



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Fiskeritillatelser som formuesrettigheter og grunnrenteskatt i de lukkede fiskerier.

Iris Elena Kosonen

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, høst 2023

Veileder: Svein Kristian Arntzen

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	1
Presentasjon av tema	1
Om fiskeriretten i Norge	2
Kvotesystemet	2
Lov av 5. mars 2021 nr. 7 Endringsloven	5
Hurdalsplattformen og kvotemelding 2.0.....	6
Karakteristika for formuesrettigheter	6
Grunnrente og grunnrenteskatt.....	7
Samfunnskontrakten og legitimitetsutfordringen.....	8
Torvik-utvalget.....	10
Aktualitet.....	10
Avgrensning av avhandlingen.....	11
Metodisk tilnærming	11
Oversikt over den videre fremstillingen.....	11
Hoveddel 1: Analyse av tillatelsene og kvotene sitt formuesrettslige preg etter kvotesystemet	
12	
Del 1 Analyse av tillatelsene sitt formuesrettslige preg etter deltakerloven og lov av 5. mars 2021 nr. 7 endringsloven.....	12
1.1 Innledning.....	12
1.2 Deltakerloven sine någjeldende adgangsbegrensninger.....	13
1.3 Ervervstillatelse som adgangsbegrensning.....	13
1.3.1 Tillatelsen er koblet til fartøyets eier og fartøyet	13
1.3.2 Grunnvilkårene for å få tilgang til de ervervsmessige fiskeriene.....	14
1.3.3 Ervervstillatelse tildeles alltid ved nytildeling	16
1.3.4 Ervervstillatelsen er tidsubegrenset.....	17
1.4 Endringer i ervervstillatelsen som følge av endringsloven	17

1.4.1	Ervervstillatelsen sitt formuesrettslige preg.....	18
1.5	Konsesjoner og deltakeradganger som adgangsbegrensninger	18
1.5.1	Spesielle tillatelser og deltakeradganger er koblet til fartøyet og fartøyets eier 18	
1.5.2	Konsesjoner er tidsubegrensede, og deltakeradgangene er tidsbegrensede etter någjeldende deltakerlov.....	19
1.5.3	Konsesjonene og deltakeradgangene blir til en felles tidsubegrenset fiskeritillatelse etter endringsloven	21
1.5.4	Endringslovens nye bestemmelser for endringer i fiskeritillatelsene.....	24
1.5.5	Tildeling av spesielle tillatelser og deltakeradganger etter någjeldende deltakerlov	25
1.5.6	Nytildeling av spesielle tillatelser og deltakeradganger etter någjeldende deltakerlov	25
1.5.7	Nytildeling av spesielle tillatelser og deltakeradganger etter endringsloven...	26
1.5.8	Erstatningstildeling etter någjeldende deltakerlov	27
1.5.9	Erstatningstildeling etter endringsloven.....	30
1.5.10	Hvordan rettighetsregistrener bidrar til å lette omsetningen av tillatelser etter någjeldende deltakerlov.....	31
1.6	Konsesjonene og deltakeradgangene sitt preg av å være formuesrettigheter etter endringsloven	32
Del 2 Analyse av kvotene sitt formuesrettslige preg etter havressurslova og lov av 5. mars 2021 nr. 7 endringsloven.....		
2.1	Høstingsrettighetene tildeles etter havressurslova	32
2.2	Fordeling av kvoter etter någjeldende havressurslov	33
2.2.1	Den nasjonale kvote og gruppekvote	33
2.2.2	Myndighetene sitt handlingsrom etter någjeldende havressurslov	36
2.3	Fordeling av kvoter etter endringsloven.....	39
2.3.1	Nasjonal kvote, kvotefaktorgrupper og kvotefaktorer	39
2.4	Kapasitetstilpasning	41

2.4.1 Kortsiktig kapasitetstilpasning etter någjeldende havressurslov.....	41
2.4.2 Kortsiktig kapasitetstilpasning etter endringsloven	42
2.4.3 Langsiktig kapasitetstilpasning etter någjeldende havressurslov.....	44
2.4.4 Langsiktig kapasitetstilpasning etter endringsloven	46
2.5 Kvotene sitt preg av å være formuesrettigheter etter endringsloven.....	46
Hovedkonklusjon av analysen i hoveddel del 1 og del 2	46
Hoveddel 2 Rettssystemets respons på økningen av det formuesrettslig preget på tillatelser og kvoter.....	47
Hoveddel 3 Grunnrenteskatt.....	48
3.1 Grunnrenteskatt som løsning til legitimitetsproblemet	48
3.2 Bør grunnrenteskatten innføres nå?.....	51
Avsluttende bemerkninger	55
Litteraturliste	56

Innledning¹

Presentasjon av tema

Avhandlingen tar sikte på å utforske om fiskeritillatelser i lukkede fiskerier har preg av å være formuesrettigheter, og deretter undersøke muligheten for innføring av grunnrenteskatt basert på funnene.

For å oppnå dette vil hovedfokuset i avhandlingen være å analysere kvotesystemet, og vurdere i hvilken grad tillatelsene til å delta i fiske og fangst, samt kvotene som fastsetter fangstmengdene for hver enkelt aktør, kan betraktes som formuesrettigheter. Gitt at kvotesystemet er under endring, vil analysen også legge vekt på de endringene som skal innføres i reguleringen av kvotesystemet, og deres innvirkning på det formuesrettslige preget av tillatelsene.

