



UIT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Det juridiske fakultet

Pliktsystemet innenfor trålfiskeriene.

- *En analyse med et forvaltningsrettslig perspektiv med fokus på kommunenes rettslige posisjon.*

Henrik Seppola Larsen.

Liten masteroppgave i rettsvitenskap vår 2016.

Ord: 14 702.



Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	4
1.1 Emnet.....	4
1.2 Aktualitet.....	5
1.3 Avgrensninger	5
1.4 Rettskilder og metode.....	6
1.5 Fremstillingen videre.....	7
Del I.....	8
2. Pliktssystemet i endring.	8
2.1 Pliktssystemet i et historisk perspektiv.	8
2.2 Legitimitet.	9
Del II.....	11
3. Fiskerilovgivningen som ramme for pliktssystemet.	11
3.1 Deltakerloven.	11
3.1.1 De motstridene hensyn i deltakerloven illustrert med Tveteråsutvalget.	11
3.2 Havressursloven.	12
3.2.1 Havressursloven § 2.	13
3.2 Tillatelser for deltakelse i fiske.	15
3.2.1 Ervervstillatelse.....	15
3.2.1 Aktivitetskravet.	15
3.2.2 Spesiell tillatelse.....	17
3.3 Pliktssystemet.	17
3.3.1 Leveringsplikten.....	18
3.3.2 Interesse motsetningen.	18
3.3.3 Om fangsten skal leveres i fersk eller frossen tilstand.	19
3.3.4 Regionalisering av trålkonsesjonene.	20
3.4 Leveringsforskriften.	22
3.4.1 Begrunnelsen for forskriften.	22
3.4.2 Hvor fangsten skal tilbys, leveringsplikt som tilbudsplikt.	22
3.4.3 Driftsplan.	23
3.4.4 Mengde fisk som skal leveres.	23
3.4.5 Prisfastsetting.	24
3.5 Bearbeidingsplikt.....	26
3.6 Aktivitetsplikt.	26
Del III	28
4. Forhåndsbinding.	28
4.1 Innledning.....	28

4.2 Forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet	28
4.3 Gamviksaken.	30
5. Forskjellsbehandling.	31
5.1 Innledning.....	31
5.2 Praksis ved tidligere opphør av leveringsplikten.	31
5.2.1 Hasvik kommune.....	31
5.2.2 Skjervøy kommune.....	33
5.2.3 Øksnes kommune.	34
5.2.4 Bø kommune.	35
5.2.5 Andøy kommune.	35
5.3 Forvaltningspraksis som rettskilde.	36
5.3.1 Fiskeriforvaltningen og betydningen av forvaltningspraksis.	37
5.3.2 Praksisens kvalitet.	39
5.4 Er endringen fra stedbunden til regional levering – aktivitetsplikt mot likebehandlingsprinsippet.....	39
5.4.1 Foreligger det forskjellsbehandling ved endring i pliktsystemet.	41
5.4.2 Saklig begrunnelse for forskjellsbehandling ved endring i den enkelte konsesjon.	42
5.4.3 Saklig begrunnelse ved forskrift endring av forskrift.....	44
6. Innrettelsestap.....	47
6.1 Innledning.....	47
6.2 Grunnlag for innrettelsestap.	47
6.3 Gamviksaken.	48
Del IV	49
7. Avsluttende merknad.....	49
Kildeliste.	50

1. Innledning.

1.1 Emnet.

Pliktsystemet er en felles betegnelse på plikter tilknyttet torsketrålkonsesjoner. Det vil si spesielle tillatelser til å drive fiske med trål. Innenfor pliktsystemet foreligger det tre plikter. De tre pliktene er leveringsplikt, aktivitetsplikt og bearbeidingsplikt. De to sentrale pliktene som skal behandles i denne oppgave er leveringsplikten og aktivitetsplikten da det er disse to pliktene som griper inn i trålernes frihet. Leveringsplikten pålegger trålerne å tilby sin fangst innen et bestemt geografisk område (kommune/fylke) eller bestemte industrianlegg i Nord-Norge. Aktivitetsplikten er mer inngripende, og pålegger fartøyeier å bedrive fiskeindustrivirksomhet i den bestemte kommune.

Vertskommunen til de tilgodesette industrivirksomhetene kalles i denne oppgaven for begunstigede kystkommuner. Ordet «begunstiget» må i denne oppgaven forstås kommuner som indirekte nyter godt av sysselsettingen fiskeindustrien fører med seg, og ikke den forvaltningsrettslige forståelsen hvor noen er begunstiget i vedtak.

I sjømatmeldingen er det foreslått en regionalisering av leveringsplikten.¹ En regionalisering av leveringsplikten betyr at fangstene kan kjøpes av alle fiskeindustribedrifter innenfor regionen. I praksis vil endringen føre til en konkurranse om råstoffet innad i den enkelte region. Dagens begunstigede kommuner/industrianlegg vil dermed tape sine privilegier. Regjeringen foreslår videre å nedsette en kommisjon hvor mandatet er å vurdere en avvikling av aktivitetsplikten.²

Etter behandling i Stortinget er fremtiden til pliktsystemet usikkert. Stortinget vedtok den 5. april følgende innstilling enstemmig: «Stortinget ber regjeringen nedsette en kommisjon som skal gjennomgå alle de tre pliktene i leveringsvilkårene, ut fra deres intensjon, og komme tilbake til Stortinget med en anbefaling basert på kommisjonens forslag høsten 2016.»^{3,4} Ved Stortingets enstemmige vedtak indikeres det en svekket legitimitet til pliktsystemet.

Begunstigede kommuner vil som regel ønske å beholde rådigheten over fiskeriressursene gjennom opprettholdelse av pliktsystemet, og ved tap av rådigheten vil det være ønskelig med en kompensasjon, for å iverksette omstillingsprosesser, og dermed sikre ny sysselsetting i kystkommunene. Næring- og Fiskeridepartementet har gjennom langvarig praksis godtatt at

¹ Meld. St. 10 (2015-2016) «Sjømatmeldingen».

² Meld. St. 10 (2015-2016) pkt. 8.7.

³ <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=63666&dnid=1>, votering nr. 5.

⁴ Innst. 215 S (2015-2016) vedtak V.

fartøyeiere har kjøpt seg fri fra pliktsystemet. Praksisen kan få en rettslig betydning etter forvaltningsrettslige prinsipper om innrettelsestap og forskjellsbehandling.

Et annet rettsspørsmål er om det foreligger rettsgrunnlag som kan sikre kystkommunene fortsatt rådighet over fisken, med andre ord hindre regjeringen i å endre pliktsystemet.

1.2 Aktualitet

Oppgaven tar for seg et rettsområde som er lite behandlet i juridisk teori. I nordnorske aviser har pliktsystemet ført til flere artikler og avisinnlegg, og langs kysten har sjømatmeldingen skapt usikkerhet hos de begunstigede kommunene, for hvordan fremtiden blir.

Stortingsmeldingen utfordrer et etablert fiskeriregime som de siste 60 årene har tilgodesett kystdistriktene og hvor fiskeriene har vært brukt som et distriktspolitisk virkemiddel.

Regjeringens ønske er en mer verdiskapende fiskeindustri og mener en endring av pliktsystemet er nødvendig for å skape økt lønnsomhet og bedre konkurransekraft innenfor fiskeriene.⁵ Hensyn som taler mot en ensidig oppmerksomhet mot en konkurransekraftig sjømatindustri er hensynet til sysselsettingen i de begunstigede kommunene.

1.3 Avgrensninger

Oppgaven retter seg inn mot forvaltningen av trålfiskeriene, og handler således om hvordan pliktsystemet har betydning for livskraftige kommuner langs kysten. Oppgaven reiser problemstillinger relatert til torsketrålerne, og avgrenses mot kystfiskeflåten da pliktsystemet angår trålere med trålkonsesjoner (spesiell tillatelse) heftet med leverings- eller aktivitetsplikt.

Det vil være naturlig å begrense oppgaven opp mot forvaltningsrettslige problemstillinger som melder seg ved uttak av fisken, herunder regler om redskap og regler ved gjennomføring av fisket. Oppgaven vil begrense seg til selve pliktsystemet og vil ikke behandle retten til deltakelse i sin helhet.

Det vil naturlig å avgrense oppgaven mot omgjøringsreglene i forvaltningslovens § 35.⁶ Kommunene er ikke part i torsketrålkonsesjonene og det fremstår som klart at reglene ikke kan anføres av de begunstigede kystkommunene.⁷

⁵ Meld. St. 10 (2015-2016) side 7.

⁶ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fvl.).

⁷ Meld. St. 10 (2015-2016) Pkt. 8.3.2.

1.4 Rettskilder og metode.

Reguleringen av innsats- og uttakssiden i de ervervsmessige fiskerier krever hjemmel i lov, da en regulering regnes som et inngrep ovenfor utøverne. Med innsatssiden menes retten til deltakelse, og med uttakssiden menes fastsetting av kvoter, redskapsbruk og høstingsregler.

Deltakerloven⁸ regulerer innsatssiden og havressursloven⁹ regulerer uttakssiden, og disse to lovene danner grunnlaget for forvaltningens styring av fiskeriene. Lovene er fullmaktslover med utstrakt mulighet for forvaltningen gjennom delegert myndighet til å utstede forskrifter og gi tillatelser. De rettslige begrensningene er felles for alle fullmaktslover, hvor forvaltningens kompetanse begrenser seg til å fremme lovens formål.¹⁰

Bruken av fullmaktslovgivning innenfor fiskeriene har resultert i en omfattende forskriftsrekke, og det vil være naturlig å utlede rett fra forskrifter hvor forskriftene er relevante. Ved anvendelse av forskrifter vil det være naturlig å prøve forskriftens hjemmel hvor det er nødvendig. Problemstillingen vil da være om forskriftens bestemmelser er innenfor hjemmelsloven eller om innholdet i forskriften er overskridelse av kompetansen gitt i medhold av hjemmelsloven.

Selv om lovgivningen er de sentrale rettskilder ved undersøkelsen av pliktssystemet, kan også stortingsmeldinger få betydning ved tolkning av forvaltningens kompetanse. I stortingsmeldinger legges det føringer for hvilke hensyn som gjør seg gjeldende. Innenfor fiskeriforvaltningen spiller stortingsmeldingene altså en rolle i tolkningen av rettsreglene. I tilfeller hvor hjemmelsgrunnlaget byr på flere tolkningsalternativer, er stortingsmeldinger en rettskilde som kan trekkes inn for å avgjøre forvaltningens kompetanse.¹¹

En stortingsmelding sender også signaler til forvaltningen om hvilke hensyn som er relevante å vektlegge. Riktignok kan det være tvetydige signaler i en stortingsmelding, men forvaltningen kan plukke opp de signaler som politisk klarerer de hensyn forvaltningen foretrekker å anvende.¹²

Praksis er en kilde som ivaretar hensynet til forutberegnelighet og hindrer en vilkårlig maktutøvelse fra forvaltningen.

⁸ Lov om retten til å delta i fiske og fangst 23.03.1999 nr. 15 (deltakerloven).

⁹ Lov om forvaltning av viltlevande marine ressurser 6.juni 2008 nr. 37(havressurslova).

¹⁰ Torstein Eckhoff og Eivind Smith *Forvaltningsrett* 9. utgave Oslo 2010 side 389 første hele avsnitt.

¹¹ Eckhoff og Smith *Forvaltningsrett* 9. utgave. Side 163.

¹² Ibid.

I det følgende anvendes alminnelig juridisk metode.¹³

1.5 Fremstillingen videre.

Fremstillingen videre er tredelt. I den første hoveddelen gis det en redegjørelse i et historisk perspektiv, og signalene som fremkom ved stortingets behandling av sjømatmeldinga. Signalene i meldinga tyder på en endring i fiskeripolitikken og synet på legitimiteten til pliktsystemet. Videre vil det i kapittel tre bli gitt en redegjørelse for den rettslige rammen for pliktsystemet.

I den andre hoveddelen i kapittel fire vil det drøftes om det foreligger en binding av departementets myndighet til å kunne endre pliktsystemet til ugunst. Det vil si om det foreligger et rettslig grunnlag hvor kystkommunene beholder rådigheten over fisken. I kapittel fem vil det drøftes om prinsippet om forskjellsbehandling kommer til anvendelse, dersom pliktsystemet endres til ugunst for kystkommunene. Spørsmålet her er om frikjøpsordningen til departementet begrenser omgjøringsadgangen uten at det gis kompensasjon til kommunene som lider et tap som følge av tapt rådighet. I kapittel seks vil det vurderes om det foreligger grunnlag for innrettelsestap ved oppmykning av leveringsplikten.

I kapittel syv vil det gis noen avsluttende bemerkninger vedrørende pliktsystemet og den rettslige posisjonen til de begunstigende kommunene.

¹³ Nygaard, Nils *Rettsgrunnlag og standpunkt* 2. utgåve, Bergen 2004 side 24.

Del I

2. Pliktsystemet i endring.

2.1 Pliktsystemet i et historisk perspektiv.

Etter annen verdenskrig var vår nordlige landsdel preget av fem år med krig, og Finnmark var blitt offer for den brente jords taktikk. I etterkrigstidens Norge var fremtidsoptimismen stor. Ved en tiltro til en aktiv stat som styrte på grunnlag av en aktiv vitenskapelig begrunnet planøkonomi, var oppbyggingen av filetindustrien i Nord-Norge et virkemiddel for å løfte landsdelen opp til den industrielle tidsalderen.¹⁴ Et bilde på den aktive staten var det statseide filetindustrielskapet Finotro som drev virksomhet langs kysten av Nord-Troms og Finnmark.¹⁵

Et problem som meldte seg ved landanleggene, var problemene med de sesongbaserte leveringene av råstoff fra det tradisjonsbaserte fisket. Ønsket om en helårlig produksjon på landanleggene førte til en løsning hvor landanleggene kunne anskaffe egne havgående trålere, og dermed sikre råstoff til landindustrien gjennom hele året. Det ble tidlig nedtegnet pliktvillekår i den enkelte trålkonsesjon for å sikre levering til landindustrien.¹⁶

Trålkonsesjonene tildelt til forsyningsformål er ennå aktive, men konsesjonene har opp gjennom årene hatt flere eiere og tilknyttet en rekke fartøy opp gjennom årene.

Kystsamfunnene langs kysten begünstiget med filetindustri opplevde befolkningsvekst og stabile arbeidsplasser.¹⁷ Målet om en industri med formål å sysselsette og en desentralisert befolkningsstruktur langs kysten ble således oppnådd.¹⁸ På 80-tallet førte endringer i konkurranseforhold og bortfall av subsidier til dårlig lønnsomhet for filetindustrien, og mange arbeidsplasser forsvant som følge av økonomiske kriser og påfølgende konkurser.¹⁹

Filetindustrien har siden 80-tallet aldri oppnådd tidligere høyder, for Regjering og Storting er drømmen om høy sysselsetting i filetindustrien blitt til en utopi som ikke kan oppnås, selv ikke med pliktsystemet.

¹⁴ Patrick B. Sør Dahl, Edgar Henriksen og Nils Aarsæther, «Mot avvikling av trålerne plikter?», *Økonomisk fiskeriforskning*, nr. 1 2015. Heretter økonomisk fiskeriforskning.

¹⁵ <http://www.arkivportalen.no/side/aktor/detaljer?aktorId=no-a1450-09000000131412> (21.04.16).

¹⁶ Økonomisk fiskeriforskning nr. 1 2015 side 47 andre avsnitt.

¹⁷ Økonomisk fiskeriforskning nr. 1 2015 side 47 tredje avsnitt.

¹⁸ Økonomisk fiskeriforskning nr. 1 2015 side 48 første avsnitt.

¹⁹ Økonomisk fiskeriforskning nr. 1 2015 side 48 andre avsnitt.

2.2 Legitimitet.

Pliktsystemet er i Meld.St. 10 (2015-2016) foreslått endret til ugunst for de begunstige kystkommunene.

Regjeringens ønske om å myke opp pliktsystemet er noe regjeringen mener er legitimt. I boken *Rett, Samfunn og Demokrati* har en definert den allmenne forståelsen av «legitimitet» at noe er lovlig, rettmessig, rettferdig eller moralsk forsvarlig.²⁰ Om en ønsket endring mangler legitimitet, kan normale reaksjoner i et demokrati være demonstrasjoner og andre midler som skaper press mot en politisk endring. For eksempel har regjeringen møtt motstand fra organisasjoner og protestgrupper som for eksempel «Kystopprøret».²¹ Stortinget er i spesiell stilling når det kommer til legitimitet. Folket har valgt inn representanter til Stortinget som gjenspeiler verdiene og holdningene til innbyggerne. Stortinget innehar dermed en legitimitet til å endre lover og fatte vedtak i overensstemmelse med de rådende verdier hos folket.

