



U i T

**NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET**

Det juridiske fakultet

Sikring av sysselsetting og bosetting i kystsamfunn

En redegjørelse og vurdering av sentrale regelsett i fiskerilovgivningen med henblikk på hvorvidt disse kan bidra til bosetting og sysselsetting i fiskeriavhengige kystsamfunn

Thea Ekran Gustavsen

Liten masteroppgave i rettsvitenskap JUR-3902 høsten 2018



Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Tema og problemstilling	1
1.2	Avhandlingens aktualitet.....	2
1.3	Rettskildebildet på fiskerirettens område og metodiske utfordringer.....	3
1.4	Avgrensninger	4
1.5	Fremstillingen videre	5
2	Grunnleggende om fisketillatelsene	6
2.1	Høstingsprinsippet som utgangspunkt	6
2.2	De ulike fisketillatelsene	6
2.2.1	Betydningen av skillet mellom havfiskefartøy og kystfiskefartøy	8
3	Grunnleggende om fiskerilovgivningens formål.....	11
3.1	Innledning.....	11
3.2	En bærekraftig forvaltning	12
3.3	En samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning som sikrer aktivitet langs kysten	12
4	Ervervstillatelse	14
4.1	Innledning.....	14
4.2	Vilkår for tildeling av ervervstillatelse	15
4.3	I hvilken utstrekning bidrar kravet om ervervstillatelse til aktivitet langs kysten?..	17
4.3.1	Innledning	17
4.3.2	Vilkårsadgangen.....	17
4.3.3	Dispensasjonsadgangen	20
4.3.4	Foreløpig vurdering.....	24
5	Spesiell tillatelse og deltakeradgang.....	25
5.1	Nytildelingsregler som i sin virkning kan bidra til aktivitet langs kysten	25
5.1.1	Nærmere om nytildeling.....	25
5.1.2	Hvilken vekt kan distriktsmessige hensyn få ved nytildeling?.....	26

5.1.3	Foreløpig vurdering.....	29
5.2	Erstatningstildelingsregler som i sin virkning kan bidra til aktivitet langs kysten...	30
5.2.1	Erstatningstildeling i medhold av deltakerloven § 17.....	30
5.2.2	Landsdelsbindinger	32
5.2.3	Foreløpig vurdering.....	33
6	Forvaltningens diskresjonære skjønn ved tildeling av fisketillatelser.....	34
6.1	Innledning.....	34
6.2	Forvaltningens fakultative skjønn.....	34
7	Kvotesystemet	38
7.1	Innledning.....	38
7.2	Fordeling av kvote på fartøy.....	39
7.3	Ekstrakvoteordninger i medhold av havressurslova § 11	40
7.3.1	Foreløpig vurdering.....	42
7.4	Strukturvoteordningen.....	45
7.4.1	Innledning.....	45
7.4.2	Grunnleggende om strukturvoteordningen.....	45
7.4.3	Reguleringer som i sin virkning påvirker strukturordningens påvirkning på bosettingsmønsteret	47
7.4.4	Vurdering av strukturvoteordningen	49
7.5	Forvaltningens diskresjonære skjønn ved fordeling av kvote	50
8	Avsluttende bemerkninger	53
	Kildeliste.....	55

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Masteroppgaven gjelder den geografiske fordelingen av tilgangen til våre fiskeressurser. Oppgaven tar utgangspunkt i normeringer som i særlig grad søker å ivareta hensynet til å sikre sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige lokalsamfunn. Normeringer forstås i oppgaven som lovgivning, generelle vedtak (forskrifter) og individuelle vedtak (enkeltvedtak). Det undersøkes om og i hvilken grad normeringene etablerer eller gir hjemmel for å etablere et nærmere bestemt tilknytningsforhold mellom enkeltfartøy og et eller flere kystområder. Det tas utgangspunkt i at dette er bestemmelser som fortrinnsvis er begrunnet i hensynet til å sikre sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige lokalsamfunn. Sikring av sysselsetting og bosetting i kystsamfunn er et sentralt formål i fiskerilovgivningen,¹ og får betydning både ved fordeling av retten til deltakelse i ervervsmessig fiske og ved fiskeriforvaltningens fordeling av uttaket av ressursene.

I denne masteroppgaven undersøkes den geografiske tilknytningen med utgangspunkt i regelsettene om nytildeling, erstatningstildeling og kvoteregulering. Nytildeling er betegnelsen på de tilfeller hvor det tildeles nye tillatelser til et fiskeri.² Nytildeling skiller seg fra erstatningstildeling ved at det i erstatningstildelingstilfellene tildeles ny tillatelse til erstatning for tilsvarende tillatelse som opphører å eksistere.³ Kvoteregulering forstås i oppgaven som kvotefordelingsregler som forvaltningen kan anvende for å bidra til å spre fartøyflåten geografisk. Nærmere presiseringer av begrepet vil bli gjort i punkt 7 hvor kvotesystemet behandles.

Formålet med undersøkelsen er å komme til kunnskap om og i hvilken utstrekning nevnte regelsett kan bidra til å sikre sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige kystsamfunn. For det første ved å oppstille krav om tilknytning mellom bestemte geografiske områder og enkeltfartøy. For det andre, gjennom forvaltningens kompetanse til å tillegge hensynet til bosetting og sysselsetting langs kysten vekt ved sin anvendelse av normeringene.

¹ Lov 26. Mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)

§ 1 bokstav c og Lov 6. Juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova)§ 1

² Prop 88 L (2014-2015) s. 8

³ Prop 88 L (2014-2015) s. 8

1.2 Avhandlingens aktualitet

Fiskerinæringen har tradisjonelt vært og er fortsatt en viktig næring for Norge. De siste tiårene har det skjedd betydelige endringer i næringen, hvor den teknologiske utviklingen har gjort den til en milliardindustri for Norge. Bare i 2017 eksporterte Norge torsk, sei, hyse og annen hvitfisk for 15 milliarder norske kroner.⁴

Den teknologiske utviklingen og moderniseringen av fiskeflåten og i landindustrien har imidlertid ført til stadig større press på naturressursene. Viltlevende marine ressurser, slik begrepet er brukt i oppgaven, er fornybare ressurser, og må forvaltes i et langsiktig perspektiv. Miljøutfordringene verden står overfor medfører et stadig større fokus på grønne næringer og miljøvennlige løsninger. I relasjon til dette er det viktig med en forvaltning som ser fiskerinæringen i et helhetlig perspektiv.

I tillegg til at fiskerilovgivningen skal bidra til en forvaltning som er både miljømessig og økonomisk bærekraftig, søker den å ivareta bosetting og sysselsetting langs kysten.⁵

Bosetting- og sysselsettingshensynet er tuftet på grunntanken om at fiskeriene tradisjonelt har vært en kystaktivitet som har bidratt til aktivitet i de mange samfunn langs Norges kyst. Med dette som utgangspunkt ble det ved utformingen av fiskerilovgivningen tatt hensyn til fiskerne og deres inntektsgrunnlag.⁶

De siste to årene har det kommet to utredninger om utformingen av fremtidens fiskerilovgivning.⁷ NOU 2014: 16 trekker frem utfordringer sjømatindustrien står overfor i fremtiden og anbefaler løsninger som primært fokuserer på lønnsomhet og verdiskaping. Utvalget mener også at *"myndighetene kan vurdere i hvilken grad det er nødvendig med ytterligere reguleringer for å opprettholde en overordnet regional fordeling av eierskap."*⁸ Denne uttalelsen kan tas til inntekt for at hensynet til utsatte fiskeriavhengige kystsamfunn ikke skal tillegges tung vekt ved utformingen av fremtidens lovgivning.

I NOU 2016: 26 legges det frem ulike forslag til fremtidens system for kvoteregulering. Utvalget presiserer at fiskerilovgivningens formål fortsatt skal bestå, men fokuset synes

⁴ Se Sjømatrådets nettsider <http://www.mynewsdesk.com/no/seafood/pressreleases/nok-et-rekordaar-for-hvitfisk-2361511> Sist besøkt: 6.12.2018 kl. 11.47

⁵ Deltakerloven § 1 og havressurslova § 1

⁶ NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem side 15

⁷ NOU 2014: 16 Sjømatindustrien. Utredning av sjømatindustriens rammevilkår og NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem

⁸ NOU 2014: Sjømatindustrien. Utredning av sjømatindustriens rammevilkår punkt s. 14

likevel å konsentrere seg om tiltak som skaper forutsigbarhet og økt lønnsomhet for næringsaktørene.⁹ Ettersom tiltak som iverksettes for å sikre sosiale formål kan være kostnadskrevende og gå på bekostning av lønnsomheten til aktørene i næringen, kan høringsuttalelsen tas til inntekt for at sosiale formål vil måtte vike i de tilfellene de vil komme i konflikt med økonomiske formål.

I relasjon til disse utredningene og det politiske landskapet for øvrig som er svært fokusert på lønnsomheten i fiskeriene, er det interessant å se hvordan formålet om bosetting og sysselsetting stiller seg ved utformingen og praktiseringen av gjeldende regler.

Fiskerinæringen har tradisjonelt vært, og er fortsatt, en grunnbjelke for aktivitet i mange samfunn langs kysten.

1.3 Rettskildebildet på fiskerirettens område og metodiske utfordringer

Oppgaven er en juridisk oppgave som søker å besvare rettsspørsmål ved hjelp av gjeldende rett. Gjeldende rett er i oppgaven tolket som rettsregelen de nasjonale rettsreglene angir. I tillegg til bruk av juridisk metode,¹⁰ vil det brukes alminnelig undersøkelsesmetode for å poengtere hvordan gjeldende rett påvirker faktiske forhold, herunder om gjeldende rett har virket etter sin hensikt.

Fiskerilovgivningen kjennetegnes ved at den i stor grad har blitt til gjennom fullmaktslovgivning. Deltakerloven og havressurslova er de sentrale lovene. Begge er lover hvor lovteksten er overordnet og generelt formulert, mens de nærmere reguleringer er overlatt til forvaltningen å fastsette gjennom forskrifter og enkeltvedtak. Forvaltningen har dermed, innenfor visse grenser, fått "*fullmakt*" til å utforme "*politikken*" på området.¹¹ Forskrifter har derfor fått en sentral plass i masteroppgaven. Videre er forvaltningspraksis brukt både for å trekke rettslige slutninger, men også som informasjonskilde. Vedtak og uttalelser fra forvaltningen har ingen selvstendig normerende kraft.¹² Den rettskildemessige verdien av forvaltningspraksis vil avhenge av sammenstillingen og avveiningen av de argumenter som benyttes.¹³

⁹ NOU 2016: 26 s. 13

¹⁰ Torstein Eckhoff, *Rettskildelære*. universitetsforlaget, 1997

¹¹ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett* Oslo 2014, s. 371

¹² Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, Oslo 2018 s. 233

¹³ Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, Oslo 2018 s. 234

Ved siden av lovens ordlyd er forarbeidene vektet høyt ved redegjørelsen av gjeldende rett. Det er særlig proposisjonene til deltakerloven og havressurslova, nærmere presisert Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) og Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) som er anvendt, men også andre forarbeider. NOU 2016: 26 og NOU 2014: 16 er primært brukt som informasjonskilde og ikke rettskilde. Ettersom høringsuttalelsen ikke har resultert i noe lovvedtak har ikke disse større vekt enn juridisk teori.¹⁴

I tillegg til at fiskerilovgivningen preges av fullmaktslovgivning, kjennetegnes den ved at regelverket har blitt til over tid som respons på utviklingen i fiskeriene.¹⁵ Deltakerloven og havressurslova må derfor sees i sammenheng. Deltakerloven regulerer adgangen til å delta i ervervsmessig fiske og fangst, mens havressurslova regulerer uttakssiden. Lovene er likevel tett knyttet til hverandre. Eksempelvis følger det av deltakerloven § 4 siste ledd at ervervstillatelsen bare kan utøves i samsvar med *"de bestemmelser som til enhver tid er fastsatt i eller i medhold av"* havressurslova. I havressurslova kan lovenes tilknytning blant annet leses ut av § 12 annet ledd som uttaler at kvoten bare kan høstes av fartøy som er tildelt ervervstillatelse i medhold av deltakerloven.

1.4 Avgrensninger

Det er allerede nevnt at masteroppgaven begrenser seg til å gjelde nytildeling, erstatningstildeling og kvoteregulering. Det er således bare de ervervsmessige fiskerier som vil bli behandlet. Noen ytterligere avgrensninger er imidlertid nødvendig.

Oppgaven begrenses til å gjelde *"viltlevende marine ressurser"*. Viltlevende marine ressurser er i havressurslova § 3 legaldefinert som *"fisk, sjøpattedyr med heilt eller delvis tilhald i sjøen, andre marine organismaer og plantar med tilhald i sjøen eller på eller under havbotnen, og som ikkje er i privat eige"*. Det avgrenses mot anadrome laksefisk og marin bioprospektering. Særlige problemstillinger tilknyttet krabbefiske vil heller ikke behandles. I oppgaven vil viltlevende marine ressurser, fiskeressurser og ressurser brukes om hverandre, men er da ment som synonymmer med mindre annet fremkommer av sammenhengen. Tilsvarende gjelder for bruken av Fiskeridirektoratet og forvaltningen.

Videre begrenser masteroppgaven seg til å gjelde fartøyeiers tilknytning til kystsamfunn. Rettsregler tilknyttet mannskap på fartøy vil følgelig ikke behandles. Av hensyn til

¹⁴ Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, Oslo 2018 s. 81-82

¹⁵ NOU 2016:26 s. 66 punkt 7.2

masteroppgavens rammer vil ikke problemstillinger utelukkende tilknyttet urfolk berøres. Masteroppgaven vil komme inn på regler som også gjelder samer, men disse bestemmelsene får anvendelse på øvrig befolkning som også har bosted i nevnte områder.

1.5 Fremstillingen videre

Oppgaven er en normativ analyse av et utvalg rettsregler. En normativ analyse forutsetter at det er foretatt en forutgående deskriptiv analyse.¹⁶ For å skape oversikt vil det derfor gis en overordnet redegjørelse av rettsreglene, herunder vilkår og hensyn bak, før rettsreglene analyseres med henblikk på om og i hvilken utstrekning de kan bidra til å sikre sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige kystsamfunn.

For ordens skyld vil det i oppgavens punkt 2 gis en kort presentasjon av fiskerisystemet og betydningen av at fartøyflåten er delt i en havfiskeflåte og en kystfiskeflåte. I punkt 3 vil det gjøres rede for de hensyn fiskerilovgivningen søker å ivareta. I punkt 4 behandles ervervstillatelse. Det gjøres først rede for vilkår og hensyn bak tillatelsen før det undersøkes i hvilken grad fiskeriforvaltningen kan bidra til sikring av aktivitet langs kysten ved tildeling av ervervstillatelse.

I punkt 5 behandles spesiell tillatelse og deltakeradgang, og hvorvidt disse tillatelser kan bidra til sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige kystsamfunn. I punkt 6 drøftes forvaltningens fakultative skjønnsmargin ved tildeling av fisketillatelser, særlig med henblikk på hvilken vekt sosiale hensyn kan få ved behandling av de ulike søknader. I punkt 7 behandles kvotesystemet. Det gjøres her rede for kvotefordeling og forvaltningens skjønnsutøvelse ved tildeling av kvote. Det vil også undersøkes hvorvidt et utvalg ekstravoteordninger og strukturvotefordelingen kan påvirke aktiviteten i ulike kystsamfunn. I punkt 8 vil jeg komme med noen avsluttende betraktninger.

¹⁶ Bård Sverre Tuseth og Nikolai K. Winge, *Masteroppgaven i juss*, Oslo 2018 s. 61

2 Grunnleggende om fisketillatelsene

2.1 Høstingsprinsippet som utgangspunkt

Norsk fiskeriforvaltning er tuftet på høstingsprinsippet. Prinsippet går ut på at all høsting av villlevende marine ressurser er tillat såfremt det ikke er forbudt.¹⁷ Prinsippet må imidlertid sees i sammenheng med statens forvalteransvar.¹⁸ Fiskeressursene skal forvaltes på en bærekraftig måte i tråd med formålene fiskerilovgivningen søker å oppnå.¹⁹ På denne bakgrunn har lovgiver lagt strenge begrensninger på adgangen til å høste av bestander som er kommersielt viktige for Norge. I praksis er derfor muligheten til å livnære seg av de kommersielt viktige bestandene svært begrenset uten nødvendige tillatelser. Høyesterett har i Rt. 2013 s. 1345 P vist til det "*grunnleggende prinsippet at utøving av fiske ikke er en rettighet, men er avhengig av tillatelse fra offentlig myndighet.*"²⁰ Uttalelsen synes å være en mer treffende beskrivelse av dagens adgang til å høste av fiskeressursene, sammenlignet med det tradisjonelle utgangspunktet om at fiske er en allemannsrett.

2.2 De ulike fisketillatelsene

For å kunne anvende et fartøy til ervervsmessig fiske og fangst er det krav om ervervstillatelse, jf. deltakerloven § 4 første ledd. Ervervsmessig fiske og fangst er legaldefinert i deltakerloven § 3. Etter bestemmelsen foreligger ervervsmessig fiske og fangst når "*vedkommende yrkesutøver har dette til levevei alene eller sammen med annen næring hvor fartøy nyttes.*"

Ordlyden tilsier at i de tilfellene hvor fartøyeier har fiske og fangst som yrkesvei foreligger ervervsmessig fiske og fangst, og det er følgelig påkrevd med ervervstillatelse. En slik tolkning innebærer for det første at definisjonen avgrenses nedad mot fritidsfiskere. For det andre stiller bestemmelsen etter sin ordlyd krav om at fiske og fangst må være aktørens næringsvei. Ordlyden er ikke til hinder for at aktøren kan kombinere ulike næringer.