Det vurderes om tillatelsene har kjennetegn som er typiske for formuesrettigheter ut ifra karakteristikkene eksklusivitet, varighet, omsettelighet, økonomisk verdi og notoritet og publisitet. Interessen rundt tillatelsenes karakteristikk som formuesrettigheter skyldes potensialet for legitimitetsproblemer i kvotesystemet dersom det formuesrettslige preget blir styrket. Dette skyldes at fiskeressursene i utgangspunktet tilhører fellesskapet. I denne sammenhengen blir rettssystemets respons på endringer i kvotesystemet vurdert, med fokus på rettighetshaveren sin beskyttelse av etablerte posisjoner etter Grunnloven § 97.²

Avhandlingen vil basere seg på funnene fra analysen av kvotesystemet for å til slutt vurdere om innføring av grunnrenteskatt kan bidra til å styrke legitimiteten til fiskerinæringen. Med grunnrenteskatt siktes det til en form for eiendomsskatt til staten når en næring utnytter en knapp nasjonal naturressurs.³ Det vil også diskuteres om tiden er riktig for å innføre en slik skatt.

¹ En stor takk rettes til Svein Kristian Arntzen for hans veiledning gjennom oppgaven, gode faglige samtaler og engasjement.

² Lov av 17. mai 1918 Kongeriket Norges Grunnlov.

³ Innst. O. nr. 62 (1995-1996), punkt 6.1 under komiteens merknader.

Om fiskeriretten i Norge

Fiskeriretten i Norge er i stor grad utviklet med det overordnede målet om å sikre legitimiteten til kvotesystemet gjennom fiskeripolitiske mål og prinsipper. Legitimitet refererer til den generelle aksepten og oppfatningen av at kvotesystemet, inkludert dets normer og institusjoner, er rettferdig og gyldig.⁴ For at kvotesystemet skal være effektivt og oppnå sine mål, er det avgjørende at det blir opplevd som legitimt av allmennheten.

Et særtrekk ved forvaltningen av fiskeressursene er at de viltlevende marine ressursene tilhører Norges befolkning i fellesskap. Fellesskapsprinsippet er lovfestet i lov av 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar, heretter havressurslova, § 2 som slår fast at «Dei viltlevende marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg.». Ifølge forarbeidene til bestemmelsen innebærer prinsippet at verken staten, enkeltpersoner eller selskaper kan ha fullt eierskap eller kontroll over disse ressursene alene. Prinsippet skal forhindre at noen gis «evigvarende eksklusive rettigheter til vederlagsfritt å høste av (og tjene på) disse ressursene, mens andre stenges ute fra å delta i fisket.»⁵

Selv om staten ikke har eiendomsrett over ressursene, følger det det både av lov 26. mars 1999 nr. 15, heretter deltakerloven, og havressurslova at staten har en rett og plikt til å handle på vegne av fellesskapet for å forvalte ressursene på en måte som ivaretar prinsippet i havressursloven § 2. I myndighetene sin forvaltning av de marine ressursene, er kvotesystemet det sentrale verktøyet innen fiskeripolitikken.⁶ Videre i avhandlingen refererer «myndighetene» til de sentrale forvaltningsorganene i fiskeriforvaltningen, som er Nærings- og fiskeridepartementet og dets underordnede etat, Fiskeridirektoratet. Nærings- og fiskeridepartementet har i stor grad delegert sin myndighet til Fiskeridirektoratet.⁷

Kvotesystemet

Kvotesystemet består av flere komponenter som fastsetter hvordan utnyttelse og fordeling av de marine ressursene skal gjennomføres, og omfatter en reguleringsmekanisme for både

⁴ Svein Kristian Arntzen, Kvotesystemet 2022, En rettslig analyse av kvotesystemet i de ervervsmessige saltvannsfiskeriene, 2023 s. 72.

⁵ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevende marine ressursar (havressurslova), s. 178.

⁶ Innst. 243 S (2019-2020), Innstilling fra næringskomiteen om Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring, s. 1.

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/organisation/avdelinger/fha/id706781/>

inntaks- og uttakssiden av fiskeflåten.⁸ Deltakerloven og Havressurslova er to sentrale lover i norsk fiskerirett.⁹

Deltakerloven tar seg av reguleringen av inntakssiden, som fastsetter bestemmelser som angår hvem som har tillatelse til å delta i ervervsmessig fiske og fangst, enten gjennom en ervervstillatelse, deltakeradganger eller konsesjoner.¹⁰ Tillatelsene som gis etter bestemmelsene i deltakerloven har en funksjon som adgangsbegrensninger, det vil si begrensninger for hvem som får delta i fisket. Adgangsbegrensningene gjør det mulig for myndighetene å regulere kapasiteten i fiskeflåten.