En kunne tenke seg et Storting som sterkt kritiske til Regjeringens ønske om store endringer innenfor fiskeriforvaltningen, herunder pliktsystemet. I næringskomiteens behandling erkjenner en den dårlige lønnsomheten innenfor filetproduksjonen av hvitfisk.²² Torsk inngår i hvitfisksektoren. Flertallet i komiteen gikk inn for en innstilling om å nedsette en kommisjon som har mandat til å vurdere alle relevante sider av pliktsystemet.²³ Ved voteringen i Stortinget fikk innstillingen hele stortingsflertallet bak seg. Ved å nedsette en kommisjon stiller Stortinget på vegne av folket spørsmål ved pliktsystemets legitimitet.

I innledningen til sjømatmeldingen omtales dagens reguleringer som følgende: «Gårdagens politiske reguleringer må i større grad vike fordi terrenget har endret seg.»²⁴ En kan tolke utsagnet som legitimering av hvorfor pliktsystemet ikke passer inn lengre, verden har forandret seg, og næringen må få utvikle seg videre uten hindring. En endring i samfunnsforholdene kan således være en faktor som legitimerer endringer i pliktsystemet.

For å kunne styrke velferdsstaten for fremtiden, må konkurransekraften i næringslivet styrkes, sjømatindustrien er således intet unntak. Velferden til fellesskapet skal sikres med en mer effektiv og lønnsom forvaltning hvor ressursene utnyttes bedre slik at hele samfunnet sitter igjen med mest mulig verdi. En lønnsom sjømatindustri er dermed ikke forenelig med deler

²⁰ Jan Fridthjof Bernt og Synne Sæther Mæhle, *Rett, Samfunn og Demokrati*, Bergen 2007 side 443.

²¹ <http://www.dagbladet.no/2014/03/03/kultur/meninger/leder1/dbmener/kystoppror/32114563/> (21.04.16).

²² Innst.215 S (2015-2016) side 18 fjerde avsnitt.

²³ Innst.215 S (2015-2016) side 23 første hele avsnitt.

²⁴ Meld. St. 10 (2015-2016) side 5 fjerde avsnitt.

av landindustrien som omtales som: «Det er for eksempel ikke optimalt å la produksjonsutstyr stå stille og arbeidskraft være permittert store deler av året, eller å kaste råstoff som kan bli til fôr eller menneskemat og slik utgjøre økonomiske verdier.».²⁵

Regjeringen legitimerer endringene med å stille fellesskapets behov for velferd som et viktig hensyn som begrunner behovet for en lønnsom sjømatindustri. Dermed blir hovedmålet for regjeringens fiskeripolitikk størst mulig verdiskapning i norsk økonomi, også innenfor fiskeriene.

Behandlingen i Regjering og Storting har resultert i svekkelse av legitimiteten til pliktsystemet. Ved en nedsettelse av en kommisjon med formål å vurdere pliktsystemet stiller Stortinget spørsmål med pliktsystemet som en rettslig konstruksjon. Når Stortinget som den fremste representanten for folkesuvereniteten stiller spørsmål med pliktsystemets manglende virkning, settes legitimiteten til pliktsystemet under press. Innstillingen med den påfølgende voteringen tyder på et Storting i bevegelse hva gjelder synet på pliktsystemet, og i ytterste konsekvens kan pliktsystemets dager være talte innen kort tid.

I det følgende vil en se på hvordan dagens pliktsystem er innenfor fiskeriforvaltningen og prøve å peke ut forhold som kan forklare pliktsystemets manglende oppslutning.

²⁵ Meld. St. 10 (2015-2016) side 6 andre avsnitt.

Del II

3. Fiskerilovgivningen som ramme for pliktsystemet.

For å kunne komme inn på pliktsystemet, vil det være naturlig å gi en redegjørelse for lovverket som setter rammen for pliktsystemet. I det følgende vil jeg se nærmere på det rettslige rammeverket for pliktsystemet, og de motstridene hensyn som har dannet grunnlag for regjeringens ønske om en oppmyking av pliktsystemet.

3.1 Deltakerloven.

Deltakerloven regulerer fiskefartøyenes adgang til ervervsmessig fiske og fangst.

Deltakerlovens § 3 definerer ervervsmessig fiske og fangst som «høsting av marine ressurser når vedkommende yrkesutøver har dette som levevei alene eller sammen med annen næring hvor fartøy nyttes.» Bestemmelsen identifiserer deltakerloven som en næringslov, og omfavner kun fiske og fangst som regnes som næring. En tråler vil omfavnes av deltakerloven, da trålfiske uten tvil regnes som ervervsmessig fiske.

3.1.1 De motstridene hensyn i deltakerloven illustrert med Tveteråsutvalget.

I deltakerloven fremkommer hensynene i lovens formålsbestemmelse. Etter deltakerloven § 1 a) skal loven tilpasse fangstkapasiteten til ressursgrunlaget. Formålet er således å hindre overkapasitet i fiskeriene, og dermed få en mer lønnsom drift.

Deltakerlovens § 1 b) fremmer formålet om «å øke lønnsomheten og verdiskapningen i næringen, og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene.» For å kunne sikre arbeidsplassene, er økt verdiskapning en forutsetning. Bestemmelsen knytter sammen to motstridende hensyn, og det kan stilles spørsmål om disse to hensyn lar seg forene ved den foreslåtte endringen fra regjeringen. Siste opplistede formål finner en i deltakerloven § 1 c) som har som formål å sikre at de marine ressurser kommer kystbefolkningen til gode. Formålsbestemmelsen må her kunne forstås som et distriktshensyn.

I Tveteråsutvalget brukes begrepet «geografisk næringskonsentrasjon».²⁶ Med «geografisk næringskonsentrasjon» ønsker en å legge opp til en mer effektiv utnyttelse av maskiner og arbeidskraft, en fellesbetegnelse på disse faktorene er innsatsfaktorer. En mer effektiv utnyttelse av innsatsfaktorene tilsier en mer konstant drift hvor en kan produsere mer fisk uten opphold, og dermed bedre lønnsomheten. Dette krever større volumer å produsere av, og råstoffet må hentes en plass, for eksempel ved utkonkurrering av et annet industrianlegg.

²⁶ NOU 2014:16 side 55.

Utvalgets synspunkt vil nå målsetningen om et mer lønnsomt fiskeri, men en økt konsentrasjon av næringsvirksomhet betyr at enkelte kystdistrikt risikerer å tape sine respektive næringsvirksomheter. I sjømatmeldinga følger Regjeringen opp med tiltak som kan medvirke til en geografisk næringskonsentrasjon, nemlig lemping i pliktsystemet.²⁷

Regjeringens ønske om økt verdiskapning og lønnsomhet presser distriktshensynet og sysselsettingshensynet i deltakerloven. Fra Regjeringens hold er økt verdiskapning og bedret lønnsomhet en forutsetning for å kunne sikre kystbefolkningen i fremtiden.²⁸ En kan dermed si at endringene i pliktsystemet er en forutsetning for fortsatt fremtidig bosetning i distriktene, selv om Regjeringen gir uttrykk for at enkelte fiskeriavhengige områder ikke får nok råstoff til å drifte lønnsomt, ved bortfall av leveringsplikten.²⁹

3.2 Havressursloven.

Den andre sentrale loven på fiskeriforvaltningens område er havressursloven.³⁰

Havressursloven regulerer forhold vedrørende uttak av de marine ressurser, og hjemler regler om kvotebestemmelser, redskapstyper og kontrollregler ved selve uttaket av de marine ressursene.

Lovens formål er å sikre ei «berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.» jfr. havressursloven § 1.

Formålene til havressursloven er forholdsvis like sammenlignet med formålene til deltakerloven. For eksempel kan hensynet til sysselsetting og bosetting være relevante hensyn ved fastsettelsen av kvotene etter havressursloven §§ 11 og 12³¹. Hensyn som ligger til grunn for flåtestrukturen (reguleres av deltakerloven) er også relevante hensyn som begrunner uttaksreglene (kvotene). Sysselsettings – og bosettingshensynet spiller en sentral rolle i henholdsvis deltakerloven og havressursloven, og kan begrunnes i lovenes forhold til hverandre. Dersom en gir deltakeradgang til et kystfiskefartøy med begrunnelse i distriktshensyn, må det foreligge kvoter kystfiskefartøyet kan fiske av. Flere kystfiskefartøy i distriktene kan da begrunne flere kvoter til distriktene begrunnet i distriktshensyn.

²⁷ Meld. St. 10 (2015-2016) pkt. 8.7.

²⁸ Meld. St. 10 (2015-2016) side 9 sjettede avsnitt.

²⁹ Meld. St. 10 (2015-2016) side 53 syvende avsnitt.

³⁰ Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova) 6. juni 2008 nr. 37.

³¹ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) side 71 siste hele avsnitt.

3.2.1 Havressursloven § 2.

Havressursloven er en sentral bestemmelse på fiskeriforvaltningens område. Bestemmelsen brukes ofte til inntekt for et argument mot trålflåten da trålflåten konsentrerer fiskekvoter på noen få eiere som ikke etterlever interessene til kystbefolkningen. For eksempel er det mer profitabelt å selge nedfrost fisk til utlandet istedenfor å levere fersk fisk til filetproduksjon. Konsekvensen for kystbefolkningen er frykt for nedleggelse av fiskeindustri og frustrasjon over manglende leveringer.³²

Havressursloven § 2 handler om retten til ressursene og uttrykker: «Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg.». Bestemmelsen gir uttrykk for at de viltlevende marine ressursene tilhører folket i Norge, og utelukker privat eierskap av ressursene i vill tilstand. Ordlyden bruker begrepet «viltlevende marine ressurser» og hindrer ikke privat oppdrett av fisk. Ved fangst av fisken opphører den ville tilstanden, og bestemmelsen er ikke til hinder for etablering av privat eierskap til fisk som er fanget.

I forarbeid er ordlyden i bestemmelsen valgt for å understreke statens rolle som en forvalter av de viltlevende marine ressurser, og statens ansvar for å ivareta balansen i økosystemene.³³ Bestemmelsen er også ment som et uttrykk for bosetting langs kysten, og verdien av de viltlevende marine ressursene skal tilkomme fiskerne og kystsamfunnene.³⁴

Havressursloven § 2 er en bestemmelse som uttrykker den fiskerirettslige linjen som har vært i Norge det siste 60 årene. I forarbeid omtales havressursloven § 2 som en oppfølging av tidligere uttalelser om forvaltningen av de marine ressursene og viser til et avsnitt i Innst.O.nr.38 (1998-1999)³⁵. I innstillingen er det uttalt: «Komiteen vil påpeke at fiskeressursene tilhører det norske folk, i fellesskap. Det er derfor i utgangspunktet ingen enkeltpersoner eller enkeltselskaper som kan gis evigvarende eksklusive rettigheter til vederlagsfritt å høste av (og tjene på) disse ressursene, mens andre stenges ute fra å delta i fisket.».³⁶

Uttalelsen ovenfor kan forstås som en uttalelse for åpne fiskeallmenninger, hvor alle som ønsker å fiske, skal ha rett til å delta. Kystfiskerne er fiskere som fisker fra de mindre båtene og som i manges øyne er best i stand til å fremskaffe råstoff og dermed verdiskapning for

³² <http://frifagbevegelse.no/nyheter/-stopp-ranet-av-finnmarks-framtid-6.158.101898.1fb586178a> (22.04.16).

³³ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) merknad til § 2 fjerde avsnitt.

³⁴ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) merknad til § 2 femte avsnitt.

³⁵ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) merknad til § 2 femte avsnitt.

³⁶ Innst.O.nr.38 (1997-1998) kap. 2.3.

kystsamfunnene³⁷. Samtidig er fisket i dag lukket for nye deltakere (fiskere) i kystfiske jfr. deltakerloven § 21 (1). I Kystopprøret ble parolen «Fisken tilhører folket» brukt mot trålerne, og spesielt rettet mot Norway Seafoods.³⁸ Budskapet forstås som en reaksjon mot manglende levering av fisk langs kysten av Nord-Norge hvor kystbefolkningen mener å ha mistet selve rådigheten over fiskeriressursene, og dermed får ikke fellesskapet nytte godt av de marine ressursene.

En løsning som er skissert for å ivareta kystsamfunnene bedre, er å overføre fisketillatelse fra trålere til kystfiskeflåten.³⁹ Hovedbegrunnelsen for det ovennevnte syn er ønsket om å oppnå flere leveringer av fangster til kysten og dermed få til en bedre fordeling av ressursene som tilkommer fellesskapet, og ikke noen få trålrederier.

I den fiskeripolitiske debatten blir trålerne sett på som egenrådige profittmaskiner som ikke tar hensyn til kystdistriktene, og ignorerer de plikter tråleren er pålagt.⁴⁰ I kystdistriktene ser en på trålrederne som en gruppe med eksklusive rettigheter som ikke tilfører kystsamfunnene verdier, og således ikke ivaretar fellesskapet. Det kan argumenteres med at trålernes manglende ivaretagelse av fellesskapet ikke er forenelig med havressursloven § 2, og trålernes drift kan anses for å være ulovlig.

Havressursloven § 2 kan derimot ikke ses på som et forbud mot trålfartøy, eller en rettslig begrensning på trålernes frihet til å drifte fartøyet etter eget velbefinnende. Uttalelsen i den ovennevnte innstilling gir ikke et forbud mot trålerne. En må se på uttalelsen som er erklæring om statens mulighet til å forvalte fiskeriene, da der er ingen som gis «evigvarende eksklusive rettigheter». Det forhenværende syn vil også harmonere med Ot.prp.nr.20 (2007-2008) som eksplisitt omtaler bestemmelsen som en erklæring om statens forvalteransvar. Hvordan fiskerettighetene skal forvaltes er opp til staten og et anliggende tilhørende landets folkevalgte i Stortinget.

Statens rolle som forvalter tilsier et ansvar for å bevare de marine ressursene og sikre lønnsomhet innenfor fiskeriene hvor lukking og konsesjoner er et virkemiddel for å sikre fellesskapet fiskeriressurser også i fremtiden. Virkningen kan derimot ha uheldige følger,

³⁷ Viktigheten av hjemmeflåten (kystfiskerflåten) <http://www.nordlys.no/kristian-fikk-et-jubelar-for-meg-som-ikke-er-vant-til-a-tjene-mye-penger-sa-ble-2015-et-godt-ar/s/5-34-393518>, (28.03.16).

³⁸ <http://www.dagsavisen.no/innenriks/fisken-tilh%C3%B8rer-folket-1.280835>, (22.04.16).

³⁹ Innspill fra Kystens Tankesmie AS til Tveterås – Utvalgets rapport side 3.

⁴⁰ <http://www.nrk.no/troms/markerte-kystoppreret-med-protest-1.11528958>, (22.04.16).

hvor det utad kan virke som de tilgodesette personer og selskaper fremstår som en eksklusiv gruppe med evigvarende rettigheter slik Peter Ørbech uttalte til frifagbevegelse.no.⁴¹

3.2 Tillatelser for deltakelse i fiske.

For å kunne bedrive ervervsmessig trålfiske må det foreligge tillatelse fra departementet.

Begrunnelsen mot fri etableringsrett er å hindre overkapasitet av fartøy innenfor fiskeriene.

3.2.1 Ervervstillatelse.

For å kunne fiske med tråler, setter deltakerloven flere krav til utøver. En begrenser seg her til å se nærmere på ervervstillatelse og spesiell tillatelse for havfiskefartøy.

Deltakerloven § 4 påbyr et hvert fartøy som skal benyttes til fiske eller fangst til å inneha en ervervstillatelse som tildeles av departementet. For å kunne tildeles ervervstillatelse settes det krav til flere vilkår, herunder nasjonalitetskrav, krav til bosted og hensyn til den totale flåtens fangstkapasitet uten å gå nærmere inn på vilkårene for ervervstillatelse.