Avhengig av om aktøren har fiske og fangst som hoved- eller binæring føres han opp på blad

¹⁷ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 43 punkt 4.4

¹⁸ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 178

¹⁹ Se deltakerloven § 1 og havressurslova §§1 og 7

²⁰ Rt. 2013 s. 1345 P avsnitt 67 også nærmere behandlet i Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, "Tillatelser til kommersielt fiske", *Tidsskrift for forretningsjus* 01/2018 side 23-106 punkt 2.1

A eller blad B i fiskermanntallet.²¹ Fiskermanntallet er et register som inneholder oversikten over fiskere som er bosatt i Norge.²²

Ervervsmessig fiske og fangst er nærmere presisert i ervervstillatelsesforskriften.²³ I forskriftens § 1 fremkommer det at fisket er ervervsmessig "*dersom en person eller et foretak fisker og omsetter fangst for mer enn kr 50 000 i løpet av et kalenderår*" eller omsetter "*for mer enn kr 50 000 av fangst tatt med ett og samme fartøy i løpet av et kalenderår.*" Hvis en person eller et fartøy omsetter for mer enn 50 000 per kalenderår er det således krav om ervervstillatelse.

Videre er havressurslova § 23 egnet til veiledning for når ervervstillatelse er nødvendig. Etter bestemmelsen er det fastsatt en omsetningsgrense på 50 000 kroner per kalenderår for sports- og rekreasjonsfiske. Litt upresist kan en si at ervervsmessig fiske og fangst avgrenses nedad mot sports- og rekreasjonsfiske. Avgrensningen er upresis ettersom havressurslova § 22 legger begrensninger på hvilke redskaper som kan anvendes i slikt fiske.

Hvis en fartøyeier ikke omsetter for mer enn kr 50 000, og fisker med redskaper som omfattes av havressurslova § 23, er ikke fisket ervervsmessig. Det vil da ikke være krav om ervervstillatelse. Det tradisjonelle høstingsprinsippet får fullt ut gjennomslag i disse tilfellene.

I tillegg til kravet om ervervstillatelse i de ervervsmessige fiskerier, er det krav om spesiell tillatelse (også omtalt som konsesjon) eller deltakeradgang. Tildeling av spesiell tillatelse forutsetter at ervervstillatelse er tildelt, se deltakerloven § 13. Loven har ikke en tilsvarende bestemmelse for forholdet mellom ervervstillatelse og deltakeradgang. Ettersom ervervstillatelse er nødvendig for ethvert ervervsmessig fiske, og et nødvendig vilkår for deltakeradgang er at man har hatt tilgang til det aktuelle fisket i foregående år, er det sikker rett at deltakeradgang også forutsetter ervervstillatelse. Hvilken tillatelse som er nødvendig avhenger av hvilket fiske aktøren ønsker å delta i. Ingen fiskeri krever både deltakeradgang og spesiell tillatelse. De gruppene som etableres gjennom ordningene danner grunnlag for kvotereguleringen etter havressurslova.²⁴

²¹ Forskrift 18. desember 2008 nr. 1436 om manntall for fiskarar og fangstmenn

²² Forskrift 18. desember 2008 nr. 1436 om manntall for fiskarar og fangstmenn § 1

²³ Forskrift 7. desember 2012 nr. 1144 om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv. (ervervstillatelsesforskriften)

²⁴ Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, "Tillatelser til kommersielt fiske", *Tidsskrift for forretningsjus* 01/2018 side 23-106 punkt 3.1

Felles for ovennevnte tillatelser er at de tildeles fartøyeier for et bestemt fartøy, se deltakerloven §§ 4 og 15. Dette innebærer at fartøyeier, med noen få unntak, bare kan drifte det konkrete fartøyet innenfor rammene av tildelte tillatelser. Fartøyet har derfor en helt sentral betydning ved at det fungerer som en *koblingsnøkkel* mellom fartøyeier og tildelte tillatelser.

Det følger av deltakerloven § 4 første ledd at ervervstillatelse tildeles av departementet. Departementet har delegert kompetansen til å treffe vedtak etter deltakerloven og havressurslova til Fiskeridirektoratets regionkontor.²⁵²⁶ Det er således Fiskeridirektoratet som behandler søknader om ervervstillatelse, spesiell tillatelse, deltakeradgang og kvoter. Departementet er imidlertid fortsatt førsteinstans ved søknad om dispensasjon fra aktivitetskravet, jf. deltakerloven § 6 tredje ledd.

2.2.1 Betydningen av skillet mellom havfiskefartøy og kystfiskefartøy

Den norske fartøyflåten består av fartøy av ulike størrelser som fisker med ulike typer redskaper. Etter deltakerloven § 12 første ledd kan ingen nytte "*havfiskefartøy*" til ervervsmessig fiske og fangst uten at spesiell tillatelse er tildelt. Begrepet "*havfiskefartøy*" er ikke legaldefinert i deltakerloven eller havressurslova.

Etter forarbeidene var det et bevisst valg å ikke nærmere presisere i lovteksten hvilke fartøy som krever spesiell tillatelse. Ved å anvende et slikt skjønnsmessig begrep vil det være "*opp til de til enhver tid gjeldene forskrifter å definere hva som skal være et "havfiskefartøy"*".²⁷ Den nærmere definisjon av begrepet må derfor søkes klarlagt i forskriftene.

Konsesjonsforskriften § 1-1 tredje ledd²⁸ definerer for det første havfiskefartøy som "*fiskefartøy med lasteromsvolum på 500 m³ eller mer*". Fartøy med lasteromsvolum av denne størrelsen eller mer, krever således spesiell tillatelse. Uavhengig av lasteromsvolum kreves det som hovedregel også spesiell tillatelse hvis fartøyet skal fiske med "*trål, reketrål, ringnot eller seinot ...*",²⁹ jf. forskriftens § 1-1 første ledd første punktum. Unntaket fremkommer av

²⁵ Forskrift 17. juni 2005 nr. 607 om Delegering av myndighet til Fiskeridirektoratet og Fiskeridirektoratets regionkontor etter deltakerloven § 1

²⁶ Forskrift 16. mai 2017 nr. 608 om Delegering av myndighet etter havressurslova til Fiskeridirektoratets regionkontor

²⁷ Prop 59 L. (2012-2013) s. 21

²⁸ Forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (heretter konsesjonsforskriften)

²⁹ Slike redskaper betegnes som ikke-konvensjonelle redskaper

deltakerforskriften § 1 som stiller krav om deltakeradgang for havfiskefartøy som fisker med konvensjonelle redskaper.³⁰ For slike fartøy er det ikke krav om spesiell tillatelse.

Det er ikke krav om spesiell tillatelse for kystfiskeflåten. For denne fartøygruppen er adgangen regulert gjennom deltakeradgang. Etter deltakerloven § 21 første punktum kan adgangen til nærmere bestemte fiskeri adgangsbegrenses "*når hensynet til ressursforvaltningen, avviklingen av fisket eller lønnsomheten i fisket gjør det nødvendig.*" Av ordlyden kan det utledes at tilgangen til villevende marine ressurser som utgangspunkt skal være åpen for alle. Et slikt utgangspunkt er i tråd med allemannsretten.³¹ På bakgrunn av de hensyn lovbestemmelsen oppstiller er det imidlertid adgang til å begrense tilgangen slik at noen utelukkes fra å delta.

En slik lukking kan komme i konflikt med likhetsprinsippet nedfelt i Grunnlovens § 98 ettersom rettsvirkningen av at bare noen fartøyeiere får tilgang til fisket vil innebære at andre ikke får tilgang. På bakgrunn av de begrensninger masteroppgaven er underlagt, vil ikke dette spørsmålet vurderes nærmere.³²

Deltakerforskriften begrenser i dag tilgangen til 17 fiskerier.³³ Etter deltakerforskriften § 1 er det krav om deltakeradgang når fartøyet har lasteromsvolum mindre enn 500 m³ og når det fiskes med konvensjonelle redskaper.

Deltakerforskriften skiller mellom adgang til åpne og lukkede grupper. For å kunne delta i lukket gruppe er det krav om å kunne stå oppført på blad B i fiskermanntallet.³⁴ For å delta i åpen gruppe er det tilstrekkelig å kunne føres på blad A.³⁵ Det tildeles "*betydelig større kvote*" til lukket gruppe sammenlignet med åpen gruppe.³⁶ En ytterligere forskjell er at deltakelse i lukket gruppe er forbeholdt fartøy som hadde adgang til gruppen foregående år.³⁷ En slik begrensning foreligger ikke for tilgang til de åpne grupper. For deltakelse i de åpne grupper

³⁰ Konvensjonelle redskaper er garn, line, snurrevad og juksa, se NOU 2016: 26 s. 131

³¹ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 37

³² For nærmere om temaet, se Svein Kristian Arntzen, ""Just let sleeping dogs lie?" – om forskjellsbehandlingen i kystfartøygruppen og Grunnloven § 98", *Lov og rett 2015 s. 133-153*

³³ Forskrift 20. desember 2017 nr. 2297 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2018 (heretter deltakerforskriften) § 1

³⁴ Bl.a. deltakerforskriften §§ 9 første ledd bokstav b, § 12 første ledd bokstav b og øvrige bestemmelser som lister opp vilkårene for å delta i lukket gruppe i de ulike bestemmelsene.

³⁵ Se bl.a. deltakerforskriften §§ 13, 16 og 25.

³⁶ Prop. 88 L (2014-2015) s. 7

³⁷ Prop. 88 L (2014-2015) s. 7

stilles det færre krav til deltakelse. Deltakerforskriften lister opp de ulike krav som må være til stede for å kunne høste av de ulike bestander.³⁸

Deltakerforskriften og konsesjonsforskriften viser at det går et skille mellom havfiskefartøy og kystfiskefartøy når det kommer til lasteromskapasitet og bruk av redskap. Havfiskefartøy har betydelig større lasteromskapasitet og kan fiske med mer effektive redskapstyper enn hva som er tilfellet for kystfiskeflåten. På bakgrunn av disse ulikhetene trekkes det i lovgivningen og i praksis et skille mellom havfiskefartøy og kystfiskefartøy. Flåtenes utforming og kapasitet har medført at de er tillagt ulike fiskeripolitiske oppgaver.³⁹

Kystfartøyflåten er tradisjonelt den flåten som skal være "*ryggraden i næringen*",⁴⁰ og dermed den flåten som i størst grad kan bidra til ivaretagelse av målsettingen om bosetting og sysselsetting langs kysten. Dette er fordi størrelsen på fartøyene gjør kystfartøyflåten mer avhengig av fungerende landindustri i nærheten, sammenlignet med havfiskeflåten. Havfiskeflåten skulle opprinnelige være et supplement til kystfiskeflåten ved at den kunne høste av ressurser som var uoppnåelige for kystfiskeflåten, og dermed oppfylle landindustriens krav til råstofftilgang da fangstmulighetene var vanskelige for kystfiskeflåten.⁴¹

I dag består havfiskefartøy med torsketråltilatelse av småtrålere, ferskfisk-/rundfrystrålere eller fabrikktrålere.⁴² Fabrikktrålerne foredler fisken selv om bord og er følgelig ikke like avhengig av landindustri som kystfiskeflåten. Fartøy i kystfartøyflåten har normalt ikke tilsvarende foredlingsmuligheter. Dette er også en årsak for at kystfartøyflåten er den fartøyflåten som i størst grad kan bidra til aktivitet langs kysten.

³⁸ Se bl.a. deltakerforskriften §§ 16,20 og 23.

³⁹ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 9

⁴⁰ NOU 2014: 16 s. 100

⁴¹ NOU 2014: 16 s. 100

⁴² Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader N i 2018 § 9.

3 Grunnleggende om fiskerilovgivningens formål

3.1 Innledning

Fiskeressursene skal forvaltes av fiskeriforvaltningen etter de formål fiskerilovgivningen fastsetter. Formålene fremkommer av deltakerloven § 1 og havressurslova § 1. Ordlyden i bestemmelsen er tilnærmet lik. Lovene skal sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale, samt medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Ettersom havressurslova og deltakerlover må sees i sammenheng kan det argumenteres for at ulikhetene i ordlyden ikke har praktisk betydning, slik at innholdet i bestemmelsene er sammenfallende. Et moment som taler mot at innholdet skal tolkes likt, er at lovene regulerer ulike sider av fiskerinæringen. Deltakerloven regulerer innsattssiden, mens havressurslova regulerer uttakssiden. Vesensforskjellen i anvendelsesområdet kan derfor medføre at innholdet i bestemmelsene ikke er sammenfallende.

På den andre siden er begge formålsbestemmelsene vagt formulert. Dette er karakteristisk for formålsbestemmelser, slik at det nærmere innholdet i bestemmelsene kan være vanskelig å konkretisere.⁴³ Ettersom det vil være vanskelig å konkretisere innholdet i formålsbestemmelsene, vil det kunne by på problemer å avgjøre yttergrensene for bestemmelsene. Da ordlyden i bestemmelsene er tilnærmet sammenfallende, er dette et moment som taler for at de skal tolkes på samme måte. I samme retning taler hensynet til konsekvens i rettssystemet. Det legges derfor til grunn at ulikhetene i ordlyden ikke har noen praktisk betydning og at innholdet i formålsbestemmelsene er sammenfallende.

Formålsbestemmelsene må sees i lys av havressurslova § 7 som gjennom syv retningslinjer konkretiserer hvilke prinsipper forvaltningen skal vektlegge for å oppnå nevnte formål.⁴⁴

⁴³ Jens Edvin A. Skoghøy, *Retts og rettsanvendelse*, s. 244

⁴⁴ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 69

3.2 En bærekraftig forvaltning

Forvaltningen av fiskeressursene skal for det første være miljømessig bærekraftig. Dette kommer til uttrykk i deltakerloven § 1 bokstav a som slår fast at fiskeflåtens fangstkapasitet skal tilpasses "*ressursgrunnlaget for å sikre en ... bærekraftig utnyttelse ...*". Etter forarbeidene tolkes bærekraftig utnytting som en utnytting som i et langsiktig perspektiv bevarer ressursene på en slik måte at det legges til rette for en høyest mulig avkastning.⁴⁵ Dette samsvarer med prinsippet nedfelt i Grunnloven § 112 som uttaler at "*Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterlekten.*"

En bærekraftig forvaltning forutsetter en økosystembasert tilnærming som tar hensyn til leveområde og biologisk mangfold, jf. havressurslova § 7 bokstav b. I de tilfellene hvor en ikke har tilstrekkelig kunnskap om hvordan høstingen vil påvirke økosystemet, må det legges til grunn en føre-var-tilnærming etter § 7 bokstav a.

3.3 En samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning som sikrer aktivitet langs kysten

I tillegg til at lovgivningen søker å bidra til en miljømessig bærekraftig forvaltning av fiskeressursene, søker den å fremme fiskerinæringen som en samfunnsøkonomisk lønnsom næring. Deltakerloven § 1 bokstav b uttaler at loven søker "*å øke lønnsomheten og verdiskapningen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene.*"

Ordlyden taler for at loven søker å legge til rette for aktivitet langs kysten gjennom økonomisk vekst i fiskerinæringen. Av ordlyden kan det ikke utledes en adgang til å vektlegge rene bedriftsøkonomiske hensyn. Det er således bare i den grad bedriftsøkonomiske hensyn vil generere arbeidsplasser eller på andre måter bidra til sysselsetting og bosetting langs kysten de vil være saklige hensyn.

Deltakerloven § 1 bokstav b må sees i sammenheng med deltakerloven § 1 bokstav c som uttaler at loven skal "*legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.*" Ordlyden slår fast at fiskerinæringen tradisjonelt har

⁴⁵ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) side 30

kommet kystbefolkningen til gode, og er en næring som fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.

Hensynet til bosetting og sysselsetting i kystsamfunnene er videre nedfelt som et prinsipp i havressurslova § 7. Etter Havressurslova § 7 annet ledd bokstav d skal fiskeriforvaltningen legge til grunn *"ei formålstenleg fordeling av ressursane, som mellom anna kan medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna."*

Forarbeidene til havressurslova uttaler at det er *"klart"* at det kan tas *"fordelings- og distriktsomsyn"* ved forvaltningen av fiskeressursene.⁴⁶ Dette gjelder særlig når tilgangen til ressursene skal fordeles mellom ulike grupper og områder.⁴⁷

Også forarbeidene til deltakerloven presiserer nærmere at hensynet til bosetting og sysselsetting skal vektlegges ved fiskeriforvaltningen. Det fremkommer at bakgrunnen for at distriktpolitiske hensyn kan tas, er for å bevare det tradisjonelle bosettingsmønsteret og ta tilstrekkelig hensyn til de mest fiskeriavhengige delene av kysten.⁴⁸ Det er den lokalbefolkning som tradisjonelt har basert sin levevei på ressursene i havet som skal nyte godt av den økonomiske virksomheten som skapes av høstingen.⁴⁹

Både lov og forarbeider viser at deltakerloven og havressurslova skal ivareta flere hensyn. Kort og upresist skal lovene legge til rette for en forvaltning som er miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftig. At lovene skal ivareta slike ulike hensyn viser at de ikke bare er miljølover, men også forvaltnings- og næringslover.⁵⁰

Disse tre formålene kan tidvis være motstridende og vanskelig å harmonere. Det kan ikke av lovteksten utledes noe rangforhold mellom dem. At prinsippet om en bærekraftig forvaltning er forhøyet til grunnlovs rang kan imidlertid tas til inntekt for at formålet skal tillegges tung vekt.

Etter havressurslovas forarbeider vil prioriteringene og avveiningene mellom formålene som utgangspunkt være politiske avgjørelser, men bærekraftig forvaltning skal veie tungt i vurderingen.⁵¹ Også i deltakerlovens forarbeider er *"målsettingen om vern av*

⁴⁶ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 30

⁴⁷ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 30

⁴⁸ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 41-42

⁴⁹ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 10-11

⁵⁰ NOU 2005: 10 s. 23

⁵¹ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 30

*ressursgrunnlaget ... trukket frem som den mest sentrale innen fiskeripolitikken.*⁵² Dette synes å være naturlig da en forvaltning av fiskeressursene som ikke er bærekraftig, vil ramme de øvrige hensyn på lang sikt. En forvaltning som bidrar til økonomisk lønnsomhet og bosetting langs kysten forutsetter at ressursen forvaltes innenfor bærekraftige rammer. Dette taler for at distriktsmessige og økonomiske hensyn bare kan ivaretas innenfor rammene av miljømessige hensyn.