I fiskeflåten trekkes det et skille mellom havfiskeflåten og kystfiskeflåten. Fisket i Norge var opprinnelig en åpen allmenning, der alle kunne delta. Imidlertid gjennomgikk fiskeriene en lukkeprosess der adgangen til å fiske av overbeskattede arter ble begrenset. I denne prosessen tok myndighetene et bevisst valg om å opprettholde en variert kystfiskeflåte med fartøy av ulike størrelser, og opprettholde åpne grupper i kystfiskeflåten for å sikre tilgang til ressursene for allmennheten. Det er deltakeradgangene som brukes for deltakelse i de lukkede grupper i kystfiskeflåten.¹¹ Konsesjoner, også kjent som spesielle tillatelser, gir tilgang til havfiskeflåten.¹²

Havressurslova på sin side tar seg av reguleringen av uttakssiden, som angitt i lovens § 3 hvor det står "Lova gjeld all hausting og anna utnytting av viltlevande marine ressursar og tilhøyrande genetisk materiale". Dette inkluderer blant annet utdeling av kvoter til ulike fartøy, utforming av høstingsprosessen og gjennomføring av kontrolltiltak.¹³ Via

⁸ Innst. 243 S (2019-2020), s. 1.

⁹ Ibid.

¹⁰ Det fremgår i deltakerloven § 4 at det er de kommersielle fiskeriene som krever tillatelse. Videre definerer deltakerloven § 3 siste ledd at fisket er «ervervsmessig» når fartøyeieren har fiske og fangst til «levevei alene eller sammen med annen næring og hvor fartøy nyttes». Det stilles krav om ervervstillatelse når fartøyet omsetter fiske og fangst for mer enn 50 000 kroner i løpet av et kalender år, jf. forskrift 7. desember 2012 nr. 1144 om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv. ervervstillatelsesforskriften § 1.

¹¹ Hvilke fiskeri som krever deltakeradgang fremgår av forskrift 21. desember 2022 nr. 2438 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2023 (deltakerforskriften).

¹² Hvilke fiskeri som krever spesiell tillatelse fremgår av forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften).

¹³ Innst. 243 S (2019-2020), s. 1.

reguleringen av høstingsprosessen, reguleres adgangen til strukturering, strukturering innebærer ulike tiltak i fiskeflåten som er ment å effektivt redusere overkapasitet, og sikre at fiskeflåten blir tilpasset ressursgrunnlaget.¹⁴

Deltakerloven og havressursloven er tett sammenknyttet, noe som betyr at selv om et fartøy har en ervervstillatelse, konsesjon eller deltakeradgang i henhold til deltakerloven, kan fartøyet ikke fiske mer enn det som er tillatt i tråd med de gjeldende bestemmelsene i havressurslova til enhver tid.¹⁵ Og ifølge havressurslova § 12 annet ledd er det kun fartøy som det er gitt tillatelse til etter deltakerloven sine bestemmelser, som kan få tildelt kvoter. Dette betyr at fiskere som eier et fiskefartøy og har tillatelse til å delta i fisket, også kan regne med å få tildelt en kvote etter havressurslova, men dersom det ikke er kvoter tilgjengelig, vil det som regel ikke bli gitt en tillatelse til fartøyet.¹⁶ Ettersom det er kvotene som regulerer retten til uttaket, er det særlig kvotene som bidrar til å gi deltakeradgangene og konsesjonene en økonomisk verdi. Fartøyene som tilhører de lukkede gruppene har kvoter knyttet til enten konsesjonen eller deltakeradgangen, og kan fiske betraktelig større mengder enn de som fisker i de åpne gruppene.¹⁷ Det er disse lukkede gruppene som kan gi grunnlag for innføring av grunnrenteskatt.

Forskriftsverket i fiskerilovgivningen skiller seg fra andre rettsområder ved at det i fiskeriretten foreligger et ekstra stort og omfattende forskriftsverk. Det gis på årsbasis rundt 300 forskrifter med hjemmel i fiskerilovene.¹⁸ Forskriftene er utformet med tanke på å gi mer detaljerte bestemmelser og retningslinjer for hvordan deltakerloven og havressursloven skal forstås og praktiseres. Forskriftene er dynamisk og oppdateres jevnlig for å reflektere

¹⁴ Se Havressurslova § 14 og forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten, og forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten.

¹⁵ Se deltakerloven §§ 4 tredje ledd og 15 andre ledd for ervervstillatelse og konsesjoner, og deltakerforskriften § 3 for deltakeradgangene, og Prop. 137 L (2019-2020) Lov om endringer i deltakerloven og havressurslova (endringer i kvotesystemet), s. 15.

¹⁶ Se Arntzen, 2023, s. 170.

¹⁷ Se Forskrift 21. desember 2022 nr. 2523 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2023 § 5 bokstav b for lukket gruppe, og § 5 bokstav c for åpen gruppe.

¹⁸ Se Arntzen, 2023, s. 81.

endringene og utfordringene i fiskeflåten, samt for å tilpasse seg nye utfordringer og behov som oppstår i forvaltningen av havressursene.

Hovedmålet ved forvaltningen av de marine ressursene er at den skal være i tråd med formålsbestemmelsene i havressurslova § 1, og deltakerloven § 1.

Havressurslova sin formålsbestemmelse fastslår følgende: «Formålet med lova 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.».

Av deltakerloven sin formålsbestemmelse fremgår følgende: «Formålet med denne lov er:

- a. å tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnet for å sikre en rasjonell og bærekraftigutnyttelse av de marine ressurser,
- b. å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, og
- c. å legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.»