Ordlyden i deltakerloven bruker ordlyden «departementet» om subjektet som tildeler tillatelsene. Med hjemmel i forskrift har departementet delegert kompetansen til å tildele ervervstillatelse til Fiskeridirektoratet og Fiskeridirektoratets regionskontor.⁴²

3.2.1 Aktivitetskravet.

Aktivitetskravet hjemles i deltakerlovens § 6 og setter krav om tidligere deltakelse i fisket, og er et forbud mot en industrieiet trålflåte. Aktivitetskravet ivaretar prinsippet om en fiskereid flåte, og har historiske røtter, og var inntatt i den gamle deltakerloven fra 1972.⁴³

Aktivitetskravet fungerer som et yrkesvern for fiskerne, og verner fiskerne i konkurransen om råddigheten over fisken.⁴⁴ For å sikre fortsatt kontroll over fiskeriressursene hos fiskerne og dermed landinger av fisk langs kysten, stilles det krav til tidligere og pågående aktivitet.⁴⁵

Trålere eid av landindustri er et avvik fra det prinsipielle synet om en fiskereid fiskeflåte. Industrieide trålere var ved opprettelsen et unntak fra aktivitetskravet som allerede var lovfestet på 50-tallet.⁴⁶

Dersom aktivitetskravet oppheves, kan det tenkes muligheter for prispress på fiskebåter med tillatelser, og dermed utestenging av den vanlige fiskeren fra deltakelse. For eksempel kunne

⁴¹ <http://frifagbevegelse.no/nyheter/-stopp-ranet-av-finnmarks-framtid-6.158.101898.1fb586178a>, (22.04.16).

⁴² Forskrift 17. juni 2005 nr. 607 om Delegering av myndighet til Fiskeridirektoratet og Fiskeridirektoratets regionkontor etter deltakerloven.

⁴³ Ot.prp.nr. 67 (1997-1998) side 15 sjette første hele avsnitt.

⁴⁴ Innst.S.nr. 50 (1992-1993) punkt «bakgrunn og føresetnader for eit nytt reguleringsystem» 13. avsnitt.

⁴⁵ St.meld nr. 51 (1997-1998) pkt. 1.4 femte avsnitt.

⁴⁶ Ot.prp.nr. 22 (1971-1972) pkt. IV «Innholdet i det fremlagte lovutkastet».

et stort internasjonalt konsern begynt å kjøpe opp fiskeritillatelse, og dermed drive prisene for kvoterettigheter opp, og dermed presse ut fiskerne. Et aktivitetskrav setter skranker for en aktør utenfor næringen til å kjøpe opp flåten som regnes som eiet av fiskerne. Aktivitetskravet gjelder også for selskaper etter deltakerlovens § 6 (2).

I dagens deltakerlov hjemles unntaket fra aktivitetskravet i deltakerloven § 6 (3) med følgende ordlyd: «Departementet kan i særlig tilfelle, når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det, gjøre unntak fra kravet i første og annet ledd om tidligere aktivitet.»

Hensyn som vektlegges ved avvik fra aktivitetskravet er «næringsmessige og regionale hensyn». «Næringsmessige og regionale hensyn» vil typisk være hvor en kan skape en næringsvirksomhet ute i regionene. I forarbeid er relevante hensyn sysselsetting og bosetting langs kysten samt sikring av råstoff til landindustri være relevante hensyn for å avvike aktivitetskravet.⁴⁷ Under någjeldende deltakerlov har departementet dispensert fra aktivitetskravet ovenfor Aker Seafood ved deres reorganisering av selskapsstruktur i Finnmark.⁴⁸

De positive effektene for et eller flere steder vil vekte mer enn selve aktivitetskravet når de positive effektene regnes for å være større enn de negative følgene et avvik fra aktivitetskravet fører med seg. Pliktene som er gitt trålerne, er plikter som skal fremme hensynene oppstilt i deltakerloven § 6 (3).

Et avvik fra aktivitetskravet begrunnet i regionale og næringsmessige hensyn har vært akseptert så lenge trålerne har ivarett de to ovennevnte hensyn. Ved en oppmykning i dagens pliktregime vil trålernes stilling endre seg fra en unntaksordning med heftelser som følge av pliktssystemet, til å bli tilnærmet likestilt med fiskefartøy eid av fiskerne som har oppfylt aktivitetskravet. Trålrederiene har da kommet i samme posisjon som fiskefartøy eid av fiskerne, da det i realiteten ikke vil være noen forskjell mellom en fartøyeier som oppfyller og ikke oppfyller aktivitetskravet. Aktivitetskravet som er et yrkesvern for fiskerne, vil i praksis ikke ha noen selvstendig betydning ovenfor dem industrieide trålflåten.

⁴⁷ Ot.prp.nr.67 (1997-1998) side 45.

⁴⁸ Brev fra Fiskeridepartementet til Fiskeridirektoratet 15. februar 2006.
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IFkgjbOs4vQJ:www.dagbladet.no/f/rkktillatelse.pdf+&cd=1&hl=no&ct=clnk&gl=no> (02.05.16).

3.2.2 Spesiell tillatelse.

For å kunne drive med tråler er det om krav spesiell tillatelse. Deltakerloven § 12 nedlegger forbud mot å nytte havfiskefartøy til ervervsmessig fiske og fangst. Hva som regnes som havfiskefartøy er regulert i konsesjonsforskriften § 1-1 (1) og hvor tråler er eksplisitt nevnt⁴⁹.

Ved tildeling av spesiell tillatelse kan det fastsettes vilkår for tillatelsen jfr. deltakerloven § 12 (1) annen setning. Fastsettelse av vilkår kan begrunnes i allmenne hensyn eller særlig hensyn som gjør seg gjeldende i den enkelte sak.⁵⁰ Hensyn som fremkommer i deltakerlovens formålsbestemmelse vil være hensyn som er relevante ved tildeling av spesiell tillatelse.

Påbudet om spesiell tillatelse er et uttrykk for krav om konsesjon for å kunne bedrive trålfiske, og er et hinder i næringsfriheten.⁵¹ Det er ikke mulig å bygge en tråler, og starte fiske uten tillatelse. En konsesjonsbetinget adgang lukker fisket, og gjør trålere med tillatelser attraktive.

3.3 Pliktsystemet.

Bakgrunnen for innføringen av pliktsystemet i fiskeriene har sin bakgrunn i etterlevelsen av de hensyn som betinget landindustrien til å eie egne båter. De sentrale hensynene er sysselsetning og bosetting ute i distriktene, og pliktsystemet anses for å være et verktøy i realiseringen av nevnte hensyn.⁵² De negative konsekvenser med unntaket fra aktivitetskravet i deltakerlovens § 6 (3) prøves avdempet ved å påføre heftende plikter på de begunstige trålerne.⁵³ Sagt på en annen måte skal pliktene føre til landing av fisk på kaiene langs kysten av Nord-Norge. Ved å lande fiskeriressursene ute i kystdistriktene oppnås et sentralt næringspolitisk mål som er å sikre en fordeling av verdiskapningen mellom ulike aktører.⁵⁴ Landing av fangster langs kysten får kystbefolkningen ta del i verdiskapningen. Unnlatt levering av fangster fra trålere, hindrer den næringspolitiske målsetningen.

I det følgende vil det redegjøres hvordan det rettslige rammeverket rundt pliktsystemet er, og om dagens regelsett ivaretar

Dagens pliktsystem består av tre plikter. Disse pliktene er leveringsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt.

⁴⁹ Forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst.

⁵⁰ Ot.prp.nr.67 (1997-1998) side 48 tredje siste avsnitt.

⁵¹ Ot.prp.nr.67 (1997-1998) side 49 fjerde avsnitt.

⁵² NOU 2002:13 Eierskap til fiskefartøy side 62 tredje hele avsnitt.

⁵³ NOU 2002:13 Eierskap til fiskefartøy side 61 første avsnitt.

⁵⁴ NOU 2014:16 side 32 første avsnitt.

3.3.1 Leveringsplikten

Ved opprettelsen av filetindustrien var det naturlig for trålerne å levere fangsten til sitt respektive anlegg. Endringer i eierforholdene med følge av løsere tilknytning mellom tråler og landanlegg resulterte i en leveringsplikt påheftet tråleren.⁵⁵

I dagens fiskerier er 21 torsketrålkonsesjoner påheftet leveringsvilkår (leveringsplikt og aktivitetsplikt) på sine fangster, og leveringsvilkårene omfatter 46,5282 kvotefaktorer av totalt 87,9265 kvotefaktorer i torsketrålfisket.⁵⁶ Over halvparten av trålfisket er påheft leveringsvilkår, det vil si leveringsplikt eller aktivitetsplikt. En endring av pliktsystemet vil således påvirke en stor andel av torsketrålfartøyene.

Leveringsplikten er utformet noe forskjellig fra fartøy til fartøy og har sin bakgrunn i det enkeltes fartøys individuelle tillatelse (konsesjon), og gir utslag i hvordan leveringsplikten er utformet.⁵⁷ Den strengeste formen for leveringsplikt angir et eller flere bestemte anlegg fisken skal leveres til.⁵⁸ Andre og mer mildere former for leveringsplikten angir leveringsplikt til et sted, og den mildeste formen for leveringsplikt angir en region, det vil si en del av et fylke eller deler av en region.⁵⁹ Fartøyets individuelle tillatelse og leveringsforskriften regulerer leveringsplikten. Forskriften vil bli nærmere omtalt nedenfor.

3.3.2 Interessemotsetningen.

Leveringsplikten til bestemte kommuner eller industribedrifter kan ses på som en heftelse for trålerne, og en tilsvarende fordel for landanlegg langs kysten av Nord-Norge. Hva som er den mest lønnsomme driften for tråleren, er ikke alltid det mest lønnsomme for landanlegget. For eksempel ønsker tråleren å få mest mulig betalt for råstoffet, mens landanlegget ønsker å betale minst mulig for råstoffet.⁶⁰ Et eksempel som illustrerer motsetningen mellom flåte og landanlegg er i hvilken tilstand råstoffet leveres i. Et fartøy ønsker å levere råstoffet i frossen tilstand, mens landindustrien ønsker å motta råstoffet i fersk tilstand.⁶¹

Ved å nedfryse fangsten oppnår trålerne en mer effektiv drift og adgang til et større og globalt marked som er mer betalingsvillig for torsken som fanges.⁶² Et større marked med flere aktører resulterer i større konkurranse om fisken, og vil gi en bedre pris for tråleren ved å gi

⁵⁵ NOU 2002:13 punkt 12.2.

⁵⁶ Meld. St. 10 (2015-2016) pkt. 8.4.3 side 52.

⁵⁷ Meld. St. 10 (2015-2016) pkt. 8.4.2 side 51.

⁵⁸ NOU 2002:13 side 62 nest siste avsnitt.

⁵⁹ NOU 2002:13 side 62 nest siste avsnitt.

⁶⁰ Bent Dreyer, John R. Isaksen, Bjørn Inge Bendiksen og Stein Arne Rånes, «Evaluering av leveringsplikten», Fiskeriforskning Rapport 1/2006 side 3 første hele avsnitt.

⁶¹ Fiskeriforskning rapport 1/2006 side 12 tredje avsnitt.

⁶² Fiskeriforskning rapport 1/2006 side 2 andre avsnitt.

tilslaget til den aktøren som byr mest i auksjonssystemet.⁶³ Ved å oppnå en bedre pris vil verdien av fangsten øke, og lønnsomheten vil bli bedre da kostnadene er tilnærmet like, bortsett fra økt lott til mannskap, men det vil foreligge et bedre resultat. En best mulig lønnsomhet er en betingelse for økt verdiskapning innenfor fiskeriene.

Leveringsplikten begrenset i utgangspunktet tilgangen til hvilke aktører som kunne kjøpe fisken. Færre aktører som konkurrerer om fangsten, resulterer i lavere pris for fangsten.⁶⁴ Landanlegget vil dermed sikre seg billigere råstoff, og få en tilsvarende økonomisk fordel. Problemet som melder seg er selve tilstanden på fangsten som leveres. Fra et landanleggs perspektiv er det i filetproduksjon ønskelig med ferskt råstoff for å oppnå størst mulig lønnsomhet.⁶⁵ Interessemotsetningen mellom fartøy og landanlegg illustrer hvorfor ikke leveringsplikten har fungert de siste årene. I tidligere tider hvor tråleren var «tjeneren» til landanlegget og kystsamfunnene, har tråleren gått til å drive etter sine egne interesser. Hvorfor trålerne ikke leverer i henhold til landanleggenes interesse i dag, er først og fremst endringer i eierforholdene, hvor landanlegg og trålfartøy har ulike eiere. Felles eierskap er likevel ingen garanti for levering til landanlegg.

3.3.3 Om fangsten skal leveres i fersk eller frossen tilstand.

En av de sterkeste interessemotsetningene som er omtalt ovenfor er hvilken tilstand fisken skal leveres i. Fartøyeier ønsker å levere fisk i frossen tilstand, mens landanlegget oppnår best lønnsomhet ved levering av ferskt råstoff. Nedenfor vil det bli vist til noen sentrale momenter som begrunner hvorfor trålerne kan levere fangstene i frossen tilstand.

I Øst-Finnmark tingrett ble spørsmålet om det forelå et forbud mot ombordfrysning av leveringspliktig fangst vurdert av retten.⁶⁶ Saksøkerne, i dette tilfellet to landanlegg i Mehamn, mente trålerne var påheftet leveringsplikt av fersk fisk.

Ved vurderingen om det forelå et forbud mot ombordfrysning, førte saksøker, tidligere fiskeriminister Karl Eirik Schjøtt-Pedersen som vitne. Den tidligere fiskeriministeren mente det forelå et påbud om levering av fersk fisk til landanleggene i Mehamn, med mindre annet et uttalt i den enkeltes trålers konsesjon.⁶⁷

⁶³ Fiskeriforskning rapport 1/2006 side 3 tredje hele avsnitt.

⁶⁴ NOU 2002:13 pkt. 12.5 andre avsnitt.

⁶⁵ Fiskeriforskning side 32 første avsnitt.

⁶⁶ TOSFI-2005-66463-2 under overskriften «Erstatningskravene fra Isanlegget AS og Nordkyn Seafood AS» henvises det i vitnemål at frysekonsesjonsloven ble opphevet i 1983.

⁶⁷ TOSFI-2005-66463-2 under overskriften «Erstatningskravene fra Isanlegget AS og Nordkyn Seafood AS» neste siste avsnitt.

Argumenter som pekte mot et påbud var selve fortolkningen av konsesjonsvilkår til trålerne, hvor det ikke var gitt uttrykk for noe fryseforbud. Dersom det forelå et påbud om levering av fersk fisk, burde påbudet vært eksplisitt nedtegnet i selve konsesjonen. Ved vitneførselen stilte ansatte i Kyst – og fiskeridepartementet som vitner for å meddele sine argumenter for om det forelå et fryseforbud. Ingen av vitnemålene støttet opp om et frysepåbud, og det ble påpekt at det ikke hadde foreligget et generelt rettslig påbud mot ombordfrysing siden opphevelsen av frysekonsesjonsloven i 1983.⁶⁸

Resultatet av dommen stadfester synet på fartøyeiernes valgfrihet i hvordan fangstene skal leveres, og endret ikke den rettslige realiteten. Valgfriheten til fartøyeierne har resultert i stadig flere frysetrålere, og pr. i dag er det kun tre aktive ferskfisktrålere som alle er eiet av industrien.⁶⁹

3.3.4 Regionalisering av trålkonsesjonene.

I forhold hvor landanlegg og trålfartøy eies av samme eier, resulterer ikke felles eierskap i en automatisk overholdelse av leveringsplikten. Opp gjennom årene har det oppstått en sentralisering av selskaper som eier trålfartøyene, og i dag er det to store selskaper som eier de fleste trålfartøy med leveringsvilkår.⁷⁰ De to selskapene er henholdsvis Nergård AS og Havfisk ASA. I det følgende brukes Havfisk ASA som en illustrasjon på hvilke virkninger som oppstår hvor et selskap eier flere trålfartøy og landanlegg.

Havfisk ASA eier Havfisk Finnmark AS som igjen eier Havfiske Båtsfjord AS.⁷¹

Landanlegget har siden 2005 vært eiet av Norway Seafoods (juridisk navn, Havfisk Finnmark AS) gjennom datterselskapet Havfisk Båtsfjord, og er i følge eieren et moderne landanlegg som mottar fangster fra kystflåten, utenlandske fartøy og fangster fra trålerne eiet av Finnmark Havfiske AS.^{72 73}

Ved evalueringen av leveringsplikten ble det gjort en vurdering av hvordan leveringsplikten hadde påvirket landingen av råstoff i de ulike regioner i år 2004.⁷⁴ Ut fra rapporten kan en utlede en sentralisering av hvor landingene av torsk foretas. I Øst-Finnmark fremkommer det

⁶⁸ TOSFI-2005-66463-2.

⁶⁹ Meld. St. 10 (2015-2016) pkt. 8.4.3 andre avsnitt.