4 Ervervstillatelse

4.1 Innledning

Enhver som har tilstrekkelig med kapital kan kjøpe og eie et fiskefartøy. For å anvende dette fartøyet til ervervsmessig fiske og fangst er det som nevnt ovenfor under punkt 2.2 krav om ulike tillatelser tildelt fra forvaltningen. Etter deltakerloven § 4 første ledd kan et fartøy "*ikke nyttes til ervervsmessig fiske og fangst uten at det er gitt ervervstillatelse av departementet.*"

Av ordlyden kan en lese at ervervstillatelse er et nødvendig vilkår som må være til stede for enhver form for ervervsmessig fiske og fangst. Tillatelsen er sådan generell da den gjelder alle former for fiske og fangst som er ervervsmessig. Både juridiske og fysiske personer kan tildeles ervervstillatelse, jf. forutsetningsvis deltakerloven § 4 andre ledd.

I punkt 4.2 vil det gjøres rede for vilkår og hensyn bak kravet om ervervstillatelse. Det vil løpende foretas en vurdering av hvorvidt kravet isolert sett kan bidra til bosetting og sysselsetting i kystsamfunn. I punkt 4.3.2 vil det gjøres rede for adgangen til å stille vilkår i tilknytning til tildeling av ervervstillatelse, og i punkt 4.3.3 vil adgangen til å dispensere fra aktivitetskravet behandles. I punkt 4.3.4 vil det undersøkes hvorvidt disse reglene kan bidra til sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige kystsamfunn ved å knytte enkeltfartøy til bestemte geografiske områder.

⁵² ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 41

4.2 Vilkår for tildeling av ervervstillatelse

Deltakerloven lister opp flere vilkår som må være oppfylt for at ervervstillatelse kan tildeles. I det følgende skal det redegjøres for nasjonalitetskravet, bostedskravet og aktivitetskravet. Det nevnes bare kort at det i tillegg er krav om at fartøyet må være egnet og utrustet for vedkommende fiske, jf. deltakerloven § 8.

Nasjonalitetskravet er hjemlet i deltakerloven § 5 første ledd. Etter bestemmelsen er det krav om at innehaver av ervervstillatelse må være norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger. Som likestilt med norsk statsborger regnes utlending bosatt i Norge.⁵³

For juridiske personer lister deltakerloven § 5 annet ledd opp en rekke vilkår som må være til stede for at selskap eller sammenslutninger anses å ha tilstrekkelig nær tilknytning til Norge for å kunne tildeles ervervstillatelse. Disse vilkårene vil ikke bli nærmere redegjort for, da det ikke er vesentlig for å besvare masteroppgavens problemstilling. Det bemerkes bare at vilkårene bidrar til å holde fartøyflåten på norske hender, slik at tilgangen til fiskeressursene ikke tilfaller utenlandske interesser. På bakgrunn av dette kan nasjonalitetskravet sies å være et uttrykk for prinsippet om at fiskeressursene skal tilfalle det norske folk.⁵⁴

Nasjonalitetskravet bidrar etter sin ordlyd ikke til en geografisk spredt fartøyflåte. Dette formål synes bostedskravet hjemlet i deltakerloven § 5a bedre å ivareta. Bestemmelsen stiller krav om at fartøyeier må være bosatt i kystkommune eller i nabokommune til kystkommune for å kunne tildeles ervervstillatelse. Ingen av vilkårene er imidlertid til hinder for at alle fartøyeiere i Norge bosetter seg i samme kystkommune eller samme nabokommune til kystkommune. Den direkte virkningen av kravene er derfor ikke at fartøyflåten spres nasjonalt.

Det stilles også krav om tidligere aktivitet i fiske for å kunne tildeles ervervstillatelse. Bakgrunnen for aktivitetskravet kan søkes i det grunnleggende prinsippet om at fiskeflåten skal være fiskereid.⁵⁵ Deltakerloven § 6 regulerer aktivitetskravet for juridiske og fysiske personer. Etter § 6 første ledd er det krav om ervervsmessig fiske og fangst "*i minst tre av de siste fem årene*" i tillegg til at vedkommende fortsatt må være tilknyttet fiske- og

⁵³ Deltakerloven § 5 første ledd

⁵⁴ Havressurslova § 2

⁵⁵ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 44

fangststyrket.⁵⁶ Kravet bidrar til å sikre fiskernes yrkesvern,⁵⁷ ved at fiskebåtene eies av aktører med tilstrekkelig nærhet til fiske- og fangststyrket. Kravet hindrer således at fartøyflåten tilfaller passive kapitalinteresser med rent økonomiske incentiver.⁵⁸

For fysiske personer stiller § 6 første ledd krav om at vedkommende har drevet med ervervsmessig fiske og fangst "*på eller med norsk fartøy.*" De fleste fartøy eies imidlertid i dag av juridiske personer.⁵⁹ For at en juridisk person kan oppfylle kravet til aktivitet kreves det at "*personer som oppfyller kravet i første ledd*" innehar mer enn 50 % av eierinteressene "*og*" faktisk har kontroll over virksomheten, jf. deltakerloven § 6 annet ledd. Etter forarbeidene er styringsfunksjonen i selskapet avgjørende i denne sammenheng.⁶⁰

Ordlyden av "*på eller med norsk fartøy*" taler for det første for at kravet kan oppfylles ved fysisk aktivitet "*om*" bord. Med dette siktes det til at aktøren har deltatt i den fysiske utøvelsen av fisket.⁶¹

For det andre taler ordlyden for at aktivitetskravet kan oppfylles gjennom aktivitet "*med norsk fartøy.*" Slike redere omtales gjerne om administrerende redere og viderefører tidligere forvaltningspraksis om at det ikke gjelder et ufravikelig krav om fysisk aktivitet om bord for å tildeles ervervstillatelse.⁶² Ved vurdering av om tilstrekkelig nærhet til fiske foreligger legges det betydelig vekt på den enkeltes nærhet til driften av fartøyet og utøvelsen av fisket.⁶³

Å åpne for at fartøyeier kan være administrerende reder representerer en uthuling av aktivitetskravet, ettersom fartøyeier administrerer fartøyet fra land. Dette kan påvirke bosetting og sysselsetting i fiskeriavhengige samfunn negativt ved at fartøyflåten samles på færre hender. Uten regler om kvotekonsentrasjon og andre regler om begrensnings av eierskap kan utviklingen gå i retning av at fartøyflåten konsentreres på noen få hender som da vil få stor makt i fiskerinæringen. I ytterste konsekvens kan man havne i en situasjon hvor alle fartøyeiere sitter på land, mens mannskapet arbeider på fartøyene. I så henseende er det kravet

⁵⁶ Kravet om fortsatt aktivitet om bord er et skjønsmessig krav, som har beskjeden betydning, jf. Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 44

⁵⁷ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 15

⁵⁸ Prop. 88 L (2014-2015) s. 6

⁵⁹ NOU 2002: 13 s. 56

⁶⁰ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 45

⁶¹ Ot.prp.nr. 67 (1997-1998) s. 44

⁶² Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, "Tillatelser til kommersielt fiske", *Tidsskrift for forretningsjus* 01/2018 side 23-106 pkt. 3.2

⁶³ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 14-15

om faktisk aktivitet "om bord" som i størst grad vil sikre hensynet til bosetting og sysselsetting langs kysten. Ved å kreve fysisk aktivitet om bord innskrenkes fartøyeiers adgang til å eie flere fartøy. Adgangen blir innskrenket ved fartøyeier vanskeligere kan drive ervervsmessige fiske på flere båter hvis det er krav om aktivitet om bord, sammenlignet med hvis han sitter på land og bare har det administrative ansvaret. De negative konsekvensene adgangen til å være administrerende reder kan påføre samfunnet kan imidlertid avhjelpes ved å stille vilkår i tilknytning til tildeling av ervervstillatelse. Adgangen til å stille vilkår vil i det følgende behandles.

4.3 I hvilken utstrekning bidrar kravet om ervervstillatelse til aktivitet langs kysten?

4.3.1 Innledning

Ovenfor er det gjort rede for sentrale vilkår som må være til stede for å tildeles ervervstillatelse. I lys av hensynet til sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige kystsamfunn er det vedtatt rettsregler som gir forvaltningen adgang til både å stille vilkår, samt dispensere fra aktivitetskravet ved tildeling av ervervstillatelse. Disse reglene kan ivareta formålet om fortsatt aktivitet langs kysten ved å knytte fartøyeier og fartøy til et eller flere kystsamfunn. I punkt 4.3.2 skal adgangen til å stille vilkår behandles, før det i punkt 4.3.3 redegjøres for dispensasjonsadgangen. I punkt 4.3.4 gis en vurdering av i hvor stor grad disse reglene bidrar til oppfyllelse av hensynet til å sikre bosetting og sysselsetting i fiskeriavhengige kystsamfunn.

4.3.2 Vilkårsadgangen

I medhold av deltakerloven § 4 første ledd kan forvaltningen fastsette vilkår i tilknytning til tildeling av ervervstillatelse. Bestemmelsen uttaler at "*Det kan fastsettes vilkår ...*", og er en kodifisering av forvaltningens alminnelige adgang til å stille vilkår etter den ulovfestede vilkårs læren.⁶⁴ Ordlyden gir ingen anvisning på hvilke eller hvor mange vilkår det er adgang til å stille i tilknytning til tildelelse av ervervstillatelse. Den alminnelige vilkårs læren til forvaltningen vil måtte utgjøre skranken.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 43

Vilkårslæren er en ulovfestet lære som gir forvaltningen kompetanse til å stille tyngende vilkår ved vedtakelse av begunstigende vedtak som bygger på forvaltningsskjønn.⁶⁵

Ervervstillatelse er et begunstigende vedtak som tildeles av Fiskeridirektoratet i enkeltvedtaks form. At vedtaket er begunstigende innebærer at søker ikke har krav på tillatelsen selv om han oppfyller vilkårene.⁶⁶ Forvaltningen kan derfor stille vilkår i tilknytning til tildeling av ervervstillatelse. Vilkår som stilles må ha saklig sammenheng med det begunstigende vedtak og ikke være uforholdsmessig tyngende i forhold til det som søkes oppnådd.⁶⁷ Om et vilkår er uforholdsmessig tyngende vil måtte bero på en konkret vurdering av begunstigelsen aktøren oppnår gjennom tildeling, sett opp mot forpliktelsene vilkårene pålegger han.

Etter forarbeidene til deltakerloven fremkommer det at forvaltningen kan stille vilkår som knytter seg til fartøyflåten distriktsmessige fordeling, *"særlig med tanke på å knytte en større del av flåten til mer næringssvake distrikt."*⁶⁸ Det synes derfor klart at vilkår som bidrar til oppfyllelse av lovens målsetting om bosetting og sysselsetting langs kysten vil ha saklig sammenheng og kan stilles ved tildeling av ervervstillatelse.

Avgjørende for om vilkåret er lovlig vil derfor måtte bero på om vilkåret er uforholdsmessig tyngdene. På generelt grunnlag vil fartøyets lønnsomhet påvirkes negativt parallelt med hvor mange og tyngende vilkår som pålegges.⁶⁹

Vilkåret som stilles vil kunne komme i konflikt med det konstitusjonelle likhetsprinsippet som er hjemlet i Grunnloven § 98. Bestemmelsen uttaler i første ledd at *"Alle er like for loven."* Etter ordlyden setter grunnlovsbestemmelsen begrensninger på adgangen til å stille vilkår som vil medføre forskjellsbehandling av noen aktører på bekostning av andre.

Bestemmelsen hjemler et vern for individer mot å bli utsatt for *"usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling"*.⁷⁰ Enhver forskjellsbehandling vil således ikke stride mot likhetsprinsippet. Bestemmelsen ble vedtatt ved siste grunnlovsrevisjon, og det rettslige innholdet i bestemmelsen er uklart. I en dom fra Borgarting lagmannsrett uttalte

⁶⁵ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *forvaltningsrett*, Oslo 2014 s. 411-413

⁶⁶ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *forvaltningsrett*, Oslo 2014 s. 413

⁶⁷ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *forvaltningsrett*, Oslo 2014 s. 414. se også Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 42

⁶⁸ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 12-13

⁶⁹ NOU 2002:13 s. 64

⁷⁰ Svein Kristian Artzen, *"Just let sleeping dogs lie?" – Om forskjellsbehandling i kystfartøygruppen og Grunnloven § 98*. Lov og rett 3/2015 s. 143

lagmannsretten at *"den gir uttrykk for et grunnleggende prinsipp, men at bestemmelsen har lite konkret innhold."*⁷¹

Siden innholdet i bestemmelsen er uklart, vil det være vanskelig å avgjøre når et vilkår vil stride mot likhetsprinsippet. Vilkår som i sin virkning forskjellsbehandler fartøyeiere basert på geografi, kan komme i konflikt med prinsippet. Tilsvarende kan være tilfelle der fartøyeiere pålegges ulike vilkår. Disse spørsmål er imidlertid for omfattende til at de lar seg drøfte nærmere i masteroppgaven.

Forarbeidene til deltakerloven synes å gå langt i adgangen til å stille tyngende vilkår. Som eksempel på hvilke vilkår som kan stilles nevnes blant annet at fartøy kan pålegges å ikke drive tilvirking eller produksjon av fangsten om bord.⁷² Et slikt vilkår kan potensielt være svært tyngende da det vil påvirke hele fartøyets utforming av foredlingsanlegg. Som nevnt tildeles ervervstillatelse et bestemt fartøy.⁷³ Fiskeridirektoratet har derfor kunnskap om fartøyet og hvordan foredlingsanlegg som er om bord. Et slikt vilkår vil derfor i praksis innebære at fartøyeier kan pålegges å bygge om fartøyet. Dette kan medføre betydelige utgifter for fartøyeier.

Videre uttaler forarbeidene at det kan stilles vilkår om leveringsforpliktelser, eller at fartøy skal forbli registrert i eller ha et bestemt distrikt som hjemmehavn.⁷⁴ Slike vilkår vil først og fremst være aktuelt å stille i forbindelse med ervervstillatelse til større fartøy.⁷⁵ Forarbeidene stenger imidlertid ikke for at slike vilkår kan stilles til mindre fartøy også.

Også reelle hensyn taler for at det kan stilles betydelig tyngende vilkår. Fiskeryrket er en frivillig yrkesvei som potensielt kan generere høye inntekter for fartøyeier. I Norge tjener fiskerne i dag over gjennomsnittet av hva arbeidsstyrken i landet tjener.⁷⁶ Prinsippet nedfelt i havressurslova § 2 uttaler at fiskeressursene skal tilfalle det norske folk. Fiskerne får tillatelse fra det offentlige til å ha Norges felles fiskeressurser som næringsvei. Den potensielle vinningen aktørene i fiskerinæringen kan sitte igjen med, mens andre ikke får samme tilgang, taler for at betydelige tyngende vilkår kan stilles.

⁷¹ LB-2016-164672 Borgarting. Under overskriften "Er vedtakene om tilbakekall av de permanente oppholdstillatelsene i strid med Grunnloven § 98"

⁷² Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 43

⁷³ Se masteroppgavens punkt 2.2

⁷⁴ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 43

⁷⁵ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 43

⁷⁶ Nofima rapport 8/2018 Strukturering i fiskeflåten pkt. 2.3.2 s. 13.

Basert på redegjørelsen ovenfor synes det å være på det rene at forvaltningen kan stille vilkår som vil bidra til oppfyllelse av målsettingen om bosetting og sysselsetting langs kysten ved å knytte enkeltfartøy til nærmere bestemte geografiske områder. Det må imidlertid vurderes konkret om vilkår som stilles er uforholdsmessig.

4.3.3 Dispensasjonsadgangen

For å bidra til å sikre sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige kystsamfunn kan forvaltningen i tillegg til å stille vilkår ved tildeling av ervervstillatelse, i noen tilfeller dispensere fra aktivitetskravet som er hjemlet i deltakerloven § 6. I deltakerloven § 6 tredje ledd første punktum åpnes det for at forvaltningen "*i særlig tilfelle*" kan gjøre unntak fra kravet om tidligere aktivitet når "*næringsmessige og regionale hensyn tilsier det.*"

Innledningsvis er det verdt å merke seg at forvaltningens er gitt en fakultativ skjønnsmargin vedrørende om de vil innvilge dispensasjon eller ikke, jf. ordlyden av "*kan.*" Aktøren har derfor ikke rettskrav på dispensasjon selv om vilkårene er oppfylt. Betydningen av at bestemmelsen er en "*kan*"-bestemmelse kommer jeg tilbake til under punkt 6.

Ved vurderingen av om unntak skal gjøres skal det legges vekt på "*næringsmessige og regionale hensyn.*" At det kan tas "*regionale hensyn*" taler klart for at hensynet til aktivitet i fiskeriavhengige samfunn er relevante hensyn som kan begrunne dispensasjon. Til en viss grad kan hensynet til aktivitet i fiskeriavhengige kystsamfunn også utledes av ordlyden av "*næringsmessige*", da en lønnsom næring mest sannsynlig vil generere positive ringvirkninger i lokalsamfunnet.

Ordlyden støttes av forarbeidene som trekker frem hensynet til sysselsetting og bosetting langs kysten som begrunnelse for dispensasjon.⁷⁷ Forarbeidene uttaler at "*hensynet til råstofftilførsel til foretaks- eller foredlingsanlegg på land i Norge er hensyn av betydning for spørsmålet om dispensasjon fra aktivitetskravet.*"⁷⁸ Etter forarbeidene skal det således vurderes hvordan dispensasjonen vil påvirke landindustrien. Vil dispensasjon styrke landindustrien gjennom økt råstofftilførsel er dette et moment som taler for at dispensasjon skal gis.

⁷⁷ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 45

⁷⁸ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 16

At unntak bare kan gjøres i "*særlig tilfelle*" indikerer at bestemmelsen kommer til anvendelse i unntakstilfeller hvor det foreligger tilstrekkelig spesielle omstendigheter. Dispensasjon vil være et inngrep i det grunnleggende prinsippet om at fartøyflåten skal være fiskereid. Dette, sett i sammenheng med ordlyden, taler for at terskelen er høy før unntakshjemmelen kan komme til anvendelse. I forarbeidene til den nye deltakerloven synes det å være et mål at prinsippet om en fiskereid flåte skal videreføres og fortsatt være viktig i fiskerilovgivning.⁷⁹ Dette støtter ytterligere tolkningen om at terskelen er høy før unntak i aktivitetskravet kan aksepteres.

Basert på overnevnte redegjørelse synes det å være på det rene at forvaltningen kan dispensere fra aktivitetskravet av hensyn til sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige kystsamfunn, hvis det foreligger et "*særlig tilfelle*". Hva som skal til for at en slik særlig omstendighet som kan begrunne dispensasjon foreligger, kan imidlertid by på problemer å fastslå. Forvaltningspraksis vil i det følgende bli benyttet for å illustrere når slike særlige omstendigheter foreligger.