Formålsbestemmelsene er utformet for å sikre at myndighetene forvalter fellesskapets marine ressurser på en måte som ivaretar de angitte formålene, og dermed skaper et legitimt kvotesystem. Utfordringen som fiskerimyndighetene står overfor er at noen av de angitte formålene er vanskelig å balansere mot hverandre, spesielt kan det være utfordrende å balansere oppfyllelsen av både distriktpolitiske mål og de mer næringsrettede målsettingene.

Lov av 5. mars 2021 nr. 7 Endringsloven

I dag gjennomgår kvotesystemet en revidering, og lov av 5. mars 2021 nr. 7 endringslov til deltakerloven og havressurslova er sanksjonert, men ikke ennå tredd i kraft. Målet er å forenkle kvotesystemet, øke effektiviteten i fiskerinæringen og gi fiskerne større fleksibilitet, samt å styrke legitimiteten.¹⁹ Disse endringene vil bli behandlet i analysen av kvotesystemet. Hvor det vil bli sett på om økt fleksibilitet og effektivitet kan bidra til at tillatelsene får et økt preg av å være formuesrettigheter, noe som kan føre til at det oppstår en mindre

¹⁹ NOU 2016:26, Et fremtidsrettet kvotesystem, s. 25 og 26.

overensstemmelse med prinsippet i havressurslova § 2 om at de marine ressursene tilhører fellesskapet.

Hurdalsplattformen og kvotemelding 2.0

Endringsloven representerer ikke en endelig avslutning på utviklingen av kvotesystemet. Regjeringen har i Hurdalsplattformen uttrykt sin retning for fiskeripolitikken, der distriktpolitiske målsettinger, opprettholdelse av arbeidsplasser og bosetting i kystsamfunn vektlegges betydelig.²⁰ Hurdalsplattformen legger stor vekt på distriktpolitikk, det er likevel ingen indikasjoner på at de har som mål å reversere endringer som allerede er vedtatt i loven om endringer i kvotesystemet av 5. mars 2021 nr. 7, som i stor grad fremmer effektivitet og fleksibilitet for aktørene.²¹ Det å oppfylle både de distriktpolitiske målene i Hurdalsplattformen, og de mer næringsrettede målsettingene i endringsloven kan by på utfordringer ved reguleringen av kvotesystemet.

Regjeringen har uttrykt ønske om å sikre fiskeflåten stabile og forutsigbare rammebetingelser, rammebetingelsene er vilkår for hvordan en virksomhet skal drives.²² Og i den sammenheng er regjeringen nå i gang med utredningen av en ny kvotemelding, kjent som kvotemelding 2.0.²³ Rammebetingelsene spiller en avgjørende rolle for fiskerinæringens evne til å organisere og drive sin virksomhet, og har dermed direkte innvirkning på muligheten til å oppnå optimal økonomisk avkastning. Dette er særlig relevant i vurderingen av om det er hensiktsmessig å innføre grunnrenteskatt i fiskeflåten.

Karakteristika for formuesrettigheter

Det eksisterer ikke en juridisk legaldefinisjon av formuesrettigheter i norsk rett, vi kan likevel benytte oss av Kåre Lilleholts beskrivelse for å gi begrepet en mer spesifikk betydning. Lilleholt beskriver et formuesgode slik at «formuesgoda *typisk* har økonomisk verdi, at dei

²⁰ Hurdalsplattformen 2021, s. 23.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>

²¹ Se målsettingene i Hurdalsplattformen op.cit., s. 22 og 23.

²² Ibid. s. 23.

²³ Se Arntzen, 2023, op.cit., s. 57 og 58.

typisk kan overførast frå ein person til ein annan, og at vi *typisk* kan disponere over formuesgoda ved avtale».²⁴

I avhandlingen vil fokuset ligge på hvordan tillatelser og kvoter kan defineres som formuesrettigheter. Dette vil bli analysert ut ifra graden av eksklusivitet, omsettelighet, varighet, notoritet og publisitet.²⁵

Eksklusivitet viser til retten til eksklusiv bruk og kontroll av formuesrettigheten, og at andre ikke kan benytte eller dra nytte av den. Omsettelighet knytter seg til muligheten for å overføre eierskapet til en annen person, og dermed muligheten for å selge, kjøpe eller overdra formuesrettigheten. Varighet beskriver hvor lenge formuesrettigheten vil eksistere, og være i stand til å produsere inntekt eller verdi for rettighetshaveren. Notoritet refererer til graden av offentlig kjennskap til eksistensen og verdien av formuesrettigheten, mens publisitet viser til muligheten for å markedsføre og annonsere om formuesrettigheten til potensielle interessenter og kjøpere. Notoriteten og publisiteten bidrar til å gjøre omsetningen av en formuesrettighet enklere.²⁶ Samlet gir disse karakteristikene en bred forståelse av hva som kan anses som en formuesrettighet, og hvordan det kan bli vurdert og verdsatt.

Det vil være av spesiell betydning å vurdere eksklusiviteten og varigheten til tillatelsene og kvotene i forhold til deres karakteristikk som formuesrettigheter. Dette skyldes at disse karakteristikene avgjør hvor lenge rettighetshaveren kan forvente å ha eksklusiv rett til å høste sin del av ressursene, og om det er forenelig med fellesskapsprinsippet. Dette vil igjen påvirke om kvotesystemet er regulert på en måte som muliggjør innføring av grunnrenteskatt.