⁷⁰ Meld. St. 10 (2015-2016) pkt. 8.4.3.

⁷¹ <http://www.havfisk.no/no/havfisk/var-historie>, (09.03.16).

Eieroversikt Havfisk Finnmark, <https://www.regnskapstall.no/roller-og-eiere-av-aker-seafoods-finmark-as-100133200S1>, (09.03.16).

⁷² <http://www.havfisk.no/no/havfisk/var-historie>, under overskriften «Båtsfjord Havfiske». (09.03.16).

⁷³ Eieroversikt Havfisk Båtsfjord AS, <https://www.regnskapstall.no/roller-og-eiere-av-havfisk-baatsfjord-as-100124701S0> (02.05.16)

⁷⁴ Fiskeriforskning Rapport 1/2006 Vedlegg B: Regional fordeling av leveringspliktig fangst.

av tabellen, inntatt i rapporten, en tilnærmet oppfyllelse av leveringsplikten til Båtsfjord.⁷⁵ I Kjøllefjord ble det landet mer leveringspliktig torsk enn hva leveringsplikten tilsa. I den samme tabellen kan en utlede i overkant 10 % av leveringspliktig fisk levert til Mehamn, mens Bugøyenes, Vadsø, Vardø og Berlevåg ikke fikk levert noe leveringspliktig fisk.

Båtsfjord er det stedet med størst leveringspliktig kvantum, og benyttet seg av leveringsforskriftens sekundærordning. Ved bruk av sekundærordning har ikke det opprinnelige stedet benyttet seg av leveringsplikten. Kjøllefjord var stedet som kjøpte mest fisk gjennom subsidiærordningen. Tallene presentert ovenfor er fra året før Finnmark Havfiske AS fikk eierskapet til trålerne som har leveringsplikt til de ovenfor nevnte steder.

Ved kjøp av fiskeriselskaper og fusjoner innehar Finnmark Havfiske i dag kontroll over det store flertall av trålkonsesjoner påheftet leveringsplikt i Øst-Finnmark.⁷⁶ Endringen i eiersammensetningen har ikke fått noen endringer i leveringsmønsteret. Forklaringen på utelatt leveringsplikt til Vadsø, Vardø og Bugøyenes kan forklares i nedlagte fiskemottak, og således ingen aktør å levere fisken til.

Ved Mehamn eide Aker Seafoods gjennom datterselskapet Aker Seafoods Nordkyn AS et fiskeforedlingsanlegg frem til 2014, før anlegget ble solgt til ny eier.⁷⁷ Under Aker Seafoods eierskap var det nyhetsoppslag om stenging av anlegget i Mehamn som følge av manglende leveranser av råstoff.⁷⁸ Ved stans i produksjonen i Mehamn ble de ansatte permittert over lengre perioder.⁷⁹ Virkning av et nedstengt fiskeanlegg i Mehamn, var en plass mindre å levere leveringspliktig fangst til. En kan karakterisere Aker Seafoods handlemønster som manglende interesse i å drifte et anlegg i Mehamn, når Aker Seafoods hadde andre anlegg i regionen (Båtsfjord). I en bedriftsøkonomisk tankegang er det mer lønnsomt å sentralisere produksjonen til et anlegg eller selge torsken i frossen tilstand, enn å ha små produksjonsenheter spredt utover et større område.

Situasjonen i Mehamn med Aker Seafoods som eier av landanlegg og trålfartøy gir ingen automatikk i sikring av aktivitet ved landanlegg langs kysten.

⁷⁵ Fiskeriforskning vedlegg B: Regional fordeling av leveringspliktig fangst.

⁷⁶ Brev fra Fiskeri – og Kystdepartementet til Aker Seafoods ASA, 28 april 2005 side 2.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IFkgjOs4vQJ:www.dagbladet.no/f/rkktillatelser.pdf+&cd=1&hl=no&ct=clnk&gl=no> (02.05.16).

⁷⁷ <http://bedrift.norwayseafoods.com/text.cfm?path=513&id=2067&lid=1> (27.04.16).

⁷⁸ <http://www.ifinnmark.no/nyheter/aker-seafoods-sjef-vingler-i-mehamn-saken/s/1-30002-6189058>, (10.03.16).

⁷⁹ <http://www.nordlys.no/nyheter/frykter-for-jobben/s/1-79-5817129>, (10.03.16).

3.4 Leveringsforskriften.

Leveringsforskriften er den sentrale rettskilden som regulerer leveringsplikten.⁸⁰ Forskriften kommer til anvendelse hvor eier er tildelt torsketråltilatelse, og tillatelsen eies helt eller delvis av fiskeindustribedrifter med grunnlag i deltakerloven § 6 (3) jfr. forskriftens § 2 (1).

Forskriftens kommer også til anvendelse for fartøy som ved forskriftens ikrafttredelse var påheftet levering til fiskeindustribedrifter, til kommuner eller større geografiske områder jfr. leveringsforskriften § § 2 (2).

Formålet ved forskriften er å «sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel fra torsketrålflåten» jfr. forskriftens § 1. Om forskriften har bedret råstofftilførselen til landanlegget vil bli vurdert i det følgende.

3.4.1 Begrunnelsen for forskriften.

Leveringsforskriften ble til som følge av ulik praksis i gjennomføringen av leveringsplikten som følge av manglende felles regelverk. Leveringsvilkårene fremkom av den enkelte trålers konsesjon og ga seg utslag i ulik praksis. Utvalget prøvde å løse flere sentrale problemstillinger ved å gi en forskrift. En sentral problemstilling som ble søkt løst gjennom forskriften, var en klargjøring av hvor fangstene leveringspliktig fangst skulle leveres.⁸¹ En annen problemstilling var hvor mye av fangsten til tråleren som var omfattet av leveringsplikten.⁸² En tredje problemstilling var hvilken pris landanlegget skulle betale for fisk levert som leveringspliktig fangst, da det ikke forelå noen regler for hvordan prissettingen skulle være.⁸³

3.4.2 Hvor fangsten skal tilbys, leveringsplikt som tilbudsplikt.

Etter forskriftens § 3 første ledd skal fartøy som nevnt i forskriftens § 2 tilby fartøyets fangst med de vilkår som fremkommer av den enkelte konsesjon, men i overensstemmelse de begrensninger som følger av forskriftens § 4.

Trålfartøy påheftet leveringsbetingelse er pålagt å «tilby» fangsten. En forståelse av «tilby» sikter til en tilbudsplikt fartøyet har ovenfor landanlegget. Et tilbud er avhengig av en aksept. Dersom det eller de tilgodesette landanlegg ikke aksepterer tilbudet, foreligger det ikke noen plikt for trålfartøyet til å levere fangsten til det/de begunstigede landanlegg som fremkommer

⁸⁰ Forskrift 12. september 2003 om leveringsplikt for fartøy med torsketråltilatelse.

⁸¹ NOU 2002:13 pkt. 12.6.3.

⁸² NOU 2002:13 pkt. 12.6.2.

⁸³ NOU 2002:13 pkt. 12.6.1.

av konsesjonen. Ved å omtale trålerens plikt som en tilbudsplikt, er posisjonen til de begunstigede landanleggene svekket, ved at trålerne ikke er pliktig til å levere fangsten.

I tilfeller hvor den/de begunstigede landanleggene avviser tilbudet, skal fangsten tilbys fiskeindustribedrifter som befinner seg i samme region som den eller de anlegg som er begunstiget i konsesjonen jfr. forskriftens § 3 (3). Med regioner viser forskriften til tre regioner jfr. forskriftens § 3 (4). Dersom et landanlegg i Mehamn avviser tilbud fra tilbudspliktig trålfartøy, kan andre landanlegg i region Øst-Finnmark som for eksempel Båtsfjord, benytte seg av trålerens tilbudsplikt.

Om ingen landanlegg innenfor regionen kjøper fangsten, kan fartøyeier selge fangsten på det åpne markedet jfr. forskriftens § 5 (4).

3.4.3 Driftsplan.

Forskriftens § 3 (2) har en detaljert bestemmelse for utarbeidelse av driftsplaner ved gjennomføringen av leveringsplikten. Formålet med en driftsplan er å koordinere aktivitetene til landanlegget og trålfartøyet. Landanleggene langs kysten mottar råstoff fra kystfiskeflåten, og i høysesongen for kystfiskeflåten vil interessen for trålfangster være fraværende for flere landanlegg.⁸⁴ For å sikre formålet om en stabil råstofftilførsel vil det være i landanleggets interesse i og ikke motta en hel årsfangst på kort tid, en driftsplan vil hindre en «flom» av fisk på kort tid.⁸⁵ Om en tar utgangspunkt i trålrederens perspektiv, vil en driftsplan gi forutberegnelighet for når tid tråleren skal levere fangster og dermed kan en planlegge driften av fartøyet deretter.⁸⁶

Intensjonen bak driftsplanen har vært å harmonere fartøyenes og landanleggenes forhold til hverandre. Ved å ha en plan om hvor og når fisk skal leveres har en prøvd å skape en regel som skal bedre gjennomføringen av leveringsplikten. Om driftsplanen har levd opp til forventningene er en annen sak. Ved et tilfelle er drifts – og leveringsplan brukt som argument for å kjøpe seg fri fra leveringsplikten, da utarbeidelse av driftsplaner ble sett på som betydelige administrative kostnader for trålrederiet.⁸⁷

3.4.4 Mengde fisk som skal leveres.

Forskriftens § 4 angir leveringsplikten til å være 80 % av trålerens torskefangst og 60 % av trålerens hysefangst fanget nord for 62 grader nord. Bestemmelsen ble gitt for å avklare hvor

⁸⁴ NOU 2002:13 side 69 femte hele avsnitt.

⁸⁵ NOU 2002:13 Pkt. 12.7.

⁸⁶ NOU 2002:13 Pkt. 12.7.

⁸⁷ Økonomisk fiskeriforskning nr. 1 2015.

stor mengde fisk som omfattes av leveringsplikten, da den enkelte konsesjon inneholdt ulike krav til hvor mye fisk som var leveringspliktig.⁸⁸ I de fleste konsesjoner er trålerne pålagt en fullstendig leveringsplikt ovenfor landanlegget, dette følger den enkelte trålkonsesjon.⁸⁹

Mengden leveringspliktig fisk på henholdsvis 80 % torsk og 60 % hyse var for mange trålere en lemping av mengde leveringspliktig fisk, og landanleggene fikk innskrenket sin fordel av leveringsplikten tilsvarende.

Begrunnelsen for å minske mengden leveringspliktig fisk er at det er lite økonomisk og hensiktsmessig å levere fisk fanget i Nordsjøen til et landanlegg i Nord-Norge.⁹⁰ Et annet hensyn som begrunner reglen er hensynet til bifangst tilknyttet uerfiske, da det er vanlig med bifangst av blant annet torsk og hyse, og en levering av bifangsten kan by på lange transportdistanser dersom bifangst skulle vært regnet som leveringspliktig.⁹¹ De hensyn som begrunner bestemmelsen om reduksjon i leveringspliktig fisk er i utgangspunktet fornuftige isolert sett, og med henblikk på den enkelte trålers behov. For landanleggene er bestemmelsen en undergraving av selve leveringspliktsystemet, spesielt med henblikk på eksistensgrunlaget for landanleggene. Om en tråler er gitt tillatelse for å skaffe råstoff til landanlegg i Nord-Norge, er det betenkelig hvorfor en tråler bedriver fiske i Nordsjøen langt unna landanlegget.

3.4.5 Prisfastsetting.

Hvor mye landanleggene skal betale for fangsten har vært problematisk og utsatt for kritikk, spesielt hvor fartøy og landanlegg har ulike eiere.⁹² I forskriften § 5 (1) og (2) reguleres prisfastsettingen mellom trålfartøy og landanlegg når det foreligger ulike eiere.

Ved levering til tilgodesett landanlegg, skal fisken prisen for «råstoffet fastsettes til gjennomsnittet av priser for tilsvarende fisk på auksjon eller ved annen omsetning de siste to uker før salget finner sted i Norges Råfisklags distrikt.» jfr. forskriftens § 5 (1).

Det legges opp til to måter å fastsette prisen på. Prisen kan settes til et gjennomsnitt av priser fremkommet på auksjon. Den annen måten å fastsette pris på, er å legge til grunn «annen omsetning» av fisk basert på de to foregående ukene i distriktet til Norges Råfisklag. «Annen omsetning» sikter til omsetning som er gjort utenfor auksjonssystemet, for eksempel vil

⁸⁸ NOU 2002:13 Pkt. 12.6.2.

⁸⁹ NOU 2014:16 Pkt. 15.2.4 tredje avsnitt.

⁹⁰ NOU 2002:13 Pkt. 12.6.2 tredje avsnitt.

⁹¹ NOU 2002:13 Pkt. 12.6.2 fjerde avsnitt.

⁹² NOU 2002:13 side 68 fjerde avsnitt.

omsetning med grunnlag i kontrakt mellom fisker og fiskemottak være en annen form for omsetning. Bakgrunnen for å berge prisen med utgangspunkt i Norges Råfisklags distrikt er leveringspliktens geografiske binding til Nord-Norge.

Forskriftens § 5 (2) regulerer forholdet hvor det er flere begunstigede anlegg eller når fangsten tilbys som følge av subsidiærordningen i henhold til forskriftens § 3 (3). Salgslaget utbyr fangsten på auksjon til de anlegg som har rett til å delta dersom de er tilgodesett gjennom trålfartøyets konsesjon, den samme fremgangsmåten foretas for anlegg som deltar i subsidiærordningen. For å få tilslag må landanlegget by minimums utbudspris, eller by høyest dersom det blir konkurranse om fangsten ved gjennomføringen av auksjonen. Minimums utbudspris avgjøres på bakgrunn av reglene i forskriftens § 5 (1).

En sentral bestemmelse finner en forskriftens § 5 siste ledd. Dersom det tilgodesette landanlegget eller ingen anlegg i subsidiærordningen benytter seg av tilbudsplikten, vil fangsten kunne omsettes fritt i markedet. Selv om fangsten omsettes fritt i markedet, vil fisken regnes som leveringspliktig fangst da fisken er tilbydd landanlegg. Ved å regne fangster som omsettes fritt i markedet som leveringspliktig, regnes den fritt omsatte fisken som en andel av leveringspliktig mengde som er angitt i forskriftens § 4.

Forskriften ga en løsning på et bestridt spørsmål innenfor pliktssystemet. Om løsningen i forskriften svarte til forventningene ute i næringen, er et annet spørsmål. Slik regelverket er utformet, trenger ikke trålerne å selge råstoffet til minsteprisen som fastsettes med hjemmel i fiskesalgsløva § 11.⁹³ Fra landanleggenes perspektiv utgjør råstoff den største kostanden, og er beregnet til å utgjøre $\frac{3}{4}$ av kostandene.⁹⁴ Hvordan kostanden på fisken skal fastsettes vil naturligvis påvirke det enkeltes landanleggs lønnsomhet, og en høy råstoffpris vil slå negativt ut på landanleggets lønnsomhet.

Reglene som ligger til grunn for prissettingen etter forskriften virker til gunst for fartøyeieren.⁹⁵ Noe som er til gunst for fartøyeier er tilsvarende ulempe for landanlegget. Begrunnelsen for å fastsette regler som tilgodeser fartøyeier er å ikke skape en rolle hvor landanleggene begunstiges med billig råstoff på bekostning av fartøyeier.⁹⁶

⁹³ Lov om førstehandsomsetning av villlevende marine ressursar 21. juni 2013 nr. 75 (fiskesalgsløva).

⁹⁴ NOU 2002:13 side 66 siste avsnitt.

⁹⁵ Høringsnotat av 23. juni 2006, Leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse - endringsforslag etter evaluering av ordningen pkt. 11 andre avsnitt.

⁹⁶ Høringsnotat av 23. juni 2006 andre avsnitt side 30.

3.5 Bearbeidingsplikt.

Bearbeidingsplikten er en plikt som retter seg mot landanleggene, og er hjemlet i forskrift om leveringsplikt § 5 (5) og (6). En betingelse som settes for landanleggene for å kunne benytte seg av leveringsplikten, er å bedrive bearbeiding av den mottatte fangsten.

En forståelse av «bearbeiding» sikter til foredling av fisken. Råstoffet landanlegget mottar må gjennom produksjon bli til produkter som er bearbeidet ved landanlegget. Bearbeidingsplikten sikrer hensynet til sysselsetting, da en bearbeiding av fisken krever flere ansatte enn et fryselager.