4.3.3.1 Dispensasjonen til fiskeindustribedriften Gunnar Klo AS

I oktober 2017 fattet nærings- og fiskeridepartementet vedtak hvor fiskeindustribedriften Gunnar Klo AS fikk ervervstillatelse til å eie fartøyet "Morgenstjerne."⁸⁰

Fiskeindustribedriften Gunnar Klo AS søkte 17. mars 2017 om å bli majoritetseier i fartøyet "Morgenstjerne". Bedriften tilfredstilte ikke krav til tidligere aktivitet, slik at en ervervstillatelse forutsatte at det ble gitt dispensasjon fra aktivitetskravet.⁸¹ Departementet innvilget søknaden, og la i vurderingen avgjørende vekt på at Gunnar Klo AS var en fiskeindustribedrift med aktivitet over lang tid som indirekte hadde hatt betydelig minoritetsseierskap i det aktuelle fartøyet. Videre ble det lagt betydelig vekt på at råstofftilførselen fra fartøyet var svært viktig for selskapets landbaserte fiskerivirksomhet.

Departementet hadde også vektlagt at det var vanskelig å få tilgang til fangst fra andre båter, og at det ville ramme bedriften hardt å miste råstoffleveransene fra fartøyet. Det ble vurdert at risikoen var stor for at bedriften ville lande råstoffet andre plasser hvis det ble solgt.

⁷⁹ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 41

⁸⁰ Sak 17/1989 av 06.oktober 2017 – Gunnar Klo AS – søknad om endring i eiersammensetning i Fugløyskjær AS som eier fartøyet "Morgenstjerne" N-27-Ø – dispensasjon fra aktivitetskravet

⁸¹ Sak 17/1989 av 06.oktober 2017 – Gunnar Klo AS – søknad om endring i eiersammensetning i Fugløyskjær AS som eier fartøyet "Morgenstjerne" N-27-Ø – dispensasjon fra aktivitetskravet s. 1

Fiskemottaket ville da risikere konkurs. For øvrig var det tatt i betraktning at andre fiskemottak på Myre var alle eid av aktive fiskere som kan ha egne fartøy.

Etter en samlet vurdering av ovennevnte momenter kom nærings- og fiskeridepartementet til at det var adgang til å dispensere fra aktivitetskravet.

Dispensasjonen til Gunnar Klo AS er den første dispensasjonen som er gitt i kystfiskeflåten. Dette taler for at terskelen er svært høy før det foreligger et "*særlig tilfelle*." Betydningen av enkeltvedtakets rettskildemessige verdi bør imidlertid ikke overdrives. Som nevnt under punkt 1.3 vil vekten forvaltningspraksis kan tillegges variere. For å tillegge forvaltningspraksis selvstendig vekt er det krav om at praksisen har "*vært konsistent og har vært fulgt over et lengre tidsrom*."⁸² Dette kan ikke sies å være situasjonen i foreliggende tilfelle. Til tross for at Nærings- og fiskeridepartementet bygde vedtaket på flere argumenter, vil dispensasjonen ikke i særlig grad være egne til å illustrere hvor mye som skal til for at et "*særlig tilfelle*" foreligger.

Å åpne for at landindustrien i utstrakt grad kan eie fiskefartøy vil representere et skifte i det etablerte fiskerisystemet, og mest sannsynlig komme i konflikt med det grunnleggende prinsippet om at fartøyflåten skal være fiskereid. Å åpne for et slikt skifte vil også kunne komme i konflikt med hensynet til stabilitet og forutberegnelighet i fiskerinæringen.⁸³

4.3.3.2 Pliktsystemet

Med bakgrunn i filetprodusentenes økonomiske problemer utover 1980- og 1990-tallet med flere konkurser, ble det utviklet en forvaltningspraksis hvor fiskeindustribedrifter ble gitt tillatelse til å eie forsketrålere, forutsatt at de leverte til en bestemt bedrift eller et bestemt sted.⁸⁴

Deltakerloven § 6 tredje ledd hjemler i dag forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse.⁸⁵ Forskriften regulerer de nærmere regler for fiskeindustribedrifter som har fått dispensasjon til å eie fartøy med torsketråltillatelse.⁸⁶ Formålet med pliktsystemet er å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel fra torsketrålflåten.⁸⁷ Ønsket var at ved

⁸² Jens Edvin. A Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget Oslo 2018 s. 207.

⁸³ Se Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 9 og Ot.prp. nr. 67 (2007-2008) s. 31.

⁸⁴ Ingvild Ulrikke Jakobsen., *Rettsvitenskap under nordlys og midnattssol*, Bergen 2018 s. 18

⁸⁵ Forskrift 19. september 2003 Nr .1131 Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse (leveringspliktforskriften)

⁸⁶ Forskrift 19. september 2003 Nr .1131 Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse § 2

⁸⁷ Forskrift 19. september 2003 Nr .1131 Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse § 1

å knytte anlegg og fartøy sammen til en enhet, ville en kunne opprettholde en helårlig drift.⁸⁸ Dette ville være positivt for aktiviteten langs kysten, og bidra til bosetting og sysselsetting i kystsamfunn. Pliktsystemet kan deles i tre ulike plikter; leveringsplikten, bearbeidelsesplikten og aktivitetsplikten.

Etter leveringspliktforskriften § 3 første ledd plikter fartøyeier å "tilby" fangst i overensstemmelse med vilkår som er fastsatt ved tildelelse av ervervstillatelse. Etter § 4 er det 80% av fartøyets fangst av torsk og 60% av fartøyets fangst av hyse som skal tilbys. Det er således i realiteten ikke tale om en leveringsplikt, men en tilbudsplikt. Opprinnelig var det tale om en leveringsplikt, men da forskrift om leveringsplikten for fartøy med torsketråltilatelse ble omgjort i 2003, ble leveringsplikten omgjort til en tilbudsplikt.⁸⁹

Dersom den tilgodesett fiskerindustribedrift ikke ønsker å kjøpe fangsten, skal fangsten leveres innenfor den region som vedkommende fiskeindustribedrift, sted eller større geografiske område ligger i, jf. § 3 tredje ledd. Landindustri som kjøper fangsten plikter å bearbeide 70% av torskefangsten omfattet av leveringsplikten før videresalg, jf. forskriftens § 3 siste ledd. Dette omtales som bearbeidelsesplikten.

I tillegg til leveringsplikten og bearbeidingsplikten består pliktsystemet av en aktivitetsplikt. Aktivitetsplikten har som formål å opprettholde driften ved det aktuelle anlegget ved å knytte fartøy og anlegg sammen.⁹⁰ Dette sikrer at industrivirksomheten og eierskapet til fiskefartøy forblir en enhet som ikke kan endres uten tillatelse. I dag er det bare Havfisk ASA som er pålagt vilkår om aktivitet, gjennom ulike datterselskap.⁹¹

Redegjørelsen ovenfor taler for at pliktsystemet som utgangspunkt burde være godt egnet for å sikre aktivitet i kystsamfunnene. For det første ved at eiere av torsketrålere forplikter seg til å levere fangsten til bestemte landanlegg. Landindustrien vil således være sikret råstoff hele året. For det andre gjennom landindustriens bearbeidingsplikt. Denne plikten bidrar til at resten av lokalsamfunnet også nyter godt av leveringene, herunder ved at fiskekjøper pålegges å ha tilstrekkelig utstyr og ansatte.

⁸⁸ St. Meld. 20 Pliktsystemet for torsketrålere side 10 pkt. 2.1.5

⁸⁹ Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet "Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten" s. 17

⁹⁰ St. Meld. 20 Pliktsystemet for torsketrålere side 10 pkt. 2.1.5

⁹¹ St. Meld. 20 Pliktsystemet for torsketrålere side 10 pkt. 2.1.5

Systemets suksess er imidlertid omstridt og foreslås i dag avvirket. Ekspertgruppen nedsatt av nærings- og fiskeridepartementet peker på en rekke momenter som kan ha hatt betydning for systemets manglende suksess.⁹² Disse momentene vil ikke bli redegjort for nærmere, da det ikke er nødvendig for å besvare oppgavens problemstilling. Det nevnes bare kort at en vesentlig årsak som fremheves er at ved omgjørelsen av leveringsplikten til en tilbudsplikt forsvant bindeleddet mellom landindustri og fartøy.⁹³

4.3.4 Foreløpig vurdering

Ovenfor er det redegjort for vilkårene som må være oppfylt for tildeling av ervervstillatelse. Det er også gjort rede for adgangen til å stille vilkår og dispensasjonsadgangen.

Vilkårene som må være oppfylt for tildeling av ervervstillatelse bidrar ikke isolert sett til at fiskeflåten spres langs kysten med henblikk på å sikre aktivitet i fiskeriavhengige kystsamfunn. Kravet er ikke til hinder for at fartøyflåten samles på få hender i sentraliserte strøk.

Adgangen til å stille vilkår i forbindelse med tildeling av ervervstillatelse kan imidlertid i større grad bidra til bosetting og sysselsetting i fiskeriavhengige kystsamfunn ved å knytte fartøy til nærmere bestemt geografiske områder. Basert på redegjørelsen ovenfor har forvaltningen en vid adgang til å stille vilkår. Vilkårsadgangen er imidlertid primært tilknyttet større fartøy.⁹⁴ Som redegjort for under punkt 2.2.1 er det kystfiskeflåten som i hovedsak sikrer bosetting og sysselsetting langs kysten. Lovgivningen er imidlertid ikke til hinder for at også denne fartøyflåten blir pålagt vilkår. At kystfartøyflåten ikke i like stor grad er ment å pålegges vilkår kan være positivt, da tyngende vilkår kan gå på bekostningen av lønnsomheten.⁹⁵ Kystfartøy vil normalt ha mindre omsetning enn havfiskefartøy. På denne bakgrunn vil kystfartøy kunne rammes hardere enn havfiskefartøy av å pålegges vilkår. I ytterste konsekvens vil pålagte vilkår kunne medføre at det ikke er lønnsomt å drive fiske.

Det er derfor ikke sikkert at vilkår vil bedre kystfartøyflåtens muligheter til å sikre sysselsetting og bosetting langs kysten. Dette avhenger imidlertid av hvilke vilkår som stilles.

⁹² For nærmere redegjørelse, se Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet "Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten" side 28

⁹³ Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet "Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten" side 15

⁹⁴ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 13

⁹⁵ NOU 2002:13 pkt. 12.5.2 s. 64

Fiskeriforvaltningen kan også styrke aktiviteten i utsatte kystsamfunn ved å dispensere fra aktivitetsplikten. Bestemmelsen åpner for at Fiskeridirektoratet kan knytte fartøy og landindustri sammen og dermed bidra til å ivareta landindustriens lønnsomhet.

Gjennomgangen ovenfor viser imidlertid at terskelen er høy før bestemmelsen kommer til anvendelse, ettersom det bare er gitt dispensasjon i et tilfelle i kystfartøyflåten. Lovgrunnlaget synes imidlertid å være til stede.

Oppsummeringsvis synes rettsgrunnlaget å være tilstrekkelig til å ivareta hensynet til bosetting og sysselsetting i fiskeriavhengige kystsamfunn i stor grad. Forvaltningens anvendelse av gjeldende rett medfører imidlertid at reglene ikke i utstrakt grad bidrar til ivaretagelse av dette formål.

5 Spesiell tillatelse og deltakeradgang

5.1 Nytildelingsregler som i sin virkning kan bidra til aktivitet langs kysten

5.1.1 Nærmere om nytildeling

Aktører som ønsker å etablere seg i de lukkede fiskerier kan gjøre dette ved nytildeling av fisketillatelser. Nytildeling innebærer at det skapes en ny tillatelse slik at det totale antall fisketillatelser i en gruppe øker.⁹⁶ Dette medfører at antall fartøy som skal høste av ressursgrunnlaget øker, og at hvert av de allerede eksisterende fartøy følgelig får mindre kvantum til høsting.⁹⁷

Alternativt kan fiskeriforvaltningen øke nasjonal kvote slik at det totale kvantum til fordeling på fartøyene blir større.⁹⁸ Det er imidlertid bare adgang til å øke nasjonal kvote av de bestander Norge forvalter alene.⁹⁹ Om lag 90% av bestandene forvalter Norge sammen med

⁹⁶ Prop. 88 L. (2014-2015) s. 8

⁹⁷ Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, "Tillatelser til kommersielt fiske", *Tidsskrift for forretningsjus* 01/2018 side 23-106 s. 57 pkt. 5

⁹⁸ Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, "Tillatelser til kommersielt fiske", *Tidsskrift for forretningsjus* 01/2018 side 23-106 s. 57 pkt. 5

⁹⁹ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 69

andre stater.¹⁰⁰ På dette grunnlag alene synes det ikke å være en hensiktsmessig fremgangsmåte for å kunne foreta nytildeling av fisketillatelser.

Den eneste realistiske fremgangsmåten for å tildele nye fisketillatelser synes derfor å være en fremgangsmåte som medfører at flere aktører høster av det allerede eksisterende kvantum som er tildelt nasjonal kvote.

Hjemmelen for å øke det totale antallet spesielle tillatelser følger av deltakerloven § 16. Det finnes ingen tilsvarende lovhjemmel for nytildeling av deltakeradganger. Dette er i forarbeidene til deltakerloven tolket som at deltakerloven ikke setter noen begrensninger på adgangen til å tildele nye deltakeradganger.¹⁰¹ Bakgrunnen for at vi ikke har årlige nytildelinger av deltakeradganger er for å sikre fleksibilitet når det kommer til reguleringen av de fiskerier som er adgangsbegrensede.¹⁰²

I praksis er det derimot slik at deltakeradgangen er undergitt nytildeling hvert år. Etter deltakerforskriften er det et vilkår for å kunne fiske i de lukkede fiskeriene i 2018 stilt krav om at *"fartøyet har hatt adgang til å delta i fiskeriet i samme fartøygruppe og med samme redskap i 2017."*¹⁰³ Slik har ordningen vært siden fiskeriene ble lukket. Formelt sett er det således årlige nytildelinger av deltakeradgang, mens det i praksis er de samme aktørene som hvert år får adgang. For at det reelt skal være tale om nytildeling av deltakeradganger kreves endringer i regelverket.¹⁰⁴

5.1.2 Hvilken vekt kan distriktsmessige hensyn få ved nytildeling?

Etter deltakerloven § 16 første ledd *"skal"* forvaltningen øke det totale antallet spesielle tillatelser til en form for fiske eller fangst etter *"en vurdering ut fra lovens formål."* Med mindre særlige grunner tilsier annet, skal tillatelsene lyses ut offentlig. Etter ordlyden har forvaltningen en plikt til å foreta nytildeling hvis de finner at formålene til loven tilsier det. Den praktiske betydningen av bestemmelsens utforming vil nok i realiteten sjeldent settes på

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 69

¹⁰¹ Prop 88 L. (2014-15) s. 8.

¹⁰² Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 52

¹⁰³ Deltakerforskriften § 4

¹⁰⁴ For nærmere redegjørelse om rettslige konsekvenser av endringer av vilkårene for deltakeradgang, se Arntzen, Svein Kristian, *Tidsuavgrensede fisketillatelser i kystfiskeflåten?* Kritisk juss, 02/2017 s. 61-83

spissen. "en vurdering ut fra lovens formål" er et vidt begrep som kan hjemle mange ulike begrunnelser.¹⁰⁵

Etter deltakerloven § 16 annet ledd er det adgang til nytildeling av fisketillatelse uten at det foretas offentlig utlysning. Bestemmelsen skal bare anvendes i helt "ekstraordinære, enkeltstående tilfeller."¹⁰⁶ Terskelen er således høy før nytildeling kan skje uten forutgående offentlig utlysning, da dette ikke gir alle interessenter lik mulighet til å konkurrere om tillatelsen.¹⁰⁷ Forarbeidene uttaler at distriktsmessige hensyn er legitime formål som kan begrunne behandling av enkeltsak unndratt offentligheten.¹⁰⁸ Hvis en tilstrekkelig ekstraordinær situasjon oppstår vil det derfor være adgang til å tildele tillatelse uten offentlig utlysning med hjemmel i distriktsmessige hensyn.

Hensynet til bosetting og sysselsetting i fiskeriavhengige kystsamfunn er et legitimt hensyn som kan begrunne nytildeling av spesielle tillatelse ut fra bestemmelsens ordlyd, da hensynet er hjemlet i deltakerlovens formålsbestemmelse.¹⁰⁹ Hvilken vekt formålet skal få sammenlignet med de øvrige formål loven søker å ivareta er bestemmelsen taus om. Det er imidlertid på det rene at hensynet til en miljømessig bærekraftig forvaltning skal få tung vekt ved vurderingene.¹¹⁰ Vurderingen av om nye fisketillatelse skal tildeles vil derfor i hovedsak være en vurdering av om økt kapasitet i fiskeflåten vil være forsvarlig i forhold til ressursgrunnlaget.

Det er allment kjent at fartøyflåten preges av teknisk overkapasitet. Fiskeflåten har over tid gjennomgått omfattende teknologiske endringer, og fiskeressursene høstes stadig mer effektivt. Overkapasitet øker risikoen for en forvaltning som ikke er bærekraftig.¹¹¹ Dette kan på sikt true fiskebestanden, lønnsomheten og aktiviteten langs kysten. Fartøyflåten er underlagt ulike moderniserings- og effektivitetstiltak slik at det kan bli vanskelig å redusere den tekniske overkapasiteten. Denne utviklingen har ikke stoppet opp, noe som betyr at vi kan redusere antall fartøy, men den tekniske fangstkapasiteten vil etter en kort stund være den samme.