Grunnrente og grunnrenteskatt

Begrepet grunnrente benyttes for å beskrive den ekstraordinære avkastningen som oppstår i en næring som utnytter en begrenset nasjonal ressurs.²⁷ Grunnrenten refererer til differansen mellom markedsverdien av produktet og produksjonskostnadene, inkludert lønnskostnader,

²⁴ Kåre Lilleholt, Allmenn formuerett Fleire rettar til same formuesgode, 2012, s. 19.

²⁵ Svein Kristian Arntzen, Strukturkvotetillatelser som formuesgoder, 2012, s. 1.

²⁶ Lilleholt, op.cit., s. 21.

²⁷ NOU 2016:26 s. 65 fotnote 1.

kapitalkostnader, materialkostnader og andre variable kostnader.²⁸ Den begrensede naturressursen fungerer som en gratis innsatsfaktor for næringen.

Grunnrenteskatten har som formål å beskatte den ekstraordinære fortjenesten som oppstår i næringer som utnytter knappe nasjonale naturressurser, og bidra til at denne fortjenesten returneres til staten gjennom skattlegging.²⁹ For at en naturressurs skal bli ansett som verdifull er det ofte en forutsetning at ressursen blir forvaltet på en effektiv måte.³⁰ Dette krever rammevilkår og reguleringer som legger til rette for optimal ressursutnyttelse. Hvis myndighetene legger stor vekt på andre hensyn enn effektiv ressursbruk, kan grunnrenten reduseres.³¹

I fiskerinæringen er tilgangen til fiskeressursene avgjørende for å oppnå en positiv grunnrente. Myndighetenes regulering av kvotesystemet og dets rammebetingelser påvirker i stor grad muligheten for å oppnå grunnrente. Jo mer rammevilkårene legger til rette for økonomisk lønnsomhet i næringen, desto mer tilrettelegger kvotesystemet for å kunne innføre en grunnrenteskatt.

Samfunnskontrakten og legitimitetsutfordringen

I fiskerinæringen forstås samfunnskontrakten som at det er balanse mellom «summen av forventninger og krav som gjøres gjeldende for en sektor, inkludert hvordan motstridende hensyn skal veies mot hverandre».³² Tradisjonelt har samfunnskontrakten i fiskeflåten vært at grunnrenten ikke trenger å innkreves av staten, og at den i stedet tilfaller fellesskapet i form av arbeidsplasser og aktivitet langs kysten. Dette har blitt ansett som tilstrekkelig positivt for samfunnet.³³

I en utredning utført for Nærings- og fiskeridepartementet angående spørsmål om legitimitet i ressurs- og kvotepolitikk ble det påpekt at en sentral mekanisme for å legitimere norsk

²⁸ Ibid., s. 65.

²⁹ Innst. O. nr. 62 (1995-1996), punkt 6.1 under komiteens merknader.

³⁰ NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem, s. 372.

³¹ Ibid.

³² Petter Holm og Edgar Henriksen, Mot en ny samfunnskontrakt. Rammevilkår, verdivalg og målkonflikter i sjømatsektoren, Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet, 2014, s. 12, og Arntzen, 2023, op.cit., s 45.

³³ St. Meld. Nr. 21 (2006–2007), s. 125.

fiskeripolitikk er basert på samsvaret mellom fiskerne, kystsamfunnene og det norske fellesskapet. Ifølge rapporten har det oppstått et legitimitetsproblem fordi de forutsetninger og forestillinger som samsvaret mellom fiskerne, kystsamfunnene og det norske fellesskapet bygger på i stadig mindre grad stemmer overens med de materielle lovreguleringer.³⁴

Rapporten konkluderer med at legitimeringsmekanismen mellom fiskerne, de norske kystsamfunnene og det norske fellesskapet i stor grad har brutt sammen som følge av begrensningen til fiskeflåten, hvor retten til å utnytte og nyte godt av de ville marine fiskeressursene forbeholdes stadig færre aktører.³⁵

Da adgangsbegrensningene først ble introdusert var dette begrunnet ut ifra hensynet til å tilpasse flåten til ressursgrunnlaget, som ble allment oppfattet som en legitim grunn for hvorfor kun noen få får tilgang til de marine ressursene.³⁶ Men utviklingen i fiskeriene går i retning av å adgangsbegrense fiskeriene ytterligere som er resultatet av større og færre fartøy. Det å begrunne begrensningen til ressursene ut ifra et økonomisk perspektiv er vanskeligere å legitimere enn når begrensningen er basert på bærekraftige hensyn.³⁷

I ovennevnte utredning antyder Petter Holm med flere at de distriktpolitiske målene i kvotesystemet blir opprettholdt som en slags ytre legitimitet for å signalisere at samfunnskontrakten fremdeles er intakt, til tross for at dette ikke er tilfellet i virkeligheten.³⁸ Rapporten peker på at det har oppstått brudd i legitimeringskjeden mellom fiskerne, kystsamfunnene og det norske fellesskapet, noe som fører til at samfunnskontrakten er i ulage.