Bestemmelsen kan også ses på som en avgrensning av leveringsplikten ved at rene fryselagre ikke er begunstiget av leveringsplikten.

Forskriften § 3 (6) begrenser bearbeidingsplikten til 70 % av den mottatte fangsten.

Bakgrunnen for å tillate videresalg av den mottatte fangsten er begrunnet i bedriftsøkonomiske hensyn, da enkelte landanlegg driver med en spesialisert produksjon som ikke krever hele fisken⁹⁷. De delene av fisken som landanlegget ikke benytter i produksjonen, kan etter bestemmelsen selges ubearbeidet, men en begrenset oppad til 30 prosentpoeng.

3.6 Aktivitetsplikt.

Aktivitetsplikten retter seg mot bedrifter som eier landanlegg og trålfartøy. Havfisk ASA (tidligere Aker Seafoods) er eneste bedrift i Norge i dag som er påheftet aktivitetsplikt.^{98 99} Formålet bak aktivitetsplikten er å sette aktivitet på et landanlegg som en betingelse, for å tildele og opprettholde ervervstillatelser og torsketrålkonsesjoner. Ved fusjonen av en rekke selskaper i Aker-systemet ble det i brev fra Fiskeri – og Kystdepartementet til Fiskeridirektoratet uttalt hvilke vilkår som skulle stilles i trålerkonsesjonene.¹⁰⁰ I brevet ble det brukt følgende formulering: «Konsesjonene for å drive de aktuelle trålerne er knyttet til bestemt industrivirksomhet og vil ikke bli tillatt skilt fra denne virksomheten. Ved en eventuell nedleggelse eller reduksjon av industrivirksomhetene som Aker Seafoods AS driver i Finnmark, vil ervervstillatelsene og torsketrålkonsesjonene for fartøyene som selskapet kontrollerer gjennom Hammerfest Industrifiske AS og Finnmark Havfiske AS, kunne bli trukket tilbake.»

⁹⁷ NOU 2002:13 pkt. 12.6.4 tredje avsnitt.

⁹⁸ NOU 2014:16 Pkt. 15.2.4 åttende avsnitt.

⁹⁹ Historisk navn til Havfisk ASA er Aker Seafoods, <http://www.proff.no/selskap/havfisk-asa/%C3%A5lesund/skipsrederier/ZOING2XT/> (02.05.16).

¹⁰⁰ Brev fra Fiskeri- og Kystdepartementet til fiskeridirektoratet 15.02.06.

I konsesjonen pekes det på «industrivirksomhet» som en betingelse for å inneha konsesjon. Med «industrivirksomhet» siktes det til en form for produksjon av industriell art. Hvor omfattende virksomheten skal være besvares i selve konsesjonens ordlyd. Omfanget på virksomhetene skal ha tilsvarende aktivitetsnivå som da konsesjonen ble gitt, da en reduksjon i industrivirksomhetene kan resultere i inndragelse av ervervstillatelse og torsketrålkonsesjoner.

Sett fra et bedriftsøkonomisk ståsted er aktivitetsplikten hemmende for effektiviteten for landindustrien. Aker Seafoods fikk i samarbeid med Bedriftskompetanse utarbeidet en analyse hvor en kunne spare rundt 70 millioner kroner i året ved å redusere antall anlegg fra fire til to.¹⁰¹ Beregningen forutsetter en sentralisering av driften, og konsekvensen vil være to nedlagte anlegg langs kysten med negative lokale samfunnsmessige effekter.¹⁰² Hvordan den regjeringsoppnevnte kommisjonen vil vurdere aktivitetsplikten, vil ha stor betydning for steder begunstiget med aktivitetsplikt. Dersom kommisjonen kommer frem til en

Om en sammenligner leveringsplikten med aktivitetsplikten kan en konstatere aktivitetsplikten som mer inngripende enn leveringsplikten. En leveringsplikt strekker seg til å gi landanlegget tilbud om torsk, og åpner opp for en valgsituasjon for landanlegget om kjøp av torsk. Noen plikt til aktivitet sikres ikke gjennom leveringsplikten. En aktivitetsplikt setter krav om aktivitet på anlegget, og tvinger således eier til å drifte anlegget for å opprettholde de nødvendige tillatelser for å kunne drifte tråleren.

¹⁰¹ NOU 2014:16 Pkt. 15.2.4.1 tiende avsnitt.

¹⁰² NOU 2014:16 Pkt. 15.2.4.1 niende avsnitt.

Del III

4. Forhåndsbinding.

4.1 Innledning

Ved en endring i pliktsystemet anvender regjeringen kompetanse hjemlet i grunnlovens § 3 og sedvanemessige kompetanse¹⁰³ ¹⁰⁴. Fra et kommunalt perspektiv vil det være av interesse å finne et rettslig grunnlag for å hindre regjeringen i å endre pliktsystemet til ugunst for kommunene. Problemstillingen er om kommunene har noen rettsgrunnlag for å hindre en endring av pliktsystemet.

I det følgende vil det vurderes om det foreligger mulige rettsgrunnlag som setter rettslige begrensninger på regjeringens ønske om å lempe på pliktsystemet.

4.2 Forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet.

En mulighet for å begrense forvaltningens kompetanse er ved å kunne påvise en forhåndsbinding av forvaltningsmyndigheten. Forhåndsbindingen må ha grunnlag i en avtale eller en form for forhåndstilsagn. Rettsvirkningen ved forhåndsbindingen er å binde forvaltningen fra å gjøre endringer i pliktsystemet.

Forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet har grunnlag i rettspraksis. I Rt. 1992 side 1235 kjent som Fiskekvote-dommen. Saken omfattet et erstatningssøksmål fra eiere av trålere som hadde akseptert et tilbud fra Fiskeridepartementet om å redusere antall fartøy, mot å redusere antall trålere. Saken ble avgjort etter foreldelsesreglene, men det ble gitt en obiter dictum vedrørende forhåndsbinding av forvaltningsmyndigheten.

På side 1240 i dommen uttaler førstvoterende: «dersom det anses nødvendig eller ønskelig å fremme vedkommende hjemmelslovs formål, har jeg vanskelig for å se avgjørende hensyn mot at det bør være adgang til, i atskillig utstrekning å binde utøvelsen av forvaltningsmyndighet gjennom avtaler eller tilsagn på spesielle områder.».

En kan forstå premissen i dommen i retning av en adgang for forvaltningen til å binde seg, så fremt det er nødvendig eller ønskelig å fremme hjemmelslovens formål. Hva som skal til for å binde seg, gir ikke dommen noe bidrag til. Formålet til pliktsystemet fremmer et av deltakerlovens formål om å la de marine ressurser tilkomme kystbefolkningen og

¹⁰³ Eckhoff og Smith *Forvaltningsrett 9 utg.* side 365 siste avsnitt.

¹⁰⁴ Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.

sysselsettingen langs kysten. Formålet med en eventuell binding er i henhold til hjemmelslovens formål, og en binding i seg selv er ikke betenkelig.

Hva som må til for å anse fiskeriforvaltningen for bundet er løst i Vassfarveidommen.

I Rt. 2007 side 651, omtalt som Vassfarveien, var spørsmålet i saken om en kommune gjennom avtale hadde forpliktet seg til og ikke reprivatisere en kommunal vei. Førstvoterende tok for seg spørsmålet om forhåndsbinding på en omstendelig måte.

Binding av forvaltningsmyndigheten ble av førstvoterende omtalt som betenkelig. To sentrale hensyn taler mot forhåndsbinding. Et hensyn er endringer i faktiske forhold som kan endre seg, for eksempel kan befolkningstallet endre seg annerledes eller det må gjennomføres endringer i tjenestetilbudet pga. vesentlig flere syke.¹⁰⁵ En for bunden myndighetsutøvelse hindrer dermed den offentlige forvaltningens spillerom. I tillegg kan grunnlaget for avtalen endre seg ved nye opplysninger. For det andre er hensynet til de politiske prioriteringene, ved valg kan den politiske kursen skifte og dermed endrer prioriteringene. En for stor binding av myndigheten vil minske rommet for omprioriteringer.

For å ivareta de to hensynene nevnt ovenfor stilles det en høy terskel for hva som er å anse for forhåndsbinding. Det uttales følgende om hvilke krav som stilles til forhåndsbindingen: «For å sikre at spørsmålet om fremtidsbinding er blitt tilstrekkelig grundig overveid, må det også stilles krav om at bindingen har et klart grunnlag i den avtale som måtte være inngått.» Ved et klart grunnlag for forhåndsbinding er en avhengig av et grunnlag som viser til en overveielse, hvor det er tatt stilling til om det foretas en binding av forvaltningsmyndigheten. Om forhåndsbinding kun binder ved inngått avtale er tvilsomt, men det må foreligge et grunnlag som gir et klart grunnlag hvor forvaltningsmyndigheten går inn for binding av forvaltningsmyndigheten.

En forhåndsbinding må komme klart frem i form av en avtale for å kunne stå seg.

Kystkommunene har ingen avtale med fiskeriforvaltningen om noen form for forhåndsbinding, eller annet påviselig grunnlag som gir et klart grunnlag for forhåndsbinding. De hensyn som taler mot en forhåndsbinding gjør seg derimot sterkt gjeldende. Endringer i faktiske forhold innenfor fiskeriene skjer stadig med utvikling av ny teknologi og fangstmuligheter, noe som taler for en mer fristilt forvalter som kan tilpasse fiskeriene ut i fra næringens behov.

¹⁰⁵ Rt. 2007 side 796 (41).

Politiske prioriteringer er et annet hensyn med sterk gjennomslagskraft på fiskeriene. Fiskerinæringen er en viktig næring, både økonomisk og kulturelt for samfunnet. Det politiske synet på hvordan fiskeriene skal være vil ofte skifte i takt med politiske skifter. For eksempel kan en se på pliktsystemets manglende legitimitet i Stortinget som et signal på politiske omprioriteringer, hvor pliktsystemet i ytterste konsekvens blir avvirket.

Forhåndsbinding kan ikke ses på som et grunnlag som under noen omstendighet har bundet statens forvalterkompetanse ovenfor kystkommunene.

4.3 Gamviksaken.

I Hålogalandlagmannsrett var spørsmålet om det forelå forhåndsbinding av Fiskeri- og Kystdepartementets kompetanse ovenfor Gamvik kommune.¹⁰⁶ I saken ble det av Gamvik kommune anført forhåndsbinding av departementets myndighet til å håndheve leveringsplikten til fiskeindustrien i Mehamn. Lagmannsretten fant ingen beviser som tilsa binding av forvaltningsmyndigheten.

¹⁰⁶ LH-2007-50902.

5. Forskjellsbehandling.

5.1 Innledning.

Likhetsprinsippet er et grunnleggende prinsipp innenfor forvaltningsretten. I den forvaltningsrettslige teori omtales likhetsgrunnsetningen som sentral i forvaltningsretten.¹⁰⁷

Likhetsgrunnsetningen handler om lik behandling av like tilfeller, og det er i rettspraksis stilt krav til en saklig grunn for å kunne forskjellsbehandle. Den ulovfestede læren om ulovlig forskjellsbehandling er et institutt som skal verne om likhetsprinsippet.

Problemstillingen blir om det foreligger en saklig forskjellsbehandling når regjeringen ønsker å endre leveringsplikten fra en stedbunden leveringsplikt til en regional leveringsplikt og på sikt avskaffe aktivitetsplikten, og dermed avskjære kystkommuner begunstiget med leverings – eller aktivitetsplikten en mulighet for kompensasjon.¹⁰⁸ Den foreslåtte endringen fører til en lukking av muligheten for de kommuner som ikke har «innløst» sine leverings – eller aktivitetsplikter.

I det følgende vil det gis en redegjørelse for tidligere frikjøpspraksis, og om den foreliggende frikjøpspraksisen kan brukes som grunnlag for å påvise en forskjellsbehandling som følge av den foreslåtte endringen fra regjeringen.

5.2 Praksis ved tidligere opphør av leveringsplikten.

I det følgende vil fem konkrete tilfeller ved frikjøp fra leverings- eller aktivitetsplikt gjennomgås. En vil deretter vurdere om det foreligger en praksis fra departementets side som kan danne grunnlag for brudd på likebehandlingsprinsippet.

5.2.1 Hasvik kommune.

Tråleren Riston hadde leveringsplikt til Sørvær i Hasvik kommune. Ustabilitet i driften på landanlegget ved flere eierskifter og konkurser førte til uteblivelser av leveringer fra «Riston» på midten av 2000-talet.¹⁰⁹ Eierne rederiet Giske Havfiske AS solgte i 2006 tråleren «Riston», og kvotene til Riston ble gjennom strukturvoteforskriften overført til rederiets tråler «Atlantic Viking».^{110 111}

¹⁰⁷ Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett* 3. utgave side 110.

¹⁰⁸ St. mld. 10, En konkurransekraftig sjømatindustri side 51 boks 8.1.

¹⁰⁹ «Mot avvikling av trålerens plikter»? Økonomisk fiskeriforskning nr. 1 2015 side 52.

¹¹⁰ Økonomisk fiskeriforskning nr. 1 2015 side 52.

¹¹¹ Forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten.

Atlantic viking viste seg å være for stor for haven i Sørvær, dermed kunne ikke den nye båten oppfylle leveringsplikten.¹¹²

Hasvik kommune hadde erfart hvordan Gamvik kommunes rettslige prosess hadde utartet seg, og det ble av den politiske ledelsen i kommunen vedtatt å angripe problemet med manglende leveringsplikt på en ny måte.¹¹³ Av protokollen fikk ordføreren fullmakt av formannskapet til å starte forhandlinger.¹¹⁴

Partene i forhandlingene var Sørvær Holding AS som drev landanlegget, Giske Havfiske AS som drev tråleren «Atlantic Viking» og Hasvik kommune. Avtalen som ble utarbeidet forpliktet Giske Havfisken AS til å overføre 17,5 millioner kroner til Sørvær Holding AS.

Det ble stilt som vilkår av Fiskeri- og kystdepartementet en opprettelse av et eget selskap som skulle forvalte kompensasjonssummen. Teknisk sett ga Sørvær holding AS kompensasjonssummen i et gunstig lån til det nyopprettede Sørvær kystfiskeinvest AS.¹¹⁵

Sørvær Kystfiskeinvest AS (SKI), eies i dag av Aker Seafoods AS og Hasvik kommune med eierbrøk på henholdsvis 51 % og 49 % av aksjene¹¹⁶. Formålet til SKI fremkommer i Brønnøysundregistret hvor formålet er «Bidra til stabil råstofftilgang til anlegget på Sørvær gjennom hele året og derigjennom lønnsomhet, aktivitet og sysselsetting.»¹¹⁷

Fiskeri- og Kystdepartementets rolle i forhandlingsprosessen var først og fremst å sørge for en prosess som ikke avvek med interessene i lokalsamfunnet. En kan se på Hasvik kommunes deltakelse i forhandlingene som en legitimering av prosessen og det endelige resultatet. Kommunens oppslutning om avtalen var en betingelse fra departementet, da departementet hadde stilt enighet mellom partene som en betingelse.

På regjeringens egne nettsider uttalte daværende fiskeriminister Helga Pedersen følgende: «Jeg er opptatt av at intensjonen bak leveringsplikten blir oppfylt, nemlig stabil leveranse av råstoff til fiskeindustrien.», om hvorfor fiskeridepartementet var positiv til avtalen.¹¹⁸ Ved å

¹¹² Finnmark dagblad 09.06.2008.

¹¹³ <http://www.hasvik.kommune.no/protokoll-fra-moete-i-formannskapet-09-04-14.5471182.html> (1.2.16).

¹¹⁴ Sak 41/08 "Riston" – Bsak, Hasvik kommune. Til protokoll, se fotnote 112.

¹¹⁵ Økonomisk fiskeriforskning nr. 1 2015 side 53.

¹¹⁶ <http://www.proff.no/roller/s%C3%B8rv%C3%A6r-kystfiskeinvest-as/s%C3%B8rv%C3%A6r/fiske/IGFBQLB0COV/>, (01.02.16.)

¹¹⁷ Enhetsregistret, orgnr. 993 200 735.

<https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp;jsessionid=cZRbzhy6eEK0VvrJZYfGKNeg7beShzWbbwUYikYWNmjWD2jRy4U!-171604844?orgnr=993200735> (01.02.16).

¹¹⁸ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/avtale-sikrer-leveranse-til-sorvar/id516368/>, (01.02.16)

opprette ett investeringsfond som bidrag til å skaffe flere båter til Hasvik, og dermed sikre råstofftilgangen ble intensjonen i den opprinnelige leveringsplikten opprettholdt.