¹⁰⁵ Se masteroppgavens punkt 3 for de formål fiskerilovgivningen søker å oppnå

¹⁰⁶ Ot.prp.nr. 67 (1997-1998) s. 50

¹⁰⁷ Ot.prp.nr. 67 (1997-1998) s. 50

¹⁰⁸ Ot.prp.nr. 67 (1997-1998) s. 50

¹⁰⁹ Se deltakerloven § 1

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 30 og Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 41

¹¹¹ NOU 2006: 16 Strukturvirkemidler i fiskeflåten punkt 1.6.2

Avgjørelsen av om nytildeling skal forekomme må derfor sees i sammenheng med bakgrunnen for opprettelse av fisketillatelse som vilkår for å få tilgang til de ulike fiskerier. Formålet med innføringen av adgangsbegrensninger var å holde kapasiteten under kontroll slik at forvaltningen av fiskeressursene kunne være bærekraftig.¹¹² Forvaltningen har et ansvar for å forvalte fiskeressursene i et langsiktig bærekraftig perspektiv.¹¹³ Hvis nytildeling vil legge ytterligere press på mulighetene for en forsvarlig forvaltning taler konsekvensbetraktninger for at nytildeling ikke skal forekomme.

På den andre siden kan det innvendes at det ikke er behov for begrensninger i adgangen til å delta i de ulike fiskeriene ettersom fiskeressursene er regulert gjennom kvoteordninger. En kontroll av uttaket kan isolert sett være tilstrekkelig til å sikre en bærekraftig forsvarlig forvaltning. Konsekvensene av å ikke ha begrensninger i deltakelsen til fiskeriene vil medføre at enhver som ønsker det kan anskaffe seg fartøy og fiske en del av den totale nasjonal kvote. Dette kan være positivt for bosetting og sysselsetting langs kysten i den forstand at alle kan få muligheten til å høste av ressursene. På den andre siden ville nok lønnsomheten for den enkelte minsket i takt med antall deltakende fartøy.

I denne relasjon er det verdt å merke seg at fiskerinæringen normalt krever betydelige investeringer fra aktørene. Erverv av fartøy kan utgjøre en kostnad på flere millioner. Har fartøyet deltakeradgang til lukkede fiskerier vil prisen kunne øke ytterligere. I tillegg vil det være utgifter til vedlikehold, forbedringer mv.

Manglende begrensninger i deltakelsen til fiske ville videre hindre forutberegnelighet og stabilitet for fartøyeierne. Adgangsbegrensninger skaper forutberegnelighet ved at grunnkvoten i de lukkede grupper holdes relativt stabilt fra år til år. Stabilitet og forutberegnelighet trygger involverte aktører slik at de tørr å innovere og foreta investeringer for å forbedre fartøyflåten. Av hensyn til bosetting og sysselsetting langs kysten vil det nok derfor ikke være en praktikabel løsning å ikke adgangsbegrense ressursene.

På bakgrunn av det som er sagt ovenfor synes nytildeling å være et alternativ som primært forekommer i unntakstilfeller. Dette viser seg også i praksis da antall tillatelse har ligget fast

¹¹² Ot.prp. nr. 20 (2002-2003) s. 69

¹¹³ Ot.prp. nr. 20 (2002-2003) s. 69 og masteroppgavens punkt 3.2

de siste årene eller blitt redusert gjennom strukturordninger.¹¹⁴ Den seneste utlysningen av konsesjoner etter deltakerloven § 16 var i 2013, da det ble tildelt tre reketrålskonsesjoner.¹¹⁵

5.1.2.1 Årlige rekrutteringsadganger

Til tross for at nytildelinger i praksis forekommer sjeldent, opprettes det årlig nytildelinger av fisketillatelse til kystfiskeflåten i rekrutteringsøyemed med hjemmel i forskrift om nytildeling av deltakeradganger i rekrutteringsøyemed.¹¹⁶ Formålet med ordningen er å rekruttere unge fiskere til fiskeryrket, jf. § 1. Ordningen etablerer nye faste kvotefaktorer. I 2018 er det foreløpig tildelt 10 deltakeradganger for 2019.¹¹⁷

Hvilke hensyn som er veiledende ved vurderingen av hvem som skal tildeles rekrutteringsadganger fremkommer av rekrutteringsforskriften § 4.

Rekrutteringsforskriften § 4 lister opp 5 kriterier som er avgjørende for hvem som skal tildeles rekrutteringsadgang. Bokstav a og c stiller krav om alder og plassering på blad B i fiskermanntallet. Etter bokstav c skal søkerne som oppfyller vilkårene i bokstav a og b rangeres etter fartstid. Hvis det er behov for ytterligere rangering skal fagbrev eller relevant utdanning og deltakelse i ungdomsfiskeordningen være avgjørende, jf. bokstav d og e. Deretter skal det underrepresenterte kjønn prioriteres, jf. annet ledd.

Hvis rekrutteringsadgangene ikke er fordelt etter ovennevnte kriterier og ytterligere rangering er nødvendig, følger det av § 4 siste punktum at det deretter skal "*gjøres en prioritering ut fra den geografiske fordelingen der søkere fra underrepresenterte områder prioriteres.*" Hensynet til utsatte kystdistrikt er således etter ordlyden det siste momentet som skal vurderes når søknader om rekrutteringsadganger skal behandles.

5.1.3 Foreløpig vurdering

Rettskildene det er redegjort for ovenfor åpner for at forvaltningen kan vektlegge formålet om bosetting og sysselsetting langs kysten ved nytildeling. Sosiale hensyn vil derfor kunne begrunne avslag eller innvilgelse av søknad om fisketillatelse, jf. redegjørelsen under punkt

¹¹⁴ Prop. 88 L (2014-2015) s. 8

¹¹⁵ Prop. 88 L (2014-2015) s. 8

¹¹⁶ Forskrift 13. juni 2017 nr. 732 om nytildeling av deltakeradganger i rekrutteringsøyemed i 2018 (heretter rekrutteringsforskriften)

¹¹⁷ <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2018/1118/Foreloepig-tildeling-av-rekrutteringsadganger> Sist besøkt 6.12.2018 kl. 14:37

5.1.2. Det presiseres i forarbeidene at distriktsmessige hensyn kan begrunne tildeling av fisketillatelse uten forutgående offentlig utlysning.¹¹⁸

På bakgrunn av den rettskildemessige vekten hensynet til en miljørettslige bærekraftig forvaltning har, synes imidlertid nytildeling ikke å være et gangbart alternativ i praksis for å bidra til sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige kystsamfunn. Dette støttes av forvaltningspraksis, da nytildeling forekommer svært sjeldent i praksis.

Unntaket er ved tildeling av rekrutteringsadganger. Et moment som derimot taler mot at hensynet til bosetting og sysselsetting i fiskeriavhengige kystsamfunn ivaretas ved rekrutteringsadganger, er at geografisk fordeling av disse deltakeradgangene er det siste momentet som skal vurderes ved tildeling. Dette taler for at fiskerimyndighetene ikke har tillagt bosetting og sysselsetting langs kysten særlig vekt ved utformingen av lovgivningen. All den tid det er underrepresenterte områder som skal tilgodeses når geografiske hensyn skal tas, blir tilnærmet uten betydning da dette er det avsluttende vurderingskriteriet i en liste på fem momenter. Hensynet til utsatte kystsamfunn synes derfor best å kunne ivaretas gjennom andre rettslige ordninger en gjennom nytildelinger av fisketillatelser.

5.2 Erstatningstildelingsregler som i sin virkning kan bidra til aktivitet langs kysten

5.2.1 Erstatningstildeling i medhold av deltakerloven § 17

Ettersom nytildeling i de fleste tilfeller vil være uaktuelt på grunn av hensynet til en miljømessig bærekraftig forvaltning, vil aktører som ønsker å etablere seg i de lukkede fiskerier som hovedregel måtte etablere seg ved erstatningstildeling av fisketillatelser.

Erstatningstildeling er den vanligste måten å få tilgang til et adgangsbegrenset fiskeri på og innebærer at en aktør får tilkjent fisketillatelse mot at en annen aktør oppgir tilsvarende fisketillatelse.¹¹⁹ I motsetning til nytildeling, øker ikke antall fartøy i gruppen ved erstatningstildeling.¹²⁰ Fisketillatelser må, som kjent, tildeles av det offentlige og kan følgelig formelt ikke omsettes privat. Dette innebærer at "*Reglene om erstatningstildeling er blitt til i skjæringstidspunktet mellom offentlige myndigheters behov for styring og kontroll og*

¹¹⁸ Ot.prp.nr. 67 (1997-1998) s. 50

¹¹⁹ Prop 88 L (2014-2015) s. 8

¹²⁰ Prop 88 L (2014-2015) s. 8

næringens behov for fleksible løsninger."¹²¹ Reglene om erstatningstildeling åpner derfor for fleksibilitet for fartøyeier ved at det letter adgangen til å omsette fartøy.

Deltakerloven § 17 hjemler de tilfeller hvor det kan tildeles erstatningstillatelse for spesiell tillatelse. For deltakeradganger følger det av deltakerloven § 21 tredje ledd at reglene for spesiell tillatelse gjelder tilsvarende for deltakeradgang. For kystfiskeflåten er det krav om erstatningstildeling for å få tilgang til de lukkede ervervsmessige fiskerier. Åpen gruppe kan alle som er oppført på blad A i fiskermanntallet og har fartøy som er egnet og utrustet for det aktuelle fiske delta i.¹²²

Erstatningstildeling kan tildeles etter tre ulike alternativer opplistet i deltakerloven § 17. Alternativ a påvirker ikke bosetting og sysselsetting i utsatte kystsamfunn i større utstrekning enn at de øker driftsgrunnlaget for fartøyeier slik at han kan øke lønnsomheten i fisket sitt. Dette bidrar isolert sett til aktivitet langs kysten ved at samfunnet kan nyte godt av ringvirkningene, men faller utenfor masteroppgavens tema da de ikke åpner for å knytte fartøy til nærmere bestemte geografiske områder. Oppgaven begrenser seg i det følgende bare til behandling av deltakerloven § 17 bokstav b og c.

Et grunnvilkår som må være oppfylt for at erstatningstildeling kan forekomme er at tilsvarende tillatelse "*oppgis.*" At en tillatelse "*oppgis*" stiller etter sin ordlyd krav om en aktiv handling fra oppgivende aktør hvor han frivillig gir avkall på sin tillatelse.

Ordlydsfortolkningen har støtte i forarbeidene.¹²³ Forarbeidene gir ikke anvisning på at andre regler gjelder for deltakeradganger. Det må derfor legges til grunn at tilsvarende gjelder for kystfiskeflåten.¹²⁴ Det er en forutsetning at tillatelsen som tildeles gjelder samme fiskeri som den som oppgis, jf. ordlyden "*tilsvarende.*"

Etter deltakerloven § 17 bokstav b kan erstatningstillatelse tildeles i de tilfeller "*fartøyeier kjøper eller overtar på annen måte fartøyet for fortsatt drift.*" Etter sin ordlyd er det krav om at fartøyet skal anvendes som fiskefartøy også etter overdragelse. Ny fartøyeier får da tilgang til det samme lukkede fiskeriet som tidligere eier hadde.

¹²¹ Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, "Tillatelser til kommersielt fiske", *Tidsskrift for forretningsjus* 01/2018 side 23-106 punkt 6.1.1.

¹²² Se deltakerforskriftens bestemmelser om vilkår for å delta i åpen gruppe i de ulike fiskerier, bl.a. §§ 13 og 16

¹²³ Prop 88 L (2014-2015) s. 28

¹²⁴ Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, "Tillatelser til kommersielt fiske", *Tidsskrift for forretningsjus* 01/2018 side 23-106 pkt. 6.2.3

Deltakerloven § 17 bokstav c er tilnærmet lik bokstav b. I disse tilfeller kan erstatningstildeling av tillatelse forekomme der "*Fartøyeier eller eier av et annet fartøy oppgir tilsvarende spesiell tillatelse.*" Etter denne bestemmelsen er det imidlertid ikke krav om at fartøy skifter eier.

Både § 17 bokstav b og c er taus vedrørende hvilke hensyn som er relevant ved vurderingen av søknad om erstatningstildeling. Tilsvarende gjelder forarbeidene. Deltakerloven § 17 åpner imidlertid i tredje ledd for at forvaltningen kan utforme nærmere regler i forskrifts form.

Deltakerloven § 17 er en "*kan*"-bestemmelsen, noe som innebærer at det er opp til forvaltningens fakultative skjønn å avgjøre om tillatelse skal tildeles selv om vilkårene er oppfylt. Hvordan forvaltningens skjønnsmargin kan påvirke bosetting og sysselsetting langs kysten vil drøftes under masteroppgavens punkt 6.

5.2.2 Landsdelsbindinger

Med grunnlag i hensynet til å sikre bosetting og sysselsetting i fiskeriavhengige kystsamfunn har forvaltningen i medhold av deltakerloven § 12 første ledd, jf. § 7 første ledd bokstav a opprettet en praksis hvor søknader om tildeling av torsketrål- eller ringnotkonsesjon ved salg av fartøy fra Nord-Norge til Sør-Norge avslås.¹²⁵ Et fartøy som er tildelt disse spesielle tillatelsene i Nord-Norge kan ikke selges til Sør-Norge for fortsatt drift. Tilsvarende gjelder for tildeling av torsketrål- og ringnottillatelse etter § 17 første ledd bokstav c.¹²⁶ Det kan ikke tildeles slike spesielle tillatelser til et sørnorsk fartøy dersom tillatelsen som oppgis var tildelt et nordnorsk fartøy.¹²⁷ Det synes imidlertid ikke å foreligge forbud mot salg av fartøy fra Sør-Norge til Nord-Norge.

For kystfartøy er forbudet hjemlet i deltakerforskriften § 47 annet ledd nr. 2. Nord-Norge defineres i denne sammenheng som Finnmark, Troms og Nordland, mens Sør-Norge er landene fra Trøndelag og sørover.¹²⁸ Det er krav om at både kjøper og selger fortsatt er og har vært ført i fiskermanntallet i samme landsdel i minst 12 måneder før kjøpet.¹²⁹ Unntak for

¹²⁵ Prop. 88 L (2014-2015) s. 29

¹²⁶ Prop. 88 L (2014-2015) s. 29

¹²⁷ Prop. 88 L (2014-2015) s. 29

¹²⁸ Deltakerforskriften § 47 annet ledd nr. 2. Ettersom ikke annet fremkommer legges det til grunn at samme fordeling av landsdelene gjelder ved overdragelse av fartøy med spesiell tillatelse.

¹²⁹ Deltakerforskriften § 47 annet ledd nr. 2

kystfiskeflåten kan gjøres hvis vedkommende har vært bosatt i landsdelen de siste 12 månedene.¹³⁰

Den direkte konsekvensen av landsdelsbindingene er at fartøyene ikke selges ut av landsdelen med henblikk på å fungere som fiskefartøy. Deltakerforskriften åpner imidlertid i § 47 for unntak i de tilfeller hvor fartøy selges til Nord-Troms eller Finnmark. Denne bestemmelsen kan tas til inntekt for at forvaltningen i særlig grad har søkt å ivareta formålet om bosetting og sysselsetting i disse områdene. Det er kystsamfunn i disse regionene som i størst grad preges av avfolkning ved at fartøy flyttes ut av distriktene. Ved å tillate salg av fartøy til disse områder vil en kunne styrke fiskerinæringen i disse områder. På den andre siden vil manglende landsdelsbindinger til disse distriktene kunne medføre at antall fartøy lenger sør i landet reduseres betraktelig.

5.2.3 Foreløpig vurdering

Gjennomgangen ovenfor viser at det ikke kan utledes noen rettsregel på lovnivå som bidrar til å sikre aktivitet i fiskeriavhengige kystsamfunn ved å knytte enkeltfartøy til nærmere bestemte geografiske områder ved erstatningstildeling.

I forskrifts form er det imidlertid etablert landsdelsbindinger som knytter fartøy til hjemmehørende landsdel. Dette bidrar til at den relative fordelingen av fartøyflåten på landsbasis ikke endres. Landsdelsbindingene regulerer derimot ikke hvordan fartøyflåten distriktsmessig endrer seg innad i landsdelene. Ordningen er således ikke til hinder for at noen distrikt får færre fartøy, mens andre distrikt får flere fartøy. Slike regler synes ikke å eksistere i forbindelse med tildeling av erstatningstillatelser.

¹³⁰ Deltakerforskriften § 47 annet ledd nr. 2 siste punktum

6 Forvaltningens diskresjonære skjønn ved tildeling av fisketillatelser

6.1 Innledning

Ovenfor i punkt 4 og 5 er det undersøkt om det eksisterer rettsregler i forbindelse med tildeling av ervervstillatelse, nytildeling og erstatningstildeling, som særskilt ivaretar hensynet til aktivitet langs kysten.

Deltakerlovens regler om tildeling av ervervstillatelse og erstatningstillatelse uttaler at forvaltningen "kan" tildele tillatelser.¹³¹ Fiskeridirektoratet er således ved behandling av søknad om ervervstillatelse og erstatningstildeling gitt et fakultativt skjønn. Som nevnt innledningsvis er denne type lovgivningsteknikk vanlig på fiskerirettens område.

I det følgende vil det gjøres rede for fiskeriforvaltningens adgang til å gi formålet om bosetting og sysselsetting langs kysten avgjørende vekt ved anvendelse av fiskerilovgivningen. Spørsmålet er om og i hvilken grad innvilgelse eller avslag på søknad vil kunne begrunnes i distriktsmessige hensyn.

Som jeg vil komme tilbake til, er det de samme hensyn som gjør seg gjeldende ved behandling av søknad om ervervstillatelse og behandling av søknad om erstatningstildeling av spesiell tillatelse og deltakeradgang. Av hensiktsmessighetshensyn behandles derfor tillatelsene samlet.

6.2 Forvaltningens fakultative skjønn

Ordlyden av "kan" tilsier at selv om søkeren oppfyller vilkårene, har han ikke rettskrav på å tildeles fisketillatelse. Forvaltningen er her overlatt et fakultativt skjønn ved behandling av søknader. Skjønnsmarginen er imidlertid ikke uten grenser. Forvaltningen kan bare bygge på hensyn som er saklige og relevante i relasjon til kompetansegrunnlaget ved vurderingen.¹³² Hvilke hensyn som er saklige og relevante vil måtte avgjøres konkret.

Deltakerloven § 7 lister opp relevante hensyn som skal vurderes ved behandling av søknad om ervervstillatelse. Bestemmelsen utgjør derfor selv skranken for hvilke hensyn som er

¹³¹ Se blant annet deltakerloven §§ 7 og 17, deltakerforskriften §§ 46-50 og konsesjonsforskriften § 1-3

¹³² Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett* Oslo 2014, s. 385.

saklige og relevante. Etter § 7 første ledd bokstav a kan søknad om ervervstillatelse avslås dersom "*innvilgelse ikke er ønskelig ut fra hensynet til fiskeflåtens distriktsmessige fordeling, hensynet til ressursgrunnlaget eller lovens formål for øvrig.*"¹³³ Som utgangspunkt skal således ervervstillatelse tildeles. Bestemmelsen lister opp de tilfeller hvor forvaltningen kan avslå søknad.