Rapporten tar opp løsninger for å gjenopprette legitimitet og fremhever innføring av grunnrenteskatt som en mulig måte å etablere en ny samfunnskontrakt på.³⁹ I denne avhandlingen vil jeg følge i Holms fotspor ved å vurdere innføringen av grunnrenteskatt som

³⁴ Petter Holm og Edgar Henriksen, Om legitimitetsspørsmål i ressurs og kvotepolitikk. En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet, 2016, s. 28.

³⁵ Holm med flere, 2016, s. 25 og 26, og Arntzen, 2023, s. 44.

³⁶ NOU 2016: 16, s. 55

³⁷ NOU 2016: 16, s. 55

³⁸ Holm med fler, 2016, op.cit s. 25 og 26, og Arntsen, 2023, op.cit. s. 45.

³⁹ Holm med fler, 2014, op.cit., s. 41 og 42.

et svar på legitimering. Imidlertid vil jeg vurdere dette ut fra et juridisk grunnlag for å undersøke om samfunnskontrakten er i ulage. Dette vil innebære å analysere tillatelsenes formuesrettslige preg for å vurdere om det er nødvendig med tiltak for å gjenopprette samfunnskontrakten.

Torvik-utvalget

I juni 2021 ble professor Ragnar Torvik oppnevnt som leder for et regjeringsnedsatt utvalg som skulle foreta en helhetlig gjennomgang av det norske skattesystemet. Etter å ha arbeidet med utredningen i over et år, presenterte utvalget sin rapport 19. desember 2022.⁴⁰ Ifølge utvalget bør det gjennomføres en utredning av en grunnrenteskatt på fiskeriene, med mål om å innføre denne skatten «snarest mulig».⁴¹ Utvalget peker på at økningen i realiseringen av grunnrente i visse fiskerigrupper, spesielt i de siste årene, gjør det mer nødvendig å innføre en grunnrenteskatt nå enn tidligere.⁴² Ifølge utvalget tilhører grunnrenten fra utnyttelse av marine ressurser det norske folket i henhold til havressurslova § 2, og som følge av dette bør de som får eksklusiv tilgang til denne grunnrenten betale for den.⁴³

Aktualitet

Det pågår betydelige endringer i kvotesystemet, og det er nå viktig å analysere hvordan disse endringene vil påvirke den rettslige statusen til fisketillatelser, og hva som vil være rettssystemets respons til endringene. Dette er av betydning ettersom de marine ressursene er en felles ressurs, og myndighetene har et ansvar overfor fellesskapet ved forvaltningen av disse. Dersom reguleringene i kvotesystemet fører til en respons i rettssystemet som gir rettighetshaveren et styrket vern som følge av at tillatelsene har fått et økt formuesrettslig preg, kan det komme i konflikt med legitimiteten i kvotesystemet.

I et slikt tilfelle kan innføring av grunnrenteskatt være aktuelt for å markere at fisken tilhører fellesskapet, og ikke de enkelte aktørene i næringen. Torvik-utvalget som ble publisert 19. desember 2022 anbefaler at innføringen av grunnrenteskatt bør skje så raskt som mulig.

⁴⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2022-20-et-helhetlig-skattesystem/id2952276/?expand=horingsinstanser> .

⁴¹ NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem s. 391.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

Denne anbefalingen gjør det nødvendig å analysere kvotesystemet for å vurdere i hvilken grad reguleringene legger til rette for innføring av en slik skatt.

Avgrensning av avhandlingen

Hovedfokuset i avhandlingen vil være rettet mot fiskeriretten, men det vil også være relevante elementer av statsrett i forbindelse med rettssystemets respons på endringene i kvotesystemet. I avhandlingen vil jeg undersøke hvordan kvotesystemet og tilhørende lover og forskrifter har utviklet seg over tid, og hvordan dette påvirker muligheten for å innføre grunnrenteskatt i fiskeflåten ut ifra hensynet til legitimitet. I analysen av kvotesystemet, og utviklingen av denne, er det tillatelsenes preg av formuesrettigheter som jeg anser som sentralt for å kunne kreve inn grunnrenteskatt hos eierne i av fiskefartøy i de lukkede fiskeriene. Fokuset vil ligge på de viktigste rettslige utgangspunktene i fiskeflåten.

Selv om oppgaven undersøker mulighetene for å innføre grunnrenteskatt i fiskeflåten, og rettslige utgangspunkter for dette, vil den ikke ta for seg spesifikke forslag til hvordan en slik skatt bør utformes eller administreres. Jeg blir heller ikke å diskutere den økonomiske terskelen for når en slik skatt bør innføres.

Metodisk tilnærming

Avhandlingen har hovedfokus på rettsdogmatikk og har som mål å analysere kvotesystemet, og de sentrale karakteristika for formuesrettigheter i tilknytning til tillatelsene og kvotene, med spesifikt fokus på eksklusivitet og varighet. Disse egenskapene er avgjørende da de gir rettighetshaveren bedre muligheter til å utnytte fellesskapets ressurser på en måte som kan generere positiv grunnrente i fiskeriene. Samtidig kan de også bidra til å styrke rettighetshaverens juridiske posisjon. Disse forholdene kan reise spørsmål om legitimiteten til kvotesystemet. I denne sammenhengen vil det bli undersøkt om grunnrenteskatt kan være et mulig virkemiddel for å gjenopprette legitimiteten.

Dette vil bli gjort ved å anvende alminnelig juridisk metode, der avhandlingen vil beskrive, sammenligne og systematisere gjeldende rett.