Hasvik kommune mottok brev fra Fiskeri – og kystdepartementet 04.02.2009 med vedtak om bortfall av leveringsvilkårene.

Avtalen som partene i Sørvær inngikk dannet grunnlaget for det som i ettertiden omtales som Hasvik-modellen. Hasvik-modellen gjør det mulig for kommuner som sliter med overholdelsen av leveringsplikten til å kunne få en kompensasjon fra det leveringspliktige fartøyet, mot bortfall av leveringsplikten. Selv om kommunen i utgangspunktet ikke var noen part i konsesjonen, er kommunen et viktig og avgjørende subjekt for å få gjennomført en avvikling av leveringsplikten.

5.2.2 Skjervøy kommune.

Skaretfisk AS drev landanlegg og hadde anlegg i Årviksand og Skjervøy. Selskapet var datterselskap i Nergårdkonsernet som også eide selskapet Ytre Rolløya AS, som blant annet driftet torsketraleren «Kågtind». «Kågtind» hadde tilknyttet aktivitetsplikt til Skaretfisk sitt landanlegg i Skjervøy indre havn og leveringsplikt på 1/6 av fartøyets fangst til et landanlegg i Årviksand.

I 2009 ble det meldt om økonomiske problemer i Skaretfisk AS.¹¹⁹ Nergård AS ønsket å gjøre endringer for å få en mer lønnsom drift, herunder kvitte seg med aktivitetsplikten som påhvilde tråleren.¹²⁰

En endelig løsning som ble avtale om bortfall av Nergårds aktivitetsplikt i Skjervøy, mot en kompensasjon på 15 millioner overført til et selskap utpekt av Skjervøy kommune.

Kommunen overtok i tillegg et landanlegg i indre Skjervøy havn vederlagsfritt og økning i andelen leveringspliktig fisk som påhvilde trålkonsesjonen til «Kågtind»¹²¹.

Under prosessen var det dialog med Fiskeri- og kystdepartementet om sakens utvikling, og det var departementet som hadde den endelige myndigheten til å fatte vedtak om opphevelse av aktivitetsplikten.

Etter avtalen mellom Nergård AS og Skjervøy kommune styrket kommunenes posisjon seg ved endringer i rådigheten over fisken. Nergårdkonsernet eide både tråleren og

¹¹⁹ <http://www.nrk.no/troms/tolv-mottak-og-fiskebruk-legges-ned-1.6474718>, (02.02.16).

¹²⁰ Møteprotokoll Skjervøy formannskap 29.10.2009, <http://skjervoy.custompublish.com/skjervoeey-formannskap-29-10-2009.4648086.html>, (02.05.16).

¹²¹ Økonomisk fiskeriforskning nr. 1 2015 side 55.

landindustrien, det vil si at det ikke var en interessekonflikt mellom landanlegg og tråler, om en ser konsernet i sin helhet. Kommunen ble da den naturlige representanten for de interesser som forsvarte leveringsplikten. For Skjervøysammfunnet var det en interesse i å beholde aktivitetsplikten, og dermed sikre aktivitet på landanlegg i Skjervøy kommune. Kommunen var det organet som var mest nærliggende i å ivareta interessen til lokalsamfunnet.

Opphevelsen av aktivitetsplikten var også en bekreftelse på en videreføring av praksisen startet i Hasvik kommune. Ved lokale avtaler ble det ansett som legitimt til å oppheve heftende plikter.

5.2.3 Øksnes kommune.

Prestfjord AS eier tråleren «F/T Sunderøy» som hadde tilbudsplikt til Myre i Øksnes kommune. Prestfjord AS er et heleid selskap av Holmøy Maritime AS.

Etter levringsforskriften § 3 må eier av fartøy med leveringsplikt utarbeide en plan innen enden av mai og november for leverings av fisk det påfølgende halvåret.¹²² For Holmøy Maritime AS var det en interesse i å få fjernet leveringplikten for å slippe utarbeidelsen av leveringsplanene, da planlegging og oppfølging av planene ga store administrative kostander.¹²³

Forhandlingene mellom Øksnes kommune og Holmøy Maritime AS resulterte i enighet om bortfall av leveringsplikten, og avtalen mellom partene ble godkjent av Fiskeri – og kystdepartementet.

Selv om leveringsplikten bortfalt, var intensjonen til Holmøy Maritime AS å fortsette landingen av fisk i kommunen, da Holmøy Maritime AS eier Myre Fryseterminal, og det er til denne fryseterminalen «F/T Sunderøy» leverer sine fangster.¹²⁴

Øksnes kommune mottok ingen kompensasjon for bortfallet av leveringsplikten, men fisken som leveringsplikten garanterte forsvant ikke ut av regionen. En kompensasjon var dermed ikke nødvendig, da lokalsamfunnet ikke mistet landingen av fisk til et annet distrikt.

Kommunens rolle i forhandlingene var sentral, og Prestfjord AS henvendte seg til kommunen med forespørsel om forhandlinger med tanke på opphevelse av leveringsplikten. I likhet med

¹²² Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketråltilatelse, 12.09.2003 nr. 1131.

¹²³ Økonomisk fiskeriforskning nr. 1 2015 side 56.

¹²⁴ Økonomisk fiskeriforskning nr. 1 2015 side 56.

de to ovennevnte sakene var kommunens velvilje en nødvendig forutsetning for å kunne avvike leveringsplikten.

Departementets vedtak om opphevelse av leveringsplikten på bakgrunn av partenes enighet, gir inntrykk av en konsekvent praksis på området.

5.2.4 Bø kommune.

I Bø kommune heftet Nergård Havfiske AS for en aktivitetsplikt ved et anlegg i kommunen.

Svake økonomiske resultater og dårlige tider i fiskeriene ga Nergård Havfiske AS en interesse i å kjøpe seg ut av aktivitetsplikten.¹²⁵

Bø kommune og Nergård Havfiske AS fremforhandlet en avtale som ble fremlagt for kommunestyret den 06.12.12. Innstillingen fra kommuneledelsen var et ønske om kommunestyrets godkjenning for en avtale som endret driftsopplegget for Nergård Havfiske AS, men avtalen ble utsatt i kommunestyret.¹²⁶

Kommunestyret i Bø vedtok en endelig avtale i 2013, hvor aktivitetsplikten bortfalt mot en økonomisk kompensasjon på 19 millioner.^{127 128} Kompensasjonen er blant annet brukt på levendelagring av fisk, da en sikrer en jevn tilgang på råstoff gjennom året.¹²⁹ Nærings – og fiskeridepartementet meddelte Nergård Havfiske AS i brev datert 12.02.14 om oppheving av aktivitetsplikten. Departementet baserte vedtaket på enigheten mellom Nergård og Bø kommune, og kunne dermed tiltre avtalens innhold.¹³⁰

Saken fra Bø understreker den praksis som departementet har lagt opp til, ved avviking av pliktssystemet er kommunens godkjenning en nødvendig betingelse for gjennomføringen av vedtaket.

5.2.5 Andøy kommune.

Prestfjord Havfiske AS eier tråleren «Langøy» som var heftet med leveringsplikt til JM Nilsen AS og Jangaard Export AS med lik andel leveringspliktig fisk. JM Nilsen AS hadde

¹²⁵ Økonomisk fiskeriforskning nr. 1 2015 side 56.

¹²⁶ Sak 87/12 vedlagt i møteprotokoll fra kommunestyremøte i Bø kommune 06.12.12, <http://www.boe.kommune.no/getfile.php/2358343.2171.srfvtvxtw/KST-protokoll+06.12.2012.pdf>. (02.02.16)

¹²⁷ Økonomisk fiskeriforskning nr. 1 2015 side 56.

¹²⁸ Vesterålen Blad, <http://www.blv.no/bo/sletter-industriplikt/s/1-1175899-7165592>, (03.02.16).

¹²⁹ Økonomisk fiskeriforskning nr. 1 2015 side 56.

¹³⁰ Brev fra Nærings – og fiskeridepartementet til Nergård Havfiske AS, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6O-V4UPK5T0J:https://www.regjeringen.no/contentassets/e0c862de6c9842bebb639cdbf4c41964/nergaard_havfiske_konsesjonsbetingelsene_brev120214.pdf%3Fid%3D2221955+%&cd=1&hl=no&ct=clnk&gl=no (02.05.16).

økonomiske problemer, og det var et ønske fra Prestfjord Havfiske AS om frikjøp av leveringsplikten.

I første omgang forhandlet Prestfjord Havfiske og JM Nilsen AS frem e avtale om opphevelse av leveringsplikten, men avtalen ble underkjent av Nærings – og Fiskeridepartementet, da kommunen ikke var en part i avtalen.¹³¹

Endelig avtale ble inngått i slutten av 2013. Kommunen hadde sammen med partene blitt en del av avtalen hvor Prestfjord Havfiske betalte fire millioner kroner til JM Nilsen AS og en million kroner til Andøy kommune.¹³² Ved kommunen som part i avtalen om opphevelse av leveringsplikten, ga departementet sin endelige tilslutning og opphevet leveringsplikten i februar 2014.

5.3 Forvaltningspraksis som rettskilde.

Dersom kommunene skal ha et rettslig vern mot endring i pliktsystemet, må forvaltningspraksis kunne tillegges vekt.

I norsk rett er forvaltningspraksis akseptert som et grunnlag som gir støtte for å akseptere et vedtak i følge Eckhoff.¹³³ Eckhoff presiserer imidlertid en reservasjon mot hvor bunden domstolene føler seg av forvaltningspraksis. Hvor tungt forvaltningspraksis skal tillegges vekt, vil kunne avgjøres ut i fra (...) «hvor fast, utbredt og varig den er».¹³⁴ Et annen sentralt poeng er hvem praksisen stammer fra, et organ som har særlig kunnskap på et område vil kunne oppnå større anseelse hos domstolen.¹³⁵

Graver omtaler forvaltningspraksis som en rettskilde ved avgjørelse av rekkevidden til kompetansegrunnlaget.¹³⁶ Synet til Graver kan tas til inntekt for en større vekt for forvaltningspraksis innenfor fiskeriretten, da kompetansegrunnlagene fremstår som vide fullmakter for fiskerimyndighetene uten rettslige skranker.

I Rt. 1992 side 1263 var spørsmålet i saken hvordan ansettelsen av formuesverdien på et kraftverk skulle fastsettes vedrørende beskatning. Lovtolkningen av daværende ligningslov ga to mulige tolkningsalternativ. Avgjørende for saken var ligningspraksis som forelå på området. «Når jeg likevel har funnet å måtte gi ankemotparten medhold, er det fordi jeg

¹³¹ Økonomisk fiskeriforskning nr. 1 2015 side 57.

¹³² <http://www.vol.no/nyheter/andoy/article9146509.ece> (02.05.16)

¹³³ Torstein Eckhoff ved Jan E. Helgesen, *Rettskildelære* 5. utgave, Oslo 2000 side 233.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett* 3. utgave, Oslo 2007 side 111.

legger avgjørende vekt på ligningspraksis ved beskatning av kraftverk.» Ligningspraksisen ble i saken ansett for å være av betydning, da retten mente partene innenfor kraftbransjen hadde akseptert den ligningspraksis som fremkom i rundskrivet før konflikten i foreliggende sak.¹³⁷

Ligningspraksisen var et uttrykk for hvordan de øvre ligningsmyndighetene forsto verdsettelsesprinsippet, og praksisen hadde (...) «vært langvarig og fast praksis»¹³⁸. «Denne ligningspraksis har etter min oppfatning en kvalitet som gir den karakter av en rettslig bindende norm.»¹³⁹ Ligningspraksisen var i foreliggende sak en kilde til hvordan en skulle forstå verdsettelsesprinsippet, og ga således et bidrag til hvordan daværende skattelov § 37 skulle forstås.¹⁴⁰ Verdt å merke seg, er rettens uttalelse om praksisens karakteristikk som rettslig norm og hvordan praksisen hadde avgjørende vekt. Retten tok likevel en reservasjon vedrørende ligningspraksisen, da praksisen må ha en viss kvalitet for å kunne anses som rettslig bindende.

Uttalelsene i dommen gjelder en ligningssak. På skatterettens område er ligningspraksis ofte mer utbredt enn på øvrige områder i forvaltningen. Et annet moment hvor forvaltningspraksis fremtrer som en rettskilde med vekt, er hvor det foreligger to forsvarlige tolkningsalternativer av loven.¹⁴¹ Forvaltningspraksisen vil da kunne peke ut et av tolkningsalternativene.

5.3.1 Fiskeriforvaltningen og betydningen av forvaltningspraksis.

Ligningspraksis kan kjennetegnes som masseforvaltning hvor det fattes forholdsvis like vedtak i et stort antall, og skaper således en klar praksis.¹⁴² Innenfor fiskeriforvaltningen, og særlig forvaltningen innenfor forvaltningen av pliktsystemet er mengden av saker vesentlig mindre og vedtakene har et mer ulikt innhold. Fiskeriforvaltningen består av to lover som delegerer kompetanse til departementet, og gir vide fullmakter til forvaltningen.

En type lovhjemmel som anvendes innenfor forvaltningsretten, er hva forvaltningen mener er mest hensiktsmessig.¹⁴³ Ved å gi forvaltningen myndighet til å vurdere hva som er mest hensiktsmessig, stiller lovhjemmelen svært få eller ingen rettslige bindinger for hva som skal vurderes før vedtak fattes. En snakker her om forvaltningens frie skjønn. Her legges Ørbechs definisjon av fritt skjønn til grunn: «Når jeg snakker om «fritt» i motsetning til lovbundet

¹³⁷ Rt. 1992 side 1263 side 1269 neste siste avsnitt.

¹³⁸ Rt. 1992 side 1263 side 1270 fjerde avsnitt.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) 18. august 1911 nr. 11, opphevet.

¹⁴¹ Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett 9. utgave* side 37 andre avsnitt.

¹⁴² Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett 9. utgave* side 37 andre avsnitt.

¹⁴³ Peter Ørbech, *Konsesjoner i fisket*, Tromsø 1981 pkt. 3.1 første avsnitt.

skjønn er det tilstedeværelsen/fravær av styringer hva angår vedtakets innhold i hjemmelsbestemmelsen, jeg har i tankene.».¹⁴⁴

Legalitetsprinsippet er et bærende prinsipp innenfor forvaltningen som stiller krav til en lovhjemmel ved fastsettelse av inngripende vedtak. Ved ikke inngripende vedtak står forvaltningen friere. For eksempel vil en lemping i leveringsplikten ovenfor fartøyeierne ikke sette noe krav til hjemmel og således står forvaltningen meget fritt til å vurdere hva som anses for hensiktsmessig.

Forvaltningspraksis er en rettskilde som spiller inn ved tolkning av forvaltningens lovhjemler. Hensyn som begrunner forvaltningspraksis som en relevant rettskilde er dens evne til å ivareta to hensyn innenfor forvaltningsretten, hensynet til likebehandling og forutberegnelighet.

Likebehandlingsprinsippet gjør seg gjeldende innenfor forvaltningen. En kan se på likebehandling som et grunnleggende prinsipp som ivaretar et menneskes behov for likeverd. Ved å behandle like saker likt, vil en også hindre vilkårlighet fra forvaltningens side. Om det handler om likebehandling av mennesker eller kommuner spiller ikke inn på rekkevidden av likebehandlingsprinsippet.

Forutberegnelighet er et relevant hensyn i forvaltningsretten for å skape tillit til forvaltningen. Et forvaltningsorgan som stadig endrer praksis vil få svekket tillit og bli møtt med skepsis av forvaltningens klienter. For eksempel kan en stadig endring i forvaltningens praksis føre til usikkerhet i næringslivet og skape en høyere terskel for investeringer. I fiskeriene er forutberegneligheten ekstra viktig, da næringen investerer tungt i båter og redskaper. På landsiden skaper investeringer i fiskeindustri og kaianlegg et ønske om forutberegnelighet.

¹⁴⁴ Peter Ørbech, *Konsesjoner i fisket* første setning siste avsnitt side 14.

5.3.2 Praksisens kvalitet.

Ovenfor er det redegjort for faktorer som spiller inn på kvaliteten til forvaltningspraksisen. I Rt.1992 side 1263 ble kvaliteten på praksisen ansett for å være av en god kvalitet som gjorde praksisen anvendbar. Hva som er god kvalitet på en forvaltningspraksis var i følge dommen en praksis som fremsto som fast og langvarig. I tillegg var praksisen en følge av Riksskattestyrets rundskriv. Forvaltningspraksisen stammer fra det høyeste organet i Norges ligningssystem. Dersom praksisen kommer fra et organ høyt oppe i forvaltningshierarkiet, vil domstolen kunne ha større respekt ovenfor praksisen i følge Eckhoff.