Ordlyden av "*hensynet til fiskeflåtens distriktsmessige fordeling*" og "*ressursgrunnlaget*" er hensyn som også vil være relevante ved en vurdering av "*lovens formål*". At distriktshensyn og ressurs-hensyn er nærmere presisert, kan tolkes dithen at disse hensyn har tyngre vekt enn lovens øvrige formål. Forarbeidene er taus om hvordan formålene skal tillegges vekt innbyrdes.

Det fremkommer av forarbeidene til deltakerloven at det blant annet vil kunne "*legges vekt på ... mer allmenne fiskeri- eller samfunnsmessige hensyn*" ved behandling av søknad om ervervstillatelse.¹³⁴ En naturlig tolkning av utsagnet, sett i sammenheng med lovens ordlyd, tilsier at et vidt spekter av begrunnelser kan gjøres gjeldende som saklige ved behandling av søknad. Hvilke begrunnelser som vil være usaklige og representere myndighetsmisbruk vil følgelig kunne bli en vanskelig vurdering.

Deltakerloven § 17 og tilhørende forarbeider inneholder ingen tilsvarende regulering av hvilke hensyn som kan vektlegges ved erstatningstildeling av fisketillatelse. Deltakerlovens formålsbestemmelse vil derfor måtte utgjøre skranken.¹³⁵

Det er derfor både ved behandling av søknad om ervervstillatelse og behandling av søknad om erstatningstillatelse deltakerlovens formålsbestemmelse som må utgjøre rammene for hvilke hensyn som kan vektlegges. Forarbeidene presiserer i større grad at et vidt spekter av hensyn kan begrunne avgjørelsen ved tildeling av ervervstillatelse, sammenlignet med hvilke hensyn som vil være relevant ved tildeling av erstatningstildeling av fisketillatelse. Det er imidlertid tvilsomt at ulikhetene vil få betydning i praksis. Det legges derfor til grunn at hensynene forvaltningen kan bygge på ved tildeling av ervervstillatelse og erstatningstildeling av spesiell tillatelse og deltakeradgang er sammenfallende.

¹³³ Den videre drøftelse vil begrense seg til behandling av § 7 første ledd bokstav a, da det er dette alternativet som er relevant for masteroppgavens tema

¹³⁴ NOU 2002: 13 s. 23

¹³⁵ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, Oslo 2014 s. 387

Som nevnt under punkt 3 søker deltakerloven og havressurslova å oppnå en forvaltning av fiskeressursene som er økonomisk, miljømessig og sosialt bærekraftig. Forvaltningen har derfor etter lovens ordlyd adgang til å gi hensynet til sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige kystsamfunn avgjørende vekt når det kommer til behandling av søknader.

Hvis forvaltningen etter en vurdering finner at tildeling av fisketillatelse vil medføre en uønsket distriktsmessig fordeling av fiskeflåten eller på andre måter svekke aktiviteten i utsatte kystsamfunn vil således dette være legitime hensyn som kan begrunne avslag.

Tilsvarende kan forvaltningen tildele fisketillatelse hvis de finner at tildeling vil medføre en ønsket distriktsmessig fordeling av fiskeflåten. For eksempel vil Fiskeridirektoratet kunne tildele fisketillatelse til søker A fra et utsatt kystdistrikt, og samtidig nekte søker B fra mer sentraliserte søk fisketillatelse.

Hensynet til bosetting og sysselsetting må imidlertid veies mot hensynet til en økonomisk og miljømessig bærekraftig forvaltning. Etter forarbeidene til havressurslova skal prioriteringene og avveiningene mellom formålene være politiske avgjørelser.¹³⁶ Dette innebærer at rådende politisk styre vil kunne få innvirkning på forvaltningens skjønnsutøvelse ved behandling av søknader.

På bakgrunn av det økte presset nytildeling av fisketillatelse vil få for ressursgrunnlaget, er det i praksis uaktuelt med nytildeling, jf. det som er skrevet under punkt 5.1. Aktører som ønsker å etablere seg i de lukkede fiskerier vil derfor som hovedregel være henvist til å etablere seg gjennom erstatningstildeling av tillatelse. Ressursgrunnlaget vil ved i disse tilfeller ikke bli satt under større press da antall fartøy som får tilgang til fiskeriene ikke øker. Etersom erstatningstildeling av fisketillatelse er den normale måten å få tilgang til de lukkede fiskerier, kan det argumenteres for at hensynet til en miljømessig bærekraftig forvaltning ikke gjør seg gjeldende i like stor grad, sammenlignet med nytildelingstilfeller. Hvis så er tilfelle, vil det i realiteten være en vurdering av hensynet til bosetting og sysselsetting langs kysten, vurdert mot økonomiske lønnsomhetshensyn.

Å tillegge formålet om bosetting og sysselsetting langs kysten tyngst vekt vil kunne påvirke den økonomiske lønnsomheten for fartøyeier negativt. Dette er fordi slike tiltak gjerne er kostnadskrevene. På generelt grunnlag vil fartøyets lønnsomhet påvirkes negativt parallelt

¹³⁶ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 30

med flere og strengere vilkår som pålegges.¹³⁷ Etter deltakerlovens formålsbestemmelse er ikke rent bedriftsøkonomiske hensyn saklige ved anvendelse av fiskerilovgivningen.¹³⁸ Slike hensyn skal bare vektlegges vekt i den grad de vil komme kystbefolkningen til gode.

Det er imidlertid slik at fiskerinæringen må være tilstrekkelig bedriftsøkonomisk lønnsom til at det kan genereres et overskudd kystbefolkningen kan nyte godt av. Det kan derfor i noen tilfeller være nødvendig å vektlegge økonomiske formål tyngst for å kunne ivareta distriktsmessige hensyn i et langsiktig perspektiv.

Videre er det ikke slik at det er absolutt motstrid mellom tiltak som er økonomisk lønnsomme og tiltak som er distriktsmessige lønnsomme. Tiltak som særskilt er begrunnet i ett av disse formål, vil i et langsiktig perspektiv kunne ivareta det andre formål. Et tiltak kan også være positivt sett i lys av begge formål. Uansett hvilket argument fiskeriforvaltningen benytter seg av for å tilgodese distriktene særskilt, er det på det rene at deltakerloven gir adgang til å vektlegge hensynet til bosetting og sysselsetting langs kysten tyngst ved behandling av søknad om ervervstillatelse og erstatningstildeling.

¹³⁷ NOU 2002:13 s. 64

¹³⁸ Se deltakerloven § 1 bokstav b og drøftelsen under masteroppgavens punkt 3.3

7 Kvotesystemet

7.1 Innledning

Aktørene som gjennom nytildeling eller erstatningstildeling blir tildelt spesiell tillatelse eller deltakeradgang, kan tildeles kvote etter reglene i havressurslova kapittel 3.¹³⁹ Kvoten representerer det største uttaket som kan fiskes av en bestand. I praksis fungerer kvotereguleringen slik at det i forskrifts form oppstilles et generelt forbud mot fiske før det i samme forskrift åpnes for fiske av de aktuelle bestandene, innenfor de kvotebegrensninger som forskriften stiller opp.¹⁴⁰ Kvotereguleringen er et uttrykk for prinsippet om at høstingen av villevende marine ressurser er betinget av tillatelser fra det offentlige.¹⁴¹

Ingen har rettskrav på å bli tildelt kvote når spesiell tillatelse eller deltakeradgang tildeles, jf. ordlyden "*kan*" i havressurslova §§ 11-14.¹⁴² I praksis er det likevel slik at spesiell tillatelse eller deltakeradgang ikke tildeles uten at det medfølger kvote. Det ville vært poengløst å tildele spesiell tillatelse eller deltakeradgang uten medfølgende kvote.

Hovedårsaken bak lukkingen av fiskeriene og opprettelsen av kvoteordninger var hensynet til en miljømessig bærekraftig forvaltning.¹⁴³ Fordelingen skjer ved hjelp av ulike fordelingsnøkler, hvor kvoten til enkeltfartøy fordeles etter objektive kriterier.¹⁴⁴ Kvoten fartøyet får tildelt etter disse reglene benevnes som grunnkvote.

Kvoteordningen søker derimot i tillegg å ivareta øvrige formål fiskerilovgivningen er tuftet på, se deltakerloven § 1 og havressurslova §§ 1 og 7 som redegjort for under punkt 3. På denne bakgrunn er det etablert ulike ekstrakvoteordninger som fordeles på enkeltfartøy etter andre kriterier enn de som legges til grunn ved fordeling av grunnkvote.¹⁴⁵

Ekstrakvoteordningene som er hjemlet i havressurslova § 11 skal sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til "*de mest fiskeriavhengige delene av kysten.*"¹⁴⁶

¹³⁹ Se havressurslova § 12 annet ledd.

¹⁴⁰ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 69-70

¹⁴¹ RT. 2013 s. 1345 Avsnitt 67

¹⁴² Se også St.meld. nr. 51 (1997-1998) punkt 7.2.2

¹⁴³ NOU 2016: 26 s. 15-16

¹⁴⁴ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 71

¹⁴⁵ NOU 2016: 26 punkt 5.2.5

¹⁴⁶ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 41

Utgangspunktet er at et fartøy bare kan fiske en kvote innenfor et og samme fiske.¹⁴⁷

Ekstrakvoteordningene og strukturvoteordningen er unntak fra dette utgangspunktet ved at de gir fartøyeier mulighet til å høste mer enn grunnkvoten.

I det følgende skal det først gjøres rede for hvordan kvote fordeles på fartøy. Deretter skal det drøftes hvorvidt ulike ekstrakvoteordninger hjemlet i havressurslova § 11 og strukturvoteordningen i medhold av havressurslova § 14 kan bidra til å sikre sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige kystsamfunn. Avslutningsvis i punkt 7 vil forvaltningens fakultative skjønnsmargin ved fordeling av kvote behandles.

7.2 Fordeling av kvote på fartøy

Norge er folkerettslig forpliktet til å fastsette største mengde tillatte uttak av villlevende marine ressurser i den eksklusive økonomiske sonen, jf. havrettskonvensjonen artikkel 61 nr.1.¹⁴⁸ For de bestander som vandrer mellom flere kyststater, fastsettes totalkvoten (TAC) etter rådgivning fra ICES.¹⁴⁹ ¹⁵⁰ Totalkvoten er den totale mengde som samlet kan høstes av bestanden av alle statene. TAC blir så fordelt etter internasjonale forhandlinger mellom kyststatene som sammen forvalter bestanden, der hver part får en del av totalkvoten.¹⁵¹

Etter havressurslova § 11 første ledd er det ikke adgang til å fastsette gruppekvoter, forsknings- og undervisningskvoter og lignende som til sammen utgjør mer enn Norges andel av totalkvoten. I praksis tildeles kvoter til disse formål av nasjonal kvote før resterende av nasjonal kvote fordeles på gruppekvotene, jf. § 11 andre ledd.

Gruppekvoten fordeles på enkeltfartøy innad i de ulike gruppene, jf. havressurslova § 12 første ledd. Fordelingen gjøres som regel i form av såkalte *fartøykvoter*, som er fartøyets andel. Fartøyene tildeles da et visst kvantum til høsting i løpet av reguleringsåret med mindre fisket stoppes.¹⁵² Kvoten representerer derfor ingen garanti for gitt kvantum, da forvaltningen

¹⁴⁷ Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, "Tillatelser til kommersielt fiske", *Tidsskrift for forretningsjus* 01/2018 side 23-106 pkt. 4.3

¹⁴⁸ United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 10. desember 1982 nr. 1

¹⁴⁹ TAC betyr "Total allowable catches"

¹⁵⁰ <http://www.ices.dk/explore-us/who-we-are/Pages/Who-we-are.aspx> sist besøkt 6.12.18 kl. 13:47. ICES er et internasjonalt havforskningsråd som arbeider for å fremme bærekraftig bruk av havene.

¹⁵¹ Ot.prp. nr. 20 s. 69

¹⁵² Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, "Tillatelser til kommersielt fiske", *Tidsskrift for forretningsjus* 01/2018 side 23-106 fiske pkt. 4.1

kan justere uttaket innad i året.¹⁵³ Hvilken kvote som tildeles fartøyet avhenger av hvilken tillatelse fartøyet er tildelt.

7.3 Ekstrakvoteordninger i medhold av havressurslova § 11

Havressurslova § 11 hjemler i tredje og fjerde ledd adgang for fiskeriforvaltningen til å fordele deler av nasjonal kvote til fartøy som forplikter seg til å levere kvoten til nærmere bestemte landanlegg.

Det tiltenkte formål ved opprettelsen av disse distriktsrettede kvoteordningene var å skape grunnlag for aktivitet og arbeidsplasser på land ved å sikre utvalgte områder råstofftilførsel.¹⁵⁴ På denne måten ville fiskeforedlingsanlegg som "*ligger i distrikter med svakt utbygd og ensidig næringsliv og er sterkt avhengig av fiske*" kunne styrkes.¹⁵⁵

De distriktsrettede ekstrakvoteordningene er i forarbeidene til deltakerloven nærmere begrunnet i to forhold. For det første vil fiskeriavhengige områder få "*mulighet til å utnytte sine naturgitte fortinn*".¹⁵⁶ Denne uttalelsen kan tas til inntekt for at de kystsamfunn som har gode geografiske forutsetninger for å leve av fiskeriet skal kunne få muligheten til det. Det er gjerne disse samfunn som tradisjonelt har vært avhengig av fiske. I tråd med lovens formål om å sikre bosetting og sysselsetting langs kysten, synes lovgiver å legge til rette for at de kystsamfunn som tradisjonelt har nytt godt av fiskeriet fortsatt skal kunne leve av den. Dette argumentet styrkes av forarbeidenes andre begrunnelse for ordningen. Distriktsrettede kvoteordninger skal bidra til "*at skjeve trekk ved utviklingen rettes opp både når det gjelder flåtekapasitet og ilandbrakt kvantum*".¹⁵⁷ Det er således etter ordlyden et mål at det tradisjonelle bosettingsmønsteret langs kysten ivaretas.

Etter deltakerloven § 11 tredje ledd kan forvaltningen fastsette en egen kvote som "*skal leverast til tilverking ved landanlegg i bestemte distrikt*." Etter ordlyden åpner bestemmelsen for at forvaltningen kan sette av en del av nasjonal kvote som skal leveres til bestemte landanlegg i utvalgte områder. Kvoteordningen benevnes i lov og praksis som distriktskvoteordningen.

¹⁵³ Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, "Tillatelser til kommersielt fiske", *Tidsskrift for forretningsjus* 01/2018 side 23-106 punkt 4.1

¹⁵⁴ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 74-75

¹⁵⁵ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 75

¹⁵⁶ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 8

¹⁵⁷ Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) s. 8

Fartøyeiere som tildeles distriktskvote fikk i 2018 seks tonn torsk i tillegg til sin øvrige kvote.¹⁵⁸ Totalt er det avsatt 3000 tonn torsk til distriktskvoteordningen.¹⁵⁹ Kvoten hver aktør tildeles må landes i Gamvik kommune eller Lebesby kommune, jf. forskrift om regulering av torskefisket § 31 sjette ledd. Kvotene hindrer således fartøyeier å levere fangsten til landindustri av eget valg. De landanlegg som er tilgodesett gjennom ordningen plikter å bearbeide 100% av fangsten før videresalg, jf. § 31 sjuende ledd. Det er således ikke adgang for fiskekjøper å selge fisken rund fra anlegget.

Havressurslova åpner i § 11 fjerde ledd for en kvotefordeling som ligner på distriktskvoteordningen. Etter bestemmelsen kan det fastsettes at deler av nasjonal kvote eller gruppekvote for en eller flere fartøygrupper skal *"leverast til ein bestemt bruk eller i ein bestemt tilstand."*

For det første kan forvaltningen etter bestemmelsens ordlyd stille som vilkår at deler av kvoten skal landes til bestemte landanlegg. Dette innebærer at forvaltningen selv kan velge hvilke landanlegg som skal tilgodeses. I motsetning til distriktskvoteordningen som i forskrifts form har bestemt hvilke mottak som skal tilgodeses, vil forvaltningen i herværende tilfelle i kraft av sin skjønnsutøvelse kunne avgjøre hvilke fiskemottak de ønsker å tilgodese særskilt. Dette åpner for større grad av fleksibilitet.

For det andre åpner § 11 fjerde ledd etter sin ordlyd for at forvaltningen kan sette som vilkår at fangsten skal leveres til landanlegg i en bestemt tilstand. Landindustrien vil ikke bli pålagt et bearbeidingsansvar, selv om den må leveres på en bestemt måte.¹⁶⁰ Det stilles således ikke krav om hva landanlegget faktisk bruker fangsten til. Denne reguleringen kan gi fiskekjøper adgang til å påvirke hvilken tilstand fangsten skal leveres i.

Bestemmelsen er i praksis brukt til å etablere ulike særkvoteordninger. Ferskfiskordningen og kystfiskeordningen vil i det følgende bli brukt til illustrasjon. Pliktsystemet som redegjort for under punkt 4.3.3.2 kunne også vært illustrerende. Det finnes imidlertid flere ordninger, men disse synes å være mest relevant for oppgavens tema.¹⁶¹

¹⁵⁸ Forskrift 21. desember 2017 nr. 2380 om regulering av fisket etter torsk, hyse og se nord for 62 grader N i 2018 § 31

¹⁵⁹ Forskrift 21. desember 2017 nr. 2380 om regulering av fisket etter torsk, hyse og se nord for 62 grader N i 2018 § 2 annet ledd

¹⁶⁰ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 186

¹⁶¹ Se NOU 2016: 26 s. 33 for hvilke andre særkvoteordninger som eksisterer.