Oversikt over den videre fremstillingen

Hoveddelen i avhandlingen består av tre deler. Hoveddel 1 er en analyse av kvotesystemet der tillatelsene og kvotene sitt formuesrettslige er sentralt. Hoveddel 1 er delt inn i del 1 og del 2.

Del 1 analyserer tillatelsene etter någjeldende deltakerlov, og endringsloven. Del 2 analyserer kvotene etter någjeldende havressurslov og endringsloven. Til slutt vil jeg konkludere om tillatelsene og kvotene får et økt formuesrettslig preg som følge av endringene i kvotesystemet. Hoveddel 2 knytter seg til rettssystemets respons på endringene i kvotesystemet. Hoveddel 3 knytter seg til grunnrenteskatt. Del 3.1 utforsker grunnrenteskatten som en mulighet for å styrke legitimiteten i kvotesystemet, og del 3.2 vurderer ut ifra funnene i avhandlingen om det er passende å innføre grunnrenteskatt basert på reguleringene i fiskerilovgivningen på nåværende tidspunkt.

Hoveddel 1: Analyse av tillatelsene og kvotene sitt formuesrettslige preg etter kvotesystemet

Del 1 Analyse av tillatelsene sitt formuesrettslige preg etter deltakerloven og lov av 5. mars 2021 nr. 7 endringsloven

1.1 Innledning

Det er nødvendig med begrensninger i adgangen til å delta ettersom dette sikrer at fartøyeierne får en forutsigbar tilgang til å høste sin ideelle andel av gruppekvote som fartøyet er en del av.⁴⁴ For å få tilgang til fiske, stiller myndighetene krav som må oppfylles før en tillatelse tildeles, som har resultert i et lavere antall tillatelser og redusert overkapasitet.⁴⁵ Som en følge av dette har de aktørene som har fått tillatelse til å drive fiske nå en sterkere posisjon enn før adgangsbegrensningene ble innført, og det har gitt næringen muligheten til å oppnå en positiv grunnrente.⁴⁶

På grunn av de økonomiske verdiene som oppstår som følge av begrensningen i tilgangen til fiskeressursene, ønsker mange å delta i fisket med egne fartøy.⁴⁷ Adgangsbegrensningene er et resultat av behovet for å balansere tilgangen til fiske med de tilgjengelige ressursene.⁴⁸ Selv om fisken er en felles ressurs, er reguleringer og styringsmekanismer avgjørende for å sikre

⁴⁴ Dette blir nærmere behandlet i avhandlingens punkt 2.2.

⁴⁵ Se deltakerloven §§ 4, 12 og 21.

⁴⁶ Riksrevisjonens rapport: Dokument 3:6 (2019–2020), Offentliggjort 28.04.2022, punkt 2.1.

⁴⁷ Arntzen, 2023, s. 70.

⁴⁸ Deltakerloven § 1.

både bærekraftig forvaltning av ressursene, og opprettholdelse av økonomisk levedyktighet i fiskerinæringen.

1.2 Deltakerloven sine någjeldende adgangsbegrensninger

I forbindelse med analysen av kvotesystemet, er spesielle tillatelser og deltakeradganger av størst interesse, da disse har størst betydning som formuesrettigheter. Likevel er ervervstillatelsen også av betydning, da dette er den grunnleggende tillatelsen som alle aktører må inneha for å kunne drive kommersielt fiske. Reglene som regulerer ervervstillatelsen, har dermed også innvirkning på de spesielle tillatelsene og deltakeradgangene.

1.3 Ervervstillatelse som adgangsbegrensning

1.3.1 Tillatelsen er koblet til fartøyets eier og fartøyet

I norsk fiskerirett gis tillatelser kun til en bestemt person for et bestemt fartøy. Dette prinsippet ble etablert allerede i trålerloven av 1951.⁴⁹ I dag fastslår deltakerloven § 4 annet ledd at tillatelsen gis til «fartøyets eier for ett bestemt fartøy». Dette betyr at tillatelsen kun gjelder for det spesifikke fartøyet som eieren har søkt om tillatelse for. Tillatelsen gir eieren rett til å drive fiske med dette fartøyet innenfor de begrensninger som er fastsatt i tillatelsen og gjeldende regelverk. Dette betyr at tillatelsen ikke kan overføres til et annet fartøy eller selges til en annen person. Det er kun fartøyets eier som har rett til å utnytte tillatelsen til å drive fiske eller annen næringsvirksomhet med det spesifikke fartøyet som tillatelsen gjelder for.

Det følger av deltakerloven § 4 annet ledd andre punktum at det "ikke uten egen tillatelse" kan drives fiske eller fangst med fartøyet. Ordlyden begrenser adgangen til utleie av fartøyet som tillatelsen er gitt til, ved at det kun er tillatt å gi ervervstillatelse til fartøyets reelle eier, og ikke til andre.⁵⁰ Dette prinsippet er viktig for å sikre kontrollen med at selskap eller sammenslutning som får ervervstillatelse for fiskefartøy faktisk kontrolleres av aktive fiskere. Det vil si at de enkeltpersoner eller selskap som står bak eierselskapet, direkte eller indirekte må oppfylle kravene for ervervstillatelsen til enhver tid.⁵¹ Det sikrer at ingen kan tjene penger

⁴⁹ Se Arntzen, 2023, op.cit., s. 105.