Av gjennomgangen ovenfor finner en noen felles trekk fra de fem sakene. Departementet har vedtatt lemping i fem saker på betingelse av kommunal godkjenning.

Ved lemping er kommunene og enkelte private tilkjent en form for kompensasjon som her kommer til uttrykk i pengeoverføringer eller oppbygging av fond med formål om fortsatt fiskeriaktivitet. I saken vedrørende Øksnes kommune, ble det ikke utbetalt kompensasjon, men tråleren skulle fortsatt levere råstoff til kommunen og formålet med lemping i leveringsplikten var å slippe de administrative kostnadene med leveringsplikten. Praksis må karakteriseres som fast, da kommunene er tilkjent kompensasjon hvor dette har vært hensiktsmessig, og kommunene må ha samtykket til lemping før vedtak er fattet, noe som gir inntrykk av en fast praksis.

Praksisens har pågått siden 2008 og vedvart til dags dato. En fast og ensartet praksis, praktisert under tre regjeringer på åtte år har vedvart over tid, og har skapt forventninger om en kompensasjon ved lemping av pliktssystemet.¹⁴⁵

5.4 Er endringen fra stedbunden til regional levering – aktivitetsplikt mot likebehandlingsprinsippet.

Kompetansegrunnlaget for å kunne endre en tillatelse til gunst for fartøyeier ligger hos departementet. Hjemmelen for forvaltningen følger av grunnlovens § 3 hvor den utøvende makt ligger hos kongen.¹⁴⁶ Den utøvende makten hos kongen kan begrenses i lov eller for eksempel myndighetsmisbrukslæren, uten å starte en uttømmende opprømsing. Her vil en prøve en vurdering etter læren om forbudet mot forskjellsbehandling.

Myndighetsmisbrukslæren vil ikke være relevant og prøve, da stortingsmeldingen ikke legger til grunn noen usaklige hensyn eller feilaktig faktum.

¹⁴⁵ Praktisert under Regjeringen Stoltenberg 1 og 2, og Regjeringen Solberg.

¹⁴⁶ Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.

Hverken deltakerloven eller havressursloven stiller noen rettslige skranker ovenfor departementet til å lempe konsesjonene som hjemler leverings – og aktivitetsplikt til fordel for fartøyeierne. Vedtaket kan ikke anses for å være et inngrep ovenfor fartøyeierne, og legalitetsprinsippet setter således ingen skranker ovenfor forvaltningen.

Fra et kommunalt perspektiv er det få verktøy i den rettslige verktøykassa for å kunne påpeke en rettsstridig handling ovenfor departementet. Departementet synes å stå fritt i endringen av pliktsystemet, men det vil være naturlig å vurdere grunnlag som kan sette skranker for departementet.

Ovenfor er det redegjort for praksisen ved bortfall av pliktsystemet mot en kompensasjon. Ved en vurdering av forskjellsbehandling, vil praksisen spille en rolle som bevismiddel. Skoghøy definerer bevismiddel på følgende måte: «Med bevismidler menes de kilder som retten kan bygge på ved avgjørelsen av hva som er riktig faktum.»¹⁴⁷ Ved å anvende praksisen som bevismiddel har praksisen en dokumenterende effekt på hvordan departementet har håndtert avvikling av pliktsystemet tidligere. Praksisen inngår således ikke i den rettslige argumentasjonen.

I Rt. 1974 side 149 ble spørsmålet om forskjellsbehandling tatt opp til behandling. Sauda kommune holdt to bedrifter utenfor den kommunale renovasjon- og feieordningen. Bedriftene hadde tidligere sørget for disse tjenester, men ønsket nå de kommunale tjenestene mot betaling av de kommunale avgiftene. Kommunen nektet å etterkomme kommunal tjenesteyting ovenfor de to bedriftene, mens kommunens øvrige bedrifter og innbyggere mottok kommunal tjenesteyting. De to bedriftene gikk til sak med påstand om usaklig forskjellsbehandling fra kommunens side.

Dommen ble avsagt med dissens, hvor flertallet var på tre dommere mot to i mindretall. Dissensen gjaldt ikke selve læren om usaklig forskjellsbehandling, og dissensen svekker ikke den rettskildemessige verdien i så måte. Mindretallet var av en oppfatning hvor kommunens forskjellsbehandling var saklig begrunnet.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Jens Edvin A Skoghøy, *Tvisteløsning* 2. utgave, Son 2014 side 725 første avsnitt.

¹⁴⁸ Rt. 1974 side 149 første avsnitt side 159.

Det må stilles to problemstillinger for å vurdere om det foreligger en forskjellsbehandling. Første problemstilling er om det foreligger en forskjellsbehandling, og dersom det foreligger en forskjellsbehandling må det stilles en problemstilling om forskjellsbehandlingen er saklig begrunnet. Om forskjellsbehandlingen er saklig er problematisert på to måter, da departementet tenkes å ha forskjellige kompetansegrunnlag ved oppmyking av pliktsystemet.

5.4.1 Foreligger det forskjellsbehandling ved endring i pliktsystemet.

Problemstillingen er om den foreslåtte endringen i pliktsystemet fører til forskjellsbehandling.

I Rt. 1974 side 149 på side 161 var det erkjent forskjellsbehandling fra kommunens side, men tredjevoterende som sluttet seg til flertallet og mindretallet bruker følgende formulering: «Etter min mening foreligger her en markert og klar forskjellsbehandling.»

Ut i fra domspremissen må forskjellsbehandlingen være av en viss kvalifisert art, da forskjellsbehandlingen må fremstå som markert og klar. Om en forskjellsbehandling er markert og klar må vurderes ut i fra den konkrete saken.

Praksisen fra departementet kan illustreres med den praksis departementet har utøvd ved tidligere avvikling av leverings – og aktivitetsplikten. Ved tidligere avviklinger har kommunene mottatt en kompensasjon fra rederiene. Den nye ordningen vil frata kommunene muligheten for kompensasjon, da den foreslåtte endringen ikke inneholder noen kompensasjon som kan bøte på de ulemper en kommune opplever ved endring i pliktsystemet.

Et argument som taler mot en forskjellsbehandling er hvordan grunnlaget for kompensasjonen er blitt til. Grunnlaget for kompensasjonen har sitt utspring i en privatrettslig avtale, og det er ikke departementet som har tilkjent kompensasjonen. Departementet har i de fem ovennevnte sakene vedtatt en endring eller fjerning av pliktene mot en enighet fra kommunene. Hva kommunene har mottatt må anses for en privatrettslig ytelse, som ikke har sitt utspring i vedtak fattet av departementet. Da departementet ikke har utbetalt noen kompensasjon, vil en endring i forskrift/konsesjon ikke behandle kommunene annerledes enn tidligere fra departementets side, og en kan således ikke tale om noen markert og klar forskjellsbehandling.

Ser en mer på virkningene i endringene i forskriften stiller saken seg annerledes. Någjeldende praksis skaper en mulighet for rederier til å kjøpe seg fri fra leverings – eller aktivitetsplikten. Kommunene har kommet i en posisjon til å kunne forhandle frem en kompensasjon, og hvor kompensasjonen i de fleste sakene har fremmet formål som har vært intensjonen til pliktsystemet. Nøkkelen til endringsvedtakene til fordel for rederiene har vært kommunenes godkjenning. Ved en regional leveringsplikt og en avvikling av aktivitetsplikten vil kommunenes posisjon svekke seg, og svekkelsen kommer som en direkte konsekvens av endring av pliktsystemet. Resultatet vil bli en endret og dårligere stilling for kommunen. Forskjellsbehandlingen fremtrer som markert og klar, da kommunene går fra å ha en posisjon til og ikke ha noen posisjon under de foreslåtte endringene.

Konklusjonen på problemstillingen er at en endring i pliktsystemet fører til en forskjellsbehandling.

I norsk rett er det åpnet opp for å tillate forskjellsbehandling så fremt forskjellsbehandlingen kan begrunnes saklig.

5.4.2 Saklig begrunnelse for forskjellsbehandling ved endring i den enkelte konsesjon.

Problemstillingen er om det foreligger en saklig begrunnelse for forskjellsbehandlingen. En vurderer først om det foreligger et saklig grunnlag å endre den enkelte trålkonsesjon til ugunst for kommunene.

I Rt. 1974 side 149 på side 154 andre avsnitt slutter førstvoterende seg i stor utstrekning til synspunkter herredsretten bygde på. Det vil være naturlig å fortolke førstvoterendes uttalelse i retning av en tilslutning av herredsrettens premisser i fravær av egne klare premisser i dommen. Av herredsretten fremkommer det på side 163 femte avsnitt «når det ikke foreligger spesielle forhold, kan loven ikke rimelig forstås på annen måte enn at alle borgere må behandles likt.». Begrepet «spesielle forhold» sikter til hvilke grunnlag forvaltningen har til å kunne begrunne en forskjellsbehandling saklig. For å forskjellsbehandle må de forhold som begrunner en forskjellsbehandling være rettslig holdbart grunnlag.¹⁴⁹ Dersom en forskjellsbehandling er rettslig holdbar, er forskjellsbehandlingen saklig.

Med begrepet «borger» omfavner her bedrifter og kommuner.

Kompetansegrunnlaget ved en endring i pliktsystemet fremkommer ikke direkte av deltakerloven. Deltakerloven hjemler tildeling av erverv - og spesiell tillatelse og tilbakekall

¹⁴⁹ Rt.1974 side 157 tredje hele avsnitt.

av tillatelse jfr. deltakerloven §§ 4, 10, 12 og 18. Grunnlaget for departementet for å kunne endre en tillatelse ligger i den konstitusjonelle sedvane og grunnloven § 3 hvor regjeringen har delegert kompetanse til departementet. Departementet har dermed kompetanse til å kunne endre den enkelte konsesjon.

Deltakerlovens formål vil ha betydning for tolkningen av kompetansegrunnlaget, da loven angir sentrale fiskeriforvaltningsformål, og dermed er formålsbestemmelsen førende på hva som kan ases for å være saklig.¹⁵⁰ Departementets kompetansegrunnlag har begrensninger for hvilken makt som kan utøves. En minstestandard for å unngå en for vid kompetanse er å kunne begrunne maktutøvelsen ut i fra sentrale formål/hensyn på fiskeriforvaltningens område.

Dagens hjemmelslov er deltakerloven som regulerer tildeling av tillatelser til ervervsmessig fiske. Dagens konsesjoner påheftet leveringsplikt er gitt før dagens deltakerlov, men hensyn som kan begrunnes i nåværende hjemmelslov til leveringsplikten må kunne vektlegges. For aktivitetsplikten er det satt krav om aktivitet ved flere anlegg, og aktivitetsplikt er gitt i konsesjon ved dispensasjon fra aktivitetskravet i deltakerlovens § 6, og deltakerloven som hjemmelslov gjør lovens hensyn relevante.¹⁵¹

Hvor nøye en kan prøve skjønnsutøvelsen til forvaltningen har vært mye diskutert i litteraturen.^{152 153} Endringen i pliktsystemet er en politisk villet hendelse, og en må vurdere om den foreslåtte endringen strider med kompetanseloven. Hvor langt adgangen for å prøve forvaltningens vektlegging av hensyn innenfor hjemmelsloven er diskutert innenfor teorien, og Erik Boe fremhevet i sin tid læren om det ensidige skjønn, det vil si at en ikke kan overse viktige hensyn som fremkommer på rettsområdet¹⁵⁴. Det legges her vekt på likhetsbetraktninger, og hvordan hensynene tidligere har vært vektlagt. Rettspraksis som imøtekommer læren om det ensidige skjønn eksisterer derimot ikke.

Formålsbestemmelsen i deltakerloven § 1 gir en veiledning på hva som kan være allmenne hensyn. I deltakerlovens § 1 første ledd bokstav b) fremkommer følgende formål: «å øke

¹⁵⁰ Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett 9 utgave side 388.

¹⁵¹ Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Fiskeridirektoratet 15 feb. 2006. Vilkår om aktivitet dispensert mot aktivitetsplikt.

¹⁵² Erik Boe, ««Hvor fritt er det frie forvaltningsskjønnet?», *Jussens Venner* 1981 side 37-57.

¹⁵³ Jan Fridthjof Bernt, «Utenforliggende hensyn som ugyldighetsgrunn – Et bidrag til læren om forvaltningens diskresjonære kompetanse», *Tidsskrift for rettsvitenskap* 1978 side 241-348.

¹⁵⁴ Erik Boe, *Jussens Venner* 1981 side 37-57 på side 46 siste hele avsnitt.

lønnsomheten og verdiskapningen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i distriktene».

Ut i fra en tolkning av bestemmelsen er økt lønnsomhet en betingelse for å trygge bosettingen og arbeidsplasser. I Meld. St. nr. 10 (2015-2016) fremkommer regjeringens ønske i meldingens overskrift: «En konkurransekraftig sjømatindustri.» For å kunne skape en konkurransekraftig fiskeindustri legger stortingsmeldingen til grunn flere tiltak for å øke verdiskapningen i sjømatnæringen, herunder forslag om endringer i leveringsplikten og nedsettelse av en kommisjon som skal se på avviklingen av aktivitetsplikten. Endringen i leveringsbetingelsene og på sikt å avskaffe aktivitetsplikten vil i følge stortingsmeldingen bedre verdiskapningen langs kysten og dermed gi økt lønnsomhet. Hovedmålet for all næringspolitikk er å øke verdiskapningen.¹⁵⁵

Endringen i pliktsystemet er begrunnet ut i fra et ønske om å skape mer verdiskapning innenfor fiskeriene, og det er de økonomiske hensynene som er vektlagt i regjeringens stortingsmelding. Hensynet til kystdistriktene virker ikke å være et hensyn som er vektlagt ved ønske om å endre leveringsplikten, og således er skjønnsutøvelsen til forvaltningen for ensidig.

Avgjørende er regjeringens saklige begrunnelse for hvorfor endringen i pliktsystemet er ønsket gjennomført. Motivasjonen for endringen er begrunnet i ønsket om bedret lønnsomhet og verdiskapning, hensyn som fremkommer i deltakerloven og således er saklige hensyn. Hvordan regjeringen velger å vekte hensynene på det enkelte område er regjeringens anliggende, uten noen rettslig mulighet for å prøve regjeringens prioriteringer.

5.4.3 Saklig begrunnelse ved forskrift endring av forskrift.

Ovenfor er det tatt utgangspunkt i statsforvaltningens kompetanse med grunnlag i grunnlov og sedvane ved endring i den enkelte konsesjon. En mer retts teknisk enklere gjennomføring ved regionalisering av leveringsplikten er i form av forskrift.

Dagens leveringsforskrift er hjemlet i deltakerlovens § 12. Leveringsforskriften er som nevnt ovenfor et felles regelverk for trålere påheftet leveringsplikt. En endring i forskriften hvor en regional leveringsplikt blir den nye, kan være problematisk med tanke på hjemmelsloven. I punktet over ble det tatt stilling til om det forelå noen begrensninger i kompetansegrunlaget til departementet som kunne tilsi usaklighet. En kan stille det samme spørsmålet ved

¹⁵⁵ Meld. St. 10 (2015-2016) side 7 syvende hele avsnitt.

hjemmelen til forskriften. Hvor fri kompetansen til departementet er til å kunne endre en forskrift, uten å komme i konflikt med hjemmelsbestemmelsen må avgjøres på bakgrunn av hjemmelsbestemmelsen i deltakerloven § 12.

Dersom forskjellsbehandlingen skal kunne anses saklig begrunnet, må en kunne peke på spesielle forhold som kan begrunne forskjellsbehandlingen som oppstår som følge av forskriftsendringen. En forskjellsbehandling er akseptabel så fremt forskriftsendringen kan begrunnes innenfor hjemmelsloven til forskriften.

Rt. 1961 side 554 omhandlet begrensninger i notfiske i Lofoten. Hjemmelen for begrensningen i fisket var kongelig resolusjon av 30. januar og var hjemlet i dagjeldende lov om saltvannfiskeriene av 17. juni 1955 § 4. Et av spørsmålene som ble forelagt retten var om saltvannfiskeriloven § 4 hjemlet en fullmakt og de hensyn som nedla et forbud mot notfiske.

Dommen gir bidrag til en domstolsprøvelse av delegert lovgivningsmyndighet.