Ferskfiskordningen er en kvotebonusordning som skal stimulere kystfiskeflåten til å levere fersk torsk utenom høysesongen.¹⁶² Ordningen er regulert i forskrift om regulering av torskefisket¹⁶³ § 19 for lukket gruppe og i § 25 for åpen gruppe. I begge bestemmelsene uttales det i første ledd at det gis 20% ekstra kvantum torsk til landing hvis det landes fra 7. mai 2018. Tillegget økes til 30% fra og med 25. juni. Etter bestemmelsenes annet ledd stilles det vilkår om at torskefangsten må landes som rund eller sløyd torsk. Kvotebonusen vil være et incentiv for fartøyeiere å levere torsk utenom høysesong. Ordningen bidrar således til at landindustri som omfattes av ordningen får levert torsk større deler av året.

Kystfiskekvoten for torsk er regulert i forskrift om regulering av torskefisket § 24.¹⁶⁴ Ordningen gir fartøyeiere seksten tonn torsk i tillegg til grunnkvoten hvis de har bosted " i *Finnmark, Nord-Troms og øvrige kommuner i Troms og Nordland, og som er omfattet av det geografiske virkeområdet til Sametingets søkerbaserte tilskuddsordning etter annet ledd ...*"¹⁶⁵ Kystfiskekvoten kan for det første styrke lønnsomheten for fartøy og landindustri i nevnte distrikt ved at aktører som bor der får økt mengde fangst til levering. For det andre kan ordningen være et incentiv for fartøyeiere til å flytte til nevnte områder for å kunne benytte seg av kvoteordningen.

7.3.1 Foreløpig vurdering

Ovenfor er det gjort rede for distriktsrettede ekstrakvoteordninger som har sitt utspring i hensynet til bosetting og sysselsetting i fiskeriavhengige kystsamfunn. Det er elementer ved disse ordningene som kan påvirke fiskeriavhengige kystsamfunn både positivt og negativt.

På den ene siden bidrar kvoteordningene til at tilgodesette anlegg får ekstra fangst levert til seg. Dette synes umiddelbart å være positivt for de tilgodesette anlegg. I forlengelsen av levering av ekstrakvotene, kan fartøyeiere levere fangst av deres ordinære kvote til samme anlegg.

¹⁶² NOU 2016: 26 s. 30-31

¹⁶³ Forskrift 21. desember 2017 nr. 2380 om regulering av fisket etter torsk, hyse og se nord for 62 grader N i 2018

¹⁶⁴ Forskrift 21. desember 2017 nr. 2380 om regulering av fisket etter torsk, hyse og se nord for 62 grader N i 2018

¹⁶⁵

På den andre siden kan ekstrakvoteordningene påvirke omkringliggende anlegg negativt ved at disse fiskemottakene får mindre leveringer til seg, ettersom fartøyeierne leverer til anlegg som er tilgodesett gjennom ordningene.

Øvrige aktører kan også påvirkes negativt av kvoteordningene. Kvote tas av nasjonal kvote eller gruppekvote.¹⁶⁶ Dette innebærer at det blir mindre kvantum til fordeling på fartøyene etter ordinær kvotefordeling. Øvrige fartøy får således mindre kvantum å høste. I sin ytterste konsekvens vil dette kunne føre til flere næringssvake distrikt, da det vil bli mindre kvantum til levering hos anlegg som ikke er tilgodesett gjennom ekstrakvoteordningen. I dette henseendet er det verdt å påpeke at distriktskvoteordningen bare gjelder for to kommuner i 2018.¹⁶⁷ I realiteten kan det være flere fiskemottak langs kysten som også sliter økonomisk, og som muligens kunne vært like aktuell å tilgodeses gjennom ordningen.

Ekstrakvoteordningene fastsatt i medhold av havressurslova § 11 fjerde ledd kan til en viss avhjelpe disse ulempene. Fiskeridirektoratet er etter bestemmelsen ilagt et diskresjonært skjønn vedrørende hvilke landanlegg de ønsker at skal tilgodeses særskilt.

Videre pålegger distriktskvoteordningen de tilgodesette anleggene en plikt til å bearbeide 100% av fangsten før videresalg.¹⁶⁸ Fiskekjøper kan således ikke selge fangsten rund. Bearbeidelsesplikten fordrer at fiskekjøper har tilstrekkelig utstyr og tilstrekkelig ansatte. Dette kan bidra til økt lønnsomhet for lokalsamfunnet i motsetning til ordninger som ikke pålegger fiskekjøper tilsvarende bearbeidingsplikt.

En negativ konsekvens ved bearbeidelsesplikten kan imidlertid være at fiskekjøper ikke har tilstrekkelig med midler til å foreta nødvendige investeringer, ansettelse mv. Det vil kunne være en økonomisk utfordring for fiskekjøper å foreta nødvendige investeringer for å nyte godt av distriktskvoteordningen hvis det ikke leveres nok fangst av ordinær kvote til at investeringene vil være lønnsomme. Til sammenligning pålegger ikke havressurslova § 11 fjerde ledd landindustrien tilsvarende bearbeidelsesplikt. Dette innebærer at fiskekjøper om ønskelig kan selge fangsten videre uten å selv bearbeide den. Ordningen bidrar av denne grunn ikke i like stor grad til bosetting og sysselsetting langs kysten da det ikke er noen

¹⁶⁶ Se havressurslova § 11 tredje og fjerde ledd

¹⁶⁷ Forskrift 21. desember 2017 nr. 2380 om regulering av fisket etter torsk, hyse og se nord for 62 grader N i 2018 § 31 sjettede ledd

¹⁶⁸ Forskrift 21. desember 2017 nr. 2380 om regulering av fisket etter torsk, hyse og se nord for 62 grader N i 2018 § 31 syvende ledd

garanti for at avkastningen kommer samfunnet forøvrig til gode. På den andre siden åpner ordningen for stor grad av fleksibilitet for landindustrien.

Det kan i denne forbindelse stilles spørsmål ved hvor godt ordningen fastsatt i medhold av havressurslova § 11 ivaretar formålet om å sikre sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige kystsamfunn. Umiddelbart synes den å ivareta formålet i mindre grad enn distriktskvoteordningen. Det kan derimot innvendes at ordningen vil representere en gylden middelvei hvis distriktskvoteordningen vil bli for belastende for landindustrien. Hvis alternativet er at fiskekjøper må legge ned fiskemottaket fordi han ikke får kjøpt tilstrekkelig råstoff vil imidlertid ordningen være positiv sett i lys av hensynet til bosetting og sysselsetting langs kysten.

Distriktskvoteordningen for torsk er åpen for alle som deltar i åpen og lukket gruppe.¹⁶⁹ Tilsvarende gjelder for ferskfiskordningen.¹⁷⁰ Selv om en slik kvote i hovedsak vil være aktuell for fartøyeiere i nærområdene til landanleggene, er ikke ordningen til hinder for at andre også benytter seg av den. Kystfiskeordningen er derimot bare tilgjengelig for fartøyeiere med bosted i utvalgte områder.¹⁷¹ Disse områdene vil få større gevinst av ordningene i form av daglige utgifter, skatter, avgifter mv. På bakgrunn av dette synes kystfiskeordningen å være den ordningen som i størst grad bidrar til bosetting og sysselsetting langs kysten. I samme retning taler det geografiske nedslagsfeltet til ferskfiskordningen. Ferskfiskordningen gjelder for flere områder enn distriktskvoteordningen. På den andre siden er ingenting til hinder for at kystfiskekvoten landes andre plasser enn de i de opplistede distrikt. Bestemmelsen regulerer ikke hvilke landanlegg kystfiskekvoten skal landes ved. I ytterste konsekvens kan dette innebære at landindustrien i nevnte områder ikke vil nyte godt av ordningen.

Nevnte ekstrakvoteordninger gjelder bare for torskefisket for kystfiskeflåten.¹⁷² Både sei og hyse er viktige bestander for kystfiskeflåten, og kunne kanskje også være omfattet av ekstrakvoteordninger. Prisene på sei og hyse er i skrivende stund en del lavere enn prisen på

¹⁶⁹ Forskrift 21. desember 2017 nr. 2380 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader N i 2018 § 31 første ledd

¹⁷⁰ Forskrift 21. desember 2017 nr. 2380 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader N i 2018 §§ 19 og 25

¹⁷¹ Forskrift 21. desember 2017 nr. 2380 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader N i 2018 § 24

¹⁷² Forskrift 21. desember 2017 nr. 2380 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader N i 2018 §§ 19, 24, 25 og 31

torsk.¹⁷³ Nasjonal kvote av sei og hyse er også betydelig lavere enn nasjonal kvote av torsk for 2018.¹⁷⁴ Disse forskjellene kan ha hatt betydning for at det ikke foreligger tilsvarende ordninger for disse bestandene som for torsken. Dette blir imidlertid spekulativt.

7.4 Strukturvoteordningen

7.4.1 Innledning

Havressurslova § 14 åpner for at en aktør "*Som ledd i ei tilpassing til ressursgrunnlaget*" kan øke det kvantitative driftsgrunnlaget for et fartøy når et annet fartøy "*permanent eller mellombels*" tas ut av fisket. Bestemmelsen er i praksis benyttet til opprettelsen av strukturvoteordningen og samfiskeordningen.¹⁷⁵ Forskjellen på strukturvoteordningen og samfiskeordningen er at gjennom strukturvoteordningen tas et fartøy permanent ut av fisket, mens samfiskeordningen bare krever at fartøy midlertidig tas ut av fisket.¹⁷⁶ I det følgende avgrenses masteroppgaven mot samfiskeordningen, da ordningen ligger utfor kjernen av masteroppgavens tema.

7.4.2 Grunnleggende om strukturvoteordningen

Strukturvoteordningen brukes som betegnelse på en ordning hvor flere kvoter samles på et fartøy mot at et eller flere andre fartøy permanent tas ut av fisket.¹⁷⁷ Det stilles krav om at oppgivende fartøy og den struktureringen skjer til fordel for, har tillatelse til å fiske innenfor det aktuelle fiskeriet.¹⁷⁸ Ut over disse grunnvilkårene gjelder en rekke spesialvilkår avhengig av det aktuelle fisket aktøren strukturerer innenfor.¹⁷⁹ Hvilke havfiskefartøy som omfattes av strukturvoteordningen fremkommer av forskrift om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten § 1.¹⁸⁰ For kystfiskefartøy er strukturvoteordningen regulert i forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten.¹⁸¹ Det er fartøy med hjemmelslengde mellom 11

¹⁷³ <https://www.rafisklaget.no/portal/page/portal/NR/PrisogStatistikk/Minstepris> sist besøkt 14.12.18 klokken 19:41

¹⁷⁴ Forskrift 21. desember 2017 nr. 2380 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader N i 2018 § 2

¹⁷⁵ Forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten og forskrift om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten.

¹⁷⁶ NOU 2016: 26 s. 34

¹⁷⁷ Havressurslova § 14 og NOU 2005: 10 Havressursloven s. 136

¹⁷⁸ Forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten § 7 første ledd og forskrift om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten § 5 første ledd

¹⁷⁹ Se forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten og forskrift om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten.

¹⁸⁰ Forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten

¹⁸¹ Forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten

og 27,99 meter og som har adgang til fiske i lukket gruppe som kan benytte seg av ordningen.¹⁸² For fartøyflåten under 11 meter er det ikke adgang til å strukturere kvoter. For ordens skyld nevnes det bare at samfiskeordningen gjelder for denne gruppen.

Strukturkvoteordningen er primært begrunnet i to hensyn. For det første skal ordningen stimulere til reduksjon av antall fartøy i kyst- og havfiskeflåten og dermed tilpasse flåtekapasiteten til ressursgrunnlaget.¹⁸³ For det andre har siktemålet vært å bidra til at næringen kan delta i den kontinuerlige produktivitetsutviklingen i samfunnet for øvrig, ved at de gjenværende fartøyene tildeles større kvotegrunnlag.¹⁸⁴ Det overordnede siktemålet har vært å redusere overkapasiteten på permanent basis.¹⁸⁵ Strukturkvoteordningen er således begrunnet i miljømessige og økonomiske hensyn.

Strukturkvoteordningen er en frivillig ordning. Det er flere momenter ved ordningen som kan påvirke bosetting og sysselsetting langs kysten. For det første har en ikke kontroll på hvor i landet det struktureres, noe som kan medføre at allerede utsatte distrikt får enda færre fartøy.¹⁸⁶ For det andre har en ikke kontroll på hvilke grupper som benytter seg av strukturordningen.¹⁸⁷ En kan således ende opp med at enkelte grupper fullstruktureres, mens andre grupper ikke benytter seg av ordningen. Dette vil medføre at den relative fordelingen mellom gruppene forskyves.

For at forvaltningen skal kunne beholde kontrollen over strukturordningen, herunder hvem og hvor strukturordningen benyttes, er det vedtatt regler med det formål å gi forvaltningen anledning til å styre strukturingsutviklingen.¹⁸⁸ I det følgende skal det gjøres rede for regler som bidrar til å begrense strukturingshastigheten, og dermed begrenser strukturordningens påvirkning på bosettingsmønsteret.

¹⁸² Forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten kapittel 3 jf. § 1

¹⁸³ Forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten § 2 og havressurslova § 14

¹⁸⁴ NOU 2016: 26 s. 43

¹⁸⁵ NOU 2016: 26 s. 34

¹⁸⁶ NOU 2016: 26 s. 47-48

¹⁸⁷ NOU 2016: 26 s. 47-48

¹⁸⁸ NOU 2016: 26 s. 62

7.4.3 Reguleringer som i sin virkning påvirker strukturordningens påvirkning på bosettingsmønsteret

7.4.3.1 Adgang til å stille vilkår

Havressurslova § 14 siste punktum uttaler at "*Departementet kan fastsetje fleire vilkår for tildeling*" av strukturvote. Etter ordlyden har forvaltningen adgang til å fastsette ønsket antall vilkår i relasjon til innvilgelse av søknad om kvotestrukturering. Bestemmelsen utdyper ikke hvilke vilkår det er adgang til å stille. Forarbeidene er også tause.

Den nærmere vilkårsadgangen er for havfiskeflåten hjemlet i forskrift om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten.¹⁸⁹ Etter forskriftens § 6 er det adgang til å stille vilkår "*for å sikre distriktmessige hensyn, eller når fiskeripolitiske hensyn for øvrig tilsier det. Dersom det ikke anses tilstrekkelig å sette slikt vilkår, kan en søknad om strukturvote avslås.*"

Forskriftsbestemmelsens ordlyd taler for at det kan stilles vilkår som er begrunnet i formålet om å sikre sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige kystsamfunn. Slike vilkår vil således være saklige. Hvis det ikke anses tilstrekkelig å stille vilkår for å oppnå nevnte formål, kan søknad avslås.

Avgjørende for om vilkåret er lovlig vil måtte vurderes ut fra hvor tyngende vilkåret vil være for fartøyeier.¹⁹⁰ Fra det mer til det mindre-betraktninger taler for at forvaltningen kan stille betydelig tyngende vilkår. Sett i sammenheng med adgangen til å stille vilkår ved tildeling av ervervstillatelse synes det å være på det rene at forvaltningen kan fastsette vilkår som i sin virkning vil etablere et nærmere bestemt tilknytningsforhold mellom fartøyeier og nærmere bestemte distrikt ved innvilgelse av søknad om kvotestrukturering.

Adgangen til å stille vilkår følger bare av forskrift om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten. En tilsvarende bestemmelse eksisterer ikke i forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten.¹⁹¹

Ettersom forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten er vedtatt i medhold av havressurslova § 14 vil havressurslova utgjøre rammene for hvilke vilkår det er adgang til å

¹⁸⁹ Forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten

¹⁹⁰ Se masteroppgavens punkt 4.3.2

¹⁹¹ Forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten

stille. Vilkårene som stilles må være saklige og ikke uforholdsmessige tyngende, jf. redegjørelsen under masteroppgavens punkt 4.3.2.

Ettersom vilkår som knytter et fartøy til nærmere bestemte geografiske områder vil bidra til ivaretagelse av hensynet til bosetting og sysselsetting i fiskeriavhengige kystsamfunn, vil et slikt vilkår være saklig å stille ved innvilgelse av søknad om strukturkvote. Avgjørende for om vilkåret er lovlig vil måtte bero på om det er uforholdsmessig tyngende. Dette må avgjøres konkret. I dette henseendet er det verdt å påpeke at vilkår som stilles vil kunne påvirke kystfartøy og havfiskefartøy ulikt.¹⁹²

Såfremt vilkåret som stilles ikke vil være uforholdsmessig tyngende i det konkrete tilfellet vil det være adgang å stille vilkår ved tildeling av strukturkvote som knytter enkeltfartøy til nærmere bestemte geografiske områder. Dette gjelder både for havfiskeflåten og kystfiskeflåten.

7.4.3.2 Forskriftsbestemte reguleringer

I tillegg til forvaltningens adgang til å stille vilkår er det i forskrifts form hjemlet tekniske regler med det formål å begrense og kontrollere hastigheten av struktureringen. Ved å kontrollere hastigheten av struktureringen vil en kunne påvirke bosettingen og aktiviteten langs kysten.

For det første er det bare adgang til å strukturere innad i gruppen.¹⁹³ Hensikten er at den relative differensieringen av fartøyflåten fortsatt skal bestå.¹⁹⁴ For det andre er strukturkvotene underlagt tidsbegrensninger.¹⁹⁵ Bakgrunnen for tidsbegrensningen er at den vil *"legge til rette for å opprettholde en variert eierskapsstruktur ... og legge til rette for å ta vare på de lokalt forankrede fiskebåtrederiene."*¹⁹⁶ For det tredje er det fastsatt kvotetak for hvor mange strukturkvoter som kan samles på et fartøy.¹⁹⁷ Kquotetaket vil bidra til å dempe de store forskjellene mellom kapitalsterke og kapitalsvake aktører, og på den måten medvirke til

¹⁹² Se masteroppgavens punkt 4.3.4

¹⁹³ forskrift om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten § 5 annet ledd og av forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten § 9 annet ledd.

¹⁹⁴ NOU 2016: 26 s. 43

¹⁹⁵ Forskrift om strukturering i havfiskeflåten § 7 og av forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten § 11

¹⁹⁶ St.meld. nr. 21 (2006-2007) side 114 andre spalte

¹⁹⁷ Se forskrift om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten § 4 annet ledd, og av forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten § 4

å opprettholde en differensiert flåte.¹⁹⁸ For det fjerde bortfaller en viss prosent av kvoten når den omgjøres fra grunnkvote til strukturkvote.¹⁹⁹ Avkortningen bidrar til en jevnere fordeling mellom aktører som er i posisjon til å strukturere.²⁰⁰ Denne prosenten benyttes blant annet til rekrutteringskvoter.

Disse reglene bidrar ikke til en geografisk fordeling av fartøyflåten ved å etablere et nærmere bestemt tilknytningsforhold mellom enkeltfartøy og nærmere bestemte geografiske områder. De nevnes derfor bare kort da reglene bidrar til at strukturkvotenes innvirkning på kystsamfunn begrenses.

Strukturkvotene er imidlertid også underlagt landsdelsbindinger. I likhet med erstatningstildeling av fisketillatelse er det etter forskrift om strukturering i kystfiskeflåten § 9 bare adgang for kystfartøy med kvote av torsk, hyse og sei å strukturere kvoter hvis begge fartøy har vært registrert i samme landsdel i minst 12 måneder. Det er således ikke adgang til å føre kvoter ut av landsdelen ved hjelp av strukturering.

I havfiskeflåten er ikke landsdelsbindingene like absolutt. For havfiskefartøy følger det av forskrift om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten § 8 første ledd at det ikke kan tildeles strukturkvote til fartøy med hjemmehavn i Sør-Norge på grunnlag av uttak av fartøy med hjemmehavn i Finnmark, Troms eller Nordland. Unntak gjelder for fartøy med ombordproduksjon, jf. annet ledd.

Med unntak av fartøy med ombordproduksjon gjelder landsdelsbindingene således bare i de tilfeller hvor de medfører at antall fartøy vil reduseres i Finnmark, Troms og Nordland. Disse fylkene er således særskilt tilgodesett ved utformingen av reglene. Landsdelsbindingene må ses i sammenheng med landsdelsbindingene for overdragelse av fartøy og tillatelse.²⁰¹ De samme hensyn og virkninger vil gjøre seg gjeldende her.

7.4.4 Vurdering av strukturvoteordningen

Ovenfor er det redegjort for adgangen til å stille vilkår ved tildeling av strukturkvote for fartøy i havfiskeflåten og kystfiskeflåten. Det er også kort redegjort for de tekniske regler som legger begrensninger på adgangen til å strukturere.

¹⁹⁸ NOU 2016: 26 s. 62

¹⁹⁹ forskrift om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten § 12

²⁰⁰ NOU 2016: 26 s. 62

²⁰¹ Se masteroppgavens punkt 5.2.2

Fartøyflåten skaper lokale ringvirkninger ved at de leverer fangst til landanlegg. En reduksjon i fartøyflåten vil, hvert fall på kort, sikt kunne gi lokale arbeidsmarkedsproblemer. Blant annet fordi strukturering åpner for endringer i landingsmønsteret. Dette kan i et lengre perspektiv få betydning for bosetting i fiskeriavhengige kystsamfunn. Strukturkvoteordningens tekniske regler for å bremse og holde hastigheten på struktureringen under kontroll vil således kunne hindre at påvirkningen blir for stor og brå for landindustrien.

På den andre siden kan struktureringen bidra til å øke produktiviteten og lønnsomheten for de gjenværende fartøy. Gjenværende fartøy vil kunne fiske større mengder fangst, og de landanlegg som får kjøpe fiske vil kunne kjøpe større kvantum ved hver landing.²⁰² Videre vil både utgifter til ansatte og vedlikehold av fartøy reduseres. Strukturering av kvotene kan derfor være positivt for landindustrien også. En negativ konsekvens av dette kan imidlertid være at færre fartøy på havet vil resultere i færre leveranser til landanlegg. Noen landanlegg kan derfor få redusert antall landinger til seg.

7.5 Forvaltningens diskresjonære skjønn ved fordeling av kvote

Hittil i punkt 7 er det redegjort for lovbestemte tilfeller hvor forvaltningen er gitt adgang til å stille vilkår eller gjennom kvotefordelingsregler kunne kontrollere hvordan kvotefordelingen påvirker bosettingen og sysselsettingen langs kysten.

Norge er ikke folkerettslig forpliktet til å fordele den nasjonale kvoten på den måten som er beskrevet hittil i punkt 7. Reglene i havressurslov §§ 11-14 uttaler at departementet "*kan*" fastsette kvoter. Forvaltningen er her gitt et fakultativt skjønn ved anvendelse av reglene. Redegjørelsen under punkt 6 vil i stor grad være overførbar til herværende tilfelle. Det foreligger imidlertid særskilte momenter som gjør seg gjeldende her, slik at det vil være mest hensiktsmessig at drøftelsen foretas på selvstendig grunnlag.

I forarbeidene til havressurslova fremkommer det at "*Styresmaktene kan ved fordeling av kvotar på ulike grupper generelt leggje vekt på distriktpolitiske hensyn*"²⁰³ Avgjørende er at hensynene som tillegges vekt er innenfor lovens rammer.²⁰⁴ Forvaltningen er således gitt adgang til å hensynta distriktene særskilt ved kvotefordelingen.

²⁰² Nofima, Rapport 16/2018 "Strukturelle endringer i fiskeindustrien" s. 56

²⁰³ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 72

²⁰⁴ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 72

Også rettspraksis har slått fast at distriktsmessige fordelingshensyn kan vektlegges ved kvotefordeling. I Rt. 1961 s. 554 A hadde det med hjemmel i lov om saltvannsfiskeriene av 17. juni 1955 § 4, ved kongelig resolusjon av 30. januar 1959 blitt forbudt å benytte seg av not under Lofotfisket 1959-1960. En rekke notredere gikk til sak med påstand om at resolusjonen var beheftet med formelle og reelle mangler, og derfor var ugyldig. Notredene anførte at notforbudet var motivert av hensyn til sysselsetting, særlig nordpå, og at dette var et formål § 4 ikke ga hjemmel til å vektlegge. Høyesterett uttalte på side 558 med henvisning til Innstilling O. V (1955) at § 4 tilsikter å gi hjemmel for tiltak til beskyttelse og fremmelse av fiskebestanden, og til å sikre en rasjonell og forsvarlig utnyttelse av våre fiskerikdommer for derved sikre næringsgrunnlaget for kystens fastboende befolkning. Ved å gjengi denne uttalelsen fra forarbeidene legger Høyesterett til grunn at hensynet til sysselsetting og bosetting er relevante hensyn som kan tas ved forvaltning etter saltvannsfiskelova.²⁰⁵ Havressurslova avløser Saltvannsfiskelova som i dag er opphevet.²⁰⁶

I Rt. 1993 s. 578 A hadde fabrikk- og saltfisktrålerne kvoteandeler for fiske av norsk-arktisk torsk blitt redusert i forhold til ferskfisk- og rundfrysetrålerne gjennom en serie av forskrifter gitt i løpet av 1986-1988. Ferskfisk- og rundfrystrålerne leverte fangsten til landanlegg for produksjon, fabrikk- og saltfisktrålerne bearbeidet fangste om bord. Endringen i fordelingen var begrunnet i hensynet til sysselsetting ved foredlingsbedrifter, hovedsakelig i Finnmark. Høyesterett mente dette hensyn var i tråd med hensyn som kunne vektlegges etter saltvannsfiskeloven § 5 tredje ledd. Også denne dommen viser at hensynet til bosetting og sysselsetting langs kysten er saklige hensyn som kan legges til grunn ved utformingen av fiskeriforvaltningen.

At distriktsmessige hensyn har fått tung vekt ved kvotefordelingen fremkommer videre av forvaltningspraksis ved fordelingen av nasjonal kvote på havfiskefartøy og kystfiskefartøy. På bakgrunn av at fiske tradisjonelt har vært en kystaktivitet, og vært sentral for aktiviteten i de nordligste kystsamfunn, har det historisk sett vært bred politisk enighet om at mindre fartøy og småskalafiske skal tilgodeses på bekostning av større og mer effektive fartøy.²⁰⁷

Dette har gitt seg utslag i fordelingsnøkkelen "*trålstigen*". Trålstigen er en fordelingsnøkkel som varierer med totalkvotens størrelse, og innebærer at når totalkvoten for torsk er lav får

²⁰⁵ Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (opphevet)

²⁰⁶ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 8

²⁰⁷ Prop 70 L (2011-2012) side 19

trålerne 27% av kvoten. Når totalkvoten er høy får trålerne 33% av kvoten.²⁰⁸ Kystflåtens andel av totalkvoten øker med synkende totalkvote. Ved kvotefordeling blir således kystfartøy særlig tilgodesett på bekostning av havfiskeflåten. Ettersom det er kystfartøyene som i hovedsak bidrar til aktivitet langs kysten,²⁰⁹ vil denne fordelingen sikre kystfartøyene en høyere andel av kvoten som igjen bidrar til større mengde fangst levert til landindustrien i ulike distrikt langs kysten. I relasjon til dette er det verdt å nevne pliktsystemet behandlet under punkt 4.3.3. hvor trålerne fikk kvoter for å kunne fungere som et supplement til kystfiskeflåten for å sikre helårig landindustri.

Basert på ovennevnte vurdering åpner rettsreglene i vid utstrekning for at distriktmessige hensyn kan vektlegges ved kvotefordeling. Det er imidlertid et politisk mål å ikke endre kvotefordelingen mellom gruppene i særlig grad.²¹⁰ For å sikre forutberegnelighet og derigjennom lønnsomhet er det nødvendig med stabilitet for næringsaktørene.

Fiskerinæringen preges av mye usikkerhet med hensyn til vær, vind og utvikling i fiskebestander og markeder. Det er derfor nødvendig med forutsigbare rammebetingelser som ligger fast da næringsutøverne investerer i et langsiktig perspektiv.²¹¹ Det rettslige grunnlaget for å ivareta hensynet til aktivitet i kystsamfunn synes imidlertid å være til stede.

²⁰⁸ NOU 2016: 26 s. 18-19

²⁰⁹ Se redegjørelsen under masteroppgavens punkt 2.2.1

²¹⁰ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 72

²¹¹ NOU 2016: 26 s. 25

8 Avsluttende bemerkninger

Masteroppgaven gjelder den geografiske fordelingen av tilgangen til våre fiskeressurser. Oppgaven har tatt utgangspunkt i nytildeling og erstatningstildeling av fisketillatelser, samt kvotereguleringen. Formålet med undersøkelsen var å komme til kunnskap om og i hvilken utstrekning disse regelsett kan bidra til å sikre sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige kystsamfunn.

Undersøkelsen har vist at de ulike normeringene kan bidra på ulike måter, og i ulik grad til sysselsetting og bosetting i fiskeriavhengige kystsamfunn. Oppsummert synes kanskje kvotereguleringen å være det regelsettet som i størst grad bidrar til ivaretagelse av formålet. Dette er fordi kvotesystemet gjennom ulike kvotefordelingsregler åpner for å tilgodese distriktene på ulike måter. Kvotesystemet synes å være det regelsett med størst grad av fleksibilitet vedrørende å kunne knytte enkeltfartøy til nærmere bestemte geografiske områder. Det er også i tilknytning til kvotereguleringen rettskildene klarest har uttalt seg om vekten distriktsmessige hensyn kan tillegges ved anvendelsen av lovgivningen.

Kravet om ervervstillatelse bidrar ikke i seg selv til bosetting og sysselsetting langs kysten, foruten å stille krav om at innehaver av tillatelsen må bo i kystkommune. Ved å knytte vilkår eller dispensere fra aktivitetskravet kan imidlertid forvaltningen gjennom tildeling av ervervstillatelse etablere et nærmere bestemt tilknytningsforhold mellom enkeltfartøy og nærmere bestemte geografiske områder. På denne måten kan distriktsmessige hensyn ivaretas. Forvaltningens anvendelse av gjeldende regler i praksis synes imidlertid å tale for at reglene ikke i utstrakt grad bidrar til ivaretagelse av formålet.

Nytildeling av fisketillatelser synes ikke i nevneverdig grad å være egnet til å ivareta formålet om bosetting og sysselsetting langs kysten. Situasjonen er tilnærmet den samme for erstatningstildeling hvor det ikke kan utledes noen regel som binder fartøy til nærmere bestemte geografiske områder. Landsdelsbindingene er her unntaket. Landsdelsbindingene er imidlertid ikke til hinder for endring av flåtens plassering innad i landsdelene, og bidrar således ikke i stor grad til ivaretagelsen av de mange kystsamfunn langs kysten.

Forvaltningen kan ved utøvelse av skjønn gi formålet om bosetting og sysselsetting avgjørende vekt. Dette formål må imidlertid veies opp mot både økonomiske og miljømessige formål. Avgjørende for hvilke formål som skal vektet tyngst synes i stor grad å være politisk

betinget. Dette viser at fiskerilovgivningens rettsvirkninger i stor grad vil kunne påvirkes av politisk styre.

Det er viktig å se de ulike fisketillatelsene og forholdet til kvotereguleringen i sammenheng. Tillatelsene tildeles ikke isolert. Ved å anvende ulike regler fra ulike regelsett vil forvaltningen i større grad kunne bidra til å sikre bosetting og sysselsetting langs kysten, sammenlignet med hva som synes å være tilfelle etter en vurdering av regelsettene isolert.

DNB har på sine nettsider opprettet en "ringvirkningsportal" for å synliggjøre hva små og mellomstore bedrifter bidrar med av direkte og indirekte skatter tilbake til samfunnet.²¹² Myre Fiskemottak AS er her benyttet til illustrasjon. I 2017 bidro Myre Fiskemottak AS 47,6 millioner kroner til samfunnet i form av skatter avgifter og andre ringvirkninger. Dette tilsvarer 9 årsverk for lærere, 10 hjertetransplantasjoner, 13 årsverk i politiet og 3 kommunale krisesentre.²¹³ En velfungerende landindustri kan således skape flere positive ringvirkninger for lokalsamfunn langs kysten. Ved å sentralisere fartøyflåten og fiskerinæringen vil lokalsamfunn langs Norges kyst miste de positive ringvirkningene fiskerinæringen genererer. Dette kan ramme de mange små kystsamfunn svært hardt. Fiskerinæringen har tradisjonelt vært, og er fortsatt, en grunnbjelke for aktivitet i mange samfunn langs kysten.

²¹² <https://ringvirkninger.dnb.no/> Sist besøkt 13.12.18 klokken 19:59

²¹³ <https://ringvirkninger.dnb.no/vis/myre-fiskemottak-as/oppsummering> Sist besøkt 13.12.18 klokken 20:04

Kildeliste

Lover

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

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

Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar

Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (opphevet)

Konvensjoner

United Nations convention on the law of the sea (UNCLOS) 10. desember 1982 nr. 1

Forskrifter

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

Forskrift 7. desember 2012 nr. 1144 om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv.

Forskrift 17. juni 2005 nr. 607 om Delegering av myndighet til Fiskeridirektoratet og Fiskeridirektoratets regionkontor etter deltakerloven

Forskrift 19. september 2003 Nr .1131 Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse

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

Forskrift 20. desember 2017 nr. 2297 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2018 (deltakerforskriften)

Forskrift 13. juni 2017 nr. 732 om nytildeling av deltakeradganger i rekrutteringsøyemed i 2018

Forskrift 21. desember 2017 nr. 2380 om regulering av fisket etter torsk hyse og sei nord for 62 grader N i 2018

Forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten

Forskrift 7 november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten

Dommer

Rt. 2013 s. 1345 P

Rt. 1961 s. 554 A

Rt. 1993 s. 578 A

LB-2016-164672 Borgarting

Forarbeider og andre publikasjoner fra det offentlige

Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova)

Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)

NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem

NOU 2014: 16 Sjømatindustrien. Utredning av sjømatindustriens rammevilkår

NOU 2006: 16 Strukturvirkemidler i fiskeflåten

NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser. Havressursloven

NOU 2002: 13 Eierskap til fiskefartøy

Prop.88 L (2014-2015) Endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske)

Prop.59 L (2012-2013) Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv.

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

St.meld. nr. 21 (2006-2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten

St.meld. nr. 51 (1997-1998) Perspektiver av norsk fiskerinæring

Meld. St. 20 (2016-2017) Pliktsystemet for torsketrålere

Litteratur

Bøker

Eckhoff, Torstein mfl, *Forvaltningsrett* (10. utgave) Oslo 2014

Eckhoff, Torstein, *rettskildelære* (5. utgave) Oslo 1997

Skoghøy, Jens Edvin A., *Rett og Rettsanvendelse* (1. utgave) Oslo 2018

Artikler og artikkelsamlinger

Arntzen, Svein Kristian, "Tidsuavgrensede fisketillatelser i kystfiskeflåten"? *Kritisk juss*, 02/2017 s. 61-83

Arntzen, Svein Kristian, "Just let sleeping dogs lie?" – Om forskjellsbehandling i kystfartøygruppen og Grunnloven § 98" *Lov og rett* 3/2015

Sund, Eirik Wold og Fjørtoft, Tore "Tillatelser til kommersielt fiske", *Tidsskrift for forretningsjus* 01/2018 side 23-106

Jakobsen, Ingvild Ulrikke, "Rettsvitenskap under nordlys og midnattssol. Festskrift ved det juridiske fakultets 30-årsjubileum", (1. utgave) Bergen 2018

Andre kilder

Iversen, Audun mfl., *Strukturering i fiskeflåten. Drivkrefter og konsekvenser*.
Nofima, Rapport 8/2018

Iversen, Audun mfl., *Strukturering i fiskeflåten. Drivkrefter og konsekvenser*.
Nofima, Rapport 16/2018

Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet "*Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten*"

Tushet, Bård Sverre og Winge, Nikolai K, *Masteroppgaven i juss* (Oslo 2018)

<http://www.mynewsdesk.com/no/seafood/pressreleases/nok-et-rekordaar-for-hvitfisk-2361511> (sist besøkt 6.12.18)

<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2018/1118/Foreloepig-tildeling-av-rekrutteringsadganger> (Sist besøkt 6.12.18)

<http://www.ices.dk/explore-us/who-we-are/Pages/Who-we-are.aspx> (sist besøkt 6.12.18)

<https://ringvirkninger.dnb.no/> (sist besøkt 13.12.18)

<https://ringvirkninger.dnb.no/vis/myre-fiskemottak-as/oppsummering> (sist besøkt 13.12.18)

<https://www.rafisklaget.no/portal/page/portal/NR/PrisogStatistikk/Minstepris> (sist besøkt 14.12.)