Førstvoterende uttalte følgende: « Som nevnt ser jeg det som et vesentlig trekk ved resolusjonen at det dreier seg om utøvelse av delegert lovgivningsmyndighet. Det har betydning for omfanget og arten av den prøvelse som hører under domstolene. Med der er klart at retten må, ta standpunkt til hvorvidt delegert lovgivningsmyndighet er utøvet på formelt riktig måte og materielt holder seg innenfor den fullmakt som er gitt.»

En kan trekke førstvoterendes uttalelse som en tilbakeholdenhet ved å prøve en resolusjon eller andre vedtak som er hjemlet i fullmaktslovgivning. Det synes likevel til en reservasjon fra førstvoterende ved forvaltningens skjønnsutøvelse ved at resolusjonen er innenfor det materielle i fullmakten. En kan forstå reservasjonen som en henvisning til myndighetsmisbrukslæren, og spørsmålet er da om det er foretatt utenforliggende hensyn, noe som ikke er relevant for underliggende problemstilling. Det vil være vanskelig å prøve forvaltningens skjønnsutøvelse så fremt de hensyn som er tatt, er innenfor lovens formål.

Ut fra dommen ovenfor må en endring i leveringsforskriften gitt i medhold av deltakerloven holde seg innenfor den fullmakt som følger av deltakerloven § 12. Selve deltakerloven § 12 gir ingen uttrykk for en hjemmel til å utstede en leveringsforskrift. Hva som begrenser innholdet i leveringsforskriften må avgjøres ved tolkning av lovens formål for å finne ut om endringen holder seg innenfor fullmakten eller ikke.

Dommen er 55 år gammel, og dens relevans kan sies å være på tilbakevirkende front. På den annen side foreligger det ingen eller liten utvikling av domstolenes prøvelsesadgang på det samfunnsmessig og økonomisk området innenfor forvaltningen.

En vurdering av om en endring i leveringsforskriften er innenfor fullmakten gitt i deltakerloven blir en vurdering lik den i punktet ovenfor, og en vil komme frem til samme resultat da vurderingstemaet blir det samme.

6. Innrettelsestap.

6.1 Innledning.

Om det foreligger grunnlag for innrettelsestap baserer seg på om opptredenen til forvaltningen har ført til en forventning av den annen part om bruk av forvaltningsmyndigheten, og innrettet seg deretter. Med andre ord har forvaltningen gitt uttrykk for å bruke sin offentlige- eller privatrettslige kompetanse uten virkelig å bruke kompetansen.

6.2 Grunnlag for innrettelsestap.

I Rt. 1952 side 475 hadde Fiskeridepartementet henstilt et skogeierlag om å fremskaffe store mengder tilvirket skog til reising av fiskehjeller. Henstillingen ble av retten sett på som en sterk henstilling som ga skogeierlaget grunn til å be medlemmene sette i gang hogst for produksjon av fiskehjeller da behovet var stort, og skogen ville kunne avsettes enkelt. Fiskeridepartementet hadde i mellomtiden fått brev fra Råfisklaget hvor det ikke var behov for fiskehjellene. Fiskeridepartementet formidlet ikke avbestillingen til skogeierlaget, og skogeierlaget foretok produksjonen. Ved ferdigstillelse av produktet ønsket ikke Fiskeridepartementet å betale et produkt det ikke var behov for, og skogeierlaget sto dermed med et betydelig tap.

I rettens behandling blir det påpekt følgende: «Ganske visst dreiet det seg ikke her om noe pålegg fra departementets side, men det var naturlig at laget la betydelig vekt på henstillingen og gjorde hva det i dets makt for lojalt å etterkomme oppfordringen.». Et høytstående organs forespørsel ovenfor en annen part tillegges betydelig vekt i dommen.

Departementets kraftige henstilling førte til en innrettelse hos skogeierlaget med påfølgende tap. Ut fra dommen kan en trekke frem to sentrale vilkår for å kunne konstatere innrettelsestap, det må foreligge en innrettelse og et tap. Med «henstilling» forstår en å ha skapt en forventning, og på bakgrunn av forventningen innrettet seg. I saker vedrørende erstatning er det krav om årsakssammenheng. Ved innrettelsestap kommer ikke spørsmål om årsakssammenheng på spissen da en må påvise innrettelsen som grunnen for tapet.

Ved innrettelsestap må en kunne vise til en investering som er foretatt eller andre kostander som følge av innrettelse fra departementet.

En vanlig kommunal oppgave som kan tenkes omfattet av et innrettelsestap, er investeringer i kaianlegg og moloer tilpasset trålflåten heftet med leveringsplikt¹⁵⁶. En endring i pliktregimet fører til manglende inntekter fra kaiutleie, og således et økonomisk tap.

For kystkommunene vil et innrettelsestap vanskelig kunne føre frem. Pliktsystemet som et rettslig institutt har ikke automatisk skapt en innrettelse hos den enkelte kystkommune, det foreligger ikke konkrete forhold til å kunne påvise noen form for innrettelse. En innrettelse må komme som en følge av en sterk henstilling fra departementet, og det må ligge klare holdepunkter fra departementet hvor kommunen ble motivert av å bygge molo og kaianlegg. Det foreligger ingen holdepunkter hvor departementet har henstilt en kystkommune til å forta større investeringer hverken på infrastruktur eller andre kommunale områder. Kompensasjon med grunnlag i innrettelsestap vil ikke føre frem for kystkommunene.

6.3 Gamviksaken.

Ved Hålogaland lagmannsrett ble spørsmålet om staten erstatningsansvarlig ovenfor Gamvik kommune med grunnlag i innrettelsestap.¹⁵⁷

Bakgrunnen for Gamvik kommunes påstand hadde bakgrunn i Mehamnprosjektet. I forbindelse med prosjektet engasjerte staten seg ved å øke kvoter og endret trålforskriften for å kunne utskifte fartøyer som var en del av prosjektet. Ut i fra statens involvering i Mehamnprosjektet påsto Gamvik kommune å ha skapt en forventning om en statlig lovnad om håndhevelse av leveringsplikten.

Ved vurderingen om Staten hadde opptrådt på en måte som ga Gamvik kommune en forventning om håndhevelse av leveringsplikten. Ved vurderingen legger lagmannsretten vekt på Gamvik kommune som den part som tok initiativ ovenfor stat og som hadde interesse i prosjektet, ikke på noen tidspunkt fikk en forventning om statlig håndhevelse av leveringsplikten. Staten overholdt de forventninger som var skapt, ved å øke to trålkvotefaktorer som en del av Mehamnprosjektet.

Resultatet fra Lagmannsrettens viser det krav som stilles til hvilken part som kommer med initiativet og skaper forventningene. Her kunne ikke Staten anses å være ansvarlig ovenfor kommunen, selv om Staten var sterkt involvert i prosjektet.

¹⁵⁶ St. meld. nr. 51 (1997-1998) Pkt. 1.7 andre avsnitt.

¹⁵⁷ LH-2007-50902.

Del IV

7. Avsluttende merknad.

Pliktsystemets fremtid er uvisst som følge av stortingets vedtak om å nedsette en komite som skal vurdere pliktsystemet inngående. I sjømatmeldingen ytrer regjeringen et ønske om oppmykning av pliktsystemet for å øke verdiskapningen, og dermed en bedret lønnsomhet. Gjennomgangen av pliktsystemet viser en interessemotsetning mellom fartøyeier og landindustri. En oppmykning av pliktsystemet er løsningen regjeringen mener imøtekommer utfordringene knyttet til de interessemotsetninger som ligger mellom trålerne og landanleggene. En mulig konsekvens ved oppmykning av pliktsystemet kan føre til en sentralisering av fiskeindustrien. Følgene av en sentralisering, eller geografisk næringskonsentrasjon som Tveteråsutvalget omtaler det som, vil være en mulig vei til færre anlegg langs kysten. Regjeringens løsning vil være en klar endring fra tidligere næringspolitikk hvor en av målsetningene har vært å la flest mulig ta del i verdiskapningen. Regjeringens løsninger legger opp til en situasjon hvor en får færre og mer lønnsomme landanlegg på bekostning av øvrige landanlegg.

Praksisen utøvet av tre forskjellige regjeringer har ivaretatt forutsetningene i pliktsystemet, nemlig sikre kompensasjonsmidler beregnet på omstilling. I møte med regjeringens ønske om oppmykning kommer likevel praksisen til kort, og vil ikke ha en avgjørende betydning til kommunenes fordel. De forvaltningsrettslige grunnlagene som er vurdert, gir ikke de begunstigede kystkommunene noen muligheter til å hindre regjeringens ønske om en oppmykning av pliktsystemet.

Kystkommunenes mulighet for fortsatt rådighet over fisken eller en kompensasjon for bortfall av pliktene er opp til politikerne å bestemme fremtiden. Stemningen på stortinget til å vurdere pliktsystemet virker å være til stede, og hvordan pliktsystemet vil se ut i fremtiden er uvisst.

Kildeliste.

1. Lover.

Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814

Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) 18. august 1911 nr. 11, opphevet.

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fv1.)

Lov om retten til å delta i fiske og fangst 23. mars 1999 nr. 15 (deltakerloven)

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

Lov om førstehandsomsetning av viltlevende marine ressursar 21. juni 2013 nr. 75 (fiskesalgslova).

2. Forarbeider og utredninger.

Ot.prp.nr. 22 (1971-1972)

Innst.S.nr. 50 (1992-1993)

Innst.O.nr.38 (1998-1999)

NOU 2014:16

Ot.prp.nr. 67 (1997-1998)

Ot.prp.nr.20 (2007-2008)

3. Forskrifter og tilhørende forarbeid.

NOU 2002:13 Eierskap til fiskefartøy

Forskrift 12. september 2003 om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse.

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

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

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

4. Rettspraksis.

4.1 Høyesterettspraksis.

Rt. 1952 side 475.

Rt. 1974 side 149.

Rt. 1992 side 1235.

Rt. 1992 side 1263.

Rt. 2007 side 651 (Vassfarvei).

4.2 Underrettspraksis.

TOSFI-2005-66463-2

LH-2007-50902

5. Stortingsmeldinger og innstillinger.

Innst. 215 S (2015-2016)

Meld. St. 10 (2015-2016) En konkurransekraftig sjømatindustri.

6. Litteratur.

6.1 Bøker.

Eckhoff, Torstein ved Jan E. Helgesen, *Rettskildelære* 5. utgave (Oslo 2000).

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith *Forvaltningsrett* 9. utgave (Oslo 2010).

Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett* 3. utgave (Oslo 2007).

Nygaard, Nils *Rettsgrunnlag og standpunkt* 2. utgåve (Bergen 2004).

Skoghøy, Jens Edvin A, *Tvisteløsning* 2. utgave (Son 2014).

Ørbech, Peter *Konsesjoner i fisket* (Tromsø 1981).

6.2 Artikler.

Bent Dreyer, John R. Isaksen, Bjørn Inge Bendiksen og Stein Arne Rånes, «Evaluering av leveringsplikten», *Fiskeriforskning Rapport* 1/2006.

Bernt, Jan Fridthjof, «Utenforliggende hensyn som ugyldighetsgrunn – Et bidrag til læren om forvaltningens diskresjonære kompetanse», *Tidsskrift for rettsvitenskap* 1978 side 241-348.

Boe, Erik «Hvor fritt er det frie forvaltningsskjønnet?» *Jussens Venner* 1981 side 37-57

Patrick B. Sjørdahl, Edgar Henriksen og Nils Aarsæther, «Mot avvikling av trålernes plikter?», *Økonomisk fiskeriforskning*, nr. 1 2015

7. Offentlige brev og dokumenter.

Brev fra Fiskeri – og Kystdepartementet til Aker Seafoods ASA, 28. april 2005,

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IFkgjbOs4vQJ:www.dagbladet.no/f/rkkeitillatelser.pdf+&cd=1&hl=no&ct=clnk&gl=no> (02.05.16).

Brev fra Fiskeridepartementet til Fiskeridirektoratet 15. februar 2006,

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IFkgjbOs4vQJ:www.dagbladet.no/f/rkkeitillatelser.pdf+&cd=1&hl=no&ct=clnk&gl=no> (02.05.16).

Brev fra Nærings – og fiskeridepartementet til Nergård Havfisk

AS. https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6O-V4UPK5T0J:https://www.regjeringen.no/contentassets/e0c862de6c9842bebb639cdbf4c41964/nergaard_havfiske_konsesjonsbetingelsene_brev120214.pdf%3Fid%3D2221955+&cd=1&hl=no&ct=clnk&gl=no (02.05.16).

Møteprotokoll Skjervøy formannskap 29.10.2009,

<http://skjervoy.custompublish.com/skjervoy-formannskap-29-10-2009.4648086.html>.

Protokoll, kommunestyremøte i Hasvik Kommune 09.04.14,

<http://www.hasvik.kommune.no/protokoll-fra-moete-i-formannskapet-09-04-14.5471182.html> (1.02.16)

Sak 87/12 vedlagt i møteprotokoll fra kommunestyremøte i Bø kommune 06.12.12,

<http://www.boe.kommune.no/getfile.php/2358343.2171.sfrfvtxwt/KST-protokoll+06.12.2012.pdf>. (02.02.16)

8. Øvrige kilder.

Dagbladet, kystopprør.

<http://www.dagbladet.no/2014/03/03/kultur/meninger/leder1/dbmener/kystoppror/32114563/>

Dagsavisen, kystopprør, <http://www.dagsavisen.no/innenriks/fisken-tilh%C3%B8rer-folket-1.280835>, (22.04.16)

Eieroversikt Havfisk Båtsfjord AS, <https://www.regnskapstall.no/roller-og-eiere-av-havfisk-baatsfjord-as-100124701S0> (09.03.16)

Eieroversikt Havfisk Finnmark, <https://www.regnskapstall.no/roller-og-eiere-av-aker-seafoods-finnmark-as-100133200S1>, (09.03.16)

Enhetsregisteret, Sørvær Kystfiskeinvest AS,

<https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp;jsessionid=cZRbzhy6eEK0VvrJZYfGKNeg7beShzWbbwUYikYWNmjWD2jRy4U!-171604844?orgnr=993200735> (01.02.16).

Finnmark dagblad 09.06.2008

Finotro, <http://www.arkivportalen.no/side/aktor/detaljer?aktorId=no-a1450-09000000131412>

Frifagbevegelse.no om kystopprør: <http://frifagbevegelse.no/nyheter/-stopp-ranet-av-finnmarks-framtid-6.158.101898.1fb586178a>

Historisk navn til Havfisk ASA er Aker Seafoods, <http://www.proff.no/selskap/havfisk-asa/%C3%A5lesund/skipsrederier/Z0ING2XT/> (02.05.16)

Havfisk historiske forhold, <http://www.havfisk.no/no/havfisk/var-historie>, (09.03.16)

Høringsnotat av 23. juni 2006, Leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse - endringsforslag etter evaluering av ordningen.

Innspill fra Kystens Tankesmie AS til Tveterås – Utvalgets rapport, høringsuttalelse.

Manglende levering av råstoff til Mehamn, <http://www.ifinnmark.no/nyheter/aker-seafoods-sjef-vingler-i-mehamn-saken/s/1-30002-6189058>, (10.03.16)

Nordlys, viktigheten av hjemmeflåten, <http://www.nordlys.no/kristian-fikk-et-jubelar-for-meg-som-ikke-er-vant-til-a-tjene-mye-penger-sa-ble-2015-et-godt-ar/s/5-34-393518>, (28.03.16)

NRK, kystopprør, <http://www.nrk.no/troms/markerte-kystopproret-med-protest-1.11528958>, (22.04.16)

Ny eier i Mehamn, <http://bedrift.norwayseafoods.com/text.cfm?path=513&id=2067&lid=1> (27.04.16)

Permittering, Mehamn, <http://www.nordlys.no/nyheter/frykter-for-jobben/s/1-79-5817129>, (10.03.16)

Uttalelse fra fiskeriminister Helga Pedersen vedrørende avtale i Sørvær, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/avtale-sikrer-leveranse-til-sorvar/id516368/> (01.02.16)

Vesterålen blad, <http://www.blv.no/bo/sletter-industriplikt/s/1-1175899-7165592>, (03.02.16)

Frikjøp av leveringsplikten til Andøy, <http://www.vol.no/nyheter/andoy/article9146509.ece> (02.05.16)

Voteringsoversikt i Stortinget 05.04.2016. Sak nr. 3, <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=63666&dnid=1>

Økonomiske problemer ved Skaretfisk, <http://www.nrk.no/troms/tolv-mottak-og-fiskebruk-legges-ned-1.6474718> (02.02.16).