⁵⁰ Det er likevel mulig å leie ut fartøy i visse tilfeller, som for eksempel ved forlis eller havari som medfører vesentlig driftsavbrudd, se konsesjonsforskriften § 1-7.

⁵¹ Ot.prp.nr. 67 (1997-1998) Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), s. 43.

på utleie av personlige tillatelser, og at gevinsten fra fisket skal tilfalle de som oppfyller kravene, som er de aktive fiskerne.⁵²

Som et resultat av at fiskeritillatelser utstedes av staten, og at det er forbudt å overdra eller leie ut slike tillatelser til andre private aktører, kan det ikke inngås en privatrettslig avtale mellom to private aktører om å overføre tillatelsen fra person A til person B, eller om at person B skal få låne fartøyet til person A for å drive ervervsmessig fiske. Selv om begge parter oppfyller vilkårene for å drive ervervsmessig fiske, vil tildelingen alltid være avhengig av en offentlig tillatelse.⁵³ I praksis betyr dette at en person eller et selskap som ønsker å drive ervervsmessig fiske, alltid må søke om en ny tillatelse fra myndighetene. Tillatelsen vil bli tildelt på bakgrunn av en vurdering av en rekke faktorer, og vurderingstemaene vil variere ut fra om det samtidig søkes om en spesiell tillatelse eller deltakeradgang i tillegg til den grunnleggende ervervstillatelsen.⁵⁴

Omsetningsbegrensningene viser at det er myndighetene som bør drive kontrollen ved fiskeriforvaltningen. Dette sikrer tillit hos befolkningen om at de fiskeripolitiske målsetningene som er til fordel for samfunnet som helhet blir tatt hensyn til, og ikke økonomiske interesser alene. I avhandlingens punkt 1.5.8, 2.4.1, og 2.4.3 fremgår det at det er utbredt praksis med omsetning av tillatelser og kvoter, til tross for at omsetningsforbudet er lovfestet.

1.3.2 Grunnvilkårene for å få tilgang til de ervervsmessige fiskeriene

Det er fire kumulative grunnvilkår for tildeling av ervervstillatelse: nasjonalitetskravet, bostedskravet, aktivitetskravet og kravet til fartøyet.⁵⁵ Disse vilkårene er utformet for å oppfylle deltakerlovens formål på ulike måter. De to viktigste er aktivitetskravet i § 6 og nasjonalitetskravet i § 5.

⁵² Prop. 88 L (2014–2015), s. 11.

⁵³ I Rt. 2014 s. 1025 A avsnitt 39 uttaler Høyesterett treffende at «de ulike tillatelsene etter fiskerilovgivningen ikke kan overdras fra et rettssubjekt til et annet med offentligrettslig virkning».

⁵⁴ Både konsesjoner og deltakeradganger blir normalt søkt på samtidig som ervervstillatelsen, se ervervstillatelsesforskriften, § 9 annet ledd bokstav c.

⁵⁵ jf. deltakerloven §§ 5, 5a, 6 og 8, og Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, Tillatelser til kommersielt fiske, 2018, s. 37.

Etter deltakerloven § 6 stilles det krav om at fartøyeier har drevet ervervsmessig fiske tre av de siste fem årene, og i tillegg fortsatt er knyttet til fiske- og fangststyrket. Dersom et selskap eier fartøyet, må det være eid av mer enn 50 % aktive fiskere. Essensen i aktivitetskravet er at det som hovedregel er de aktive fiskerne som skal eie fartøyene, og hovedformål er å sikre at inntektene fra fiske og fangst tilfaller aktive fiskere, og ikke passive kapitalinteresser.⁵⁶

Bestemmelsens tredje ledd gir Kongen myndighet til å utarbeide forskrifter som inneholder unntak fra aktivitetskravet. Det kan gis dispensasjon ved særlige tilfeller, når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det, slik som hensynet til sysselsetting og bosetting langs kysten.⁵⁷

Det er blant annet gitt unntak fra kravet om fartøyeiers tidligere aktivitet i fiske ved tildeling av ervervstillatelse for fartøy under 15 meter største lengde, som knytter seg til kystfisket og gir mulighet for nye fiskere å etablere seg i de åpne gruppene.⁵⁸ I praksis benyttes dispensasjonen som oftest overfor havfiskefartøy. I forskrift er det gitt dispensasjoner fra aktivitetskravet for fartøy med torsketrållatelse. Disse dispensasjonene er gitt under betingelsen av at tråleren har en forpliktelse til å levere fangsten til en spesifikk fiskeindustribedrift for tilvirkning.⁵⁹ Formålet med dette er å opprettholde en variert og lokaleid fiskeflåte, som fremmer sysselsetting og skape positive økonomiske effekter i kystsamfunnet.⁶⁰

I Riksrevisjonens rapport om undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket indikerer hovedfunnene at det er en nedgang i andelen fartøyer som eies av registrerte fiskere. Dette betyr at stadig flere fartøyer eies av andre aktører eller selskaper som ikke er direkte tilknyttet fiskeriaktiviteter.⁶¹ Prinsippet om en flåte eid av fiskere gradvis svekkes ettersom fartøy med kvoter i mindre grad blir eid av personer som er registrert som fiskere.⁶²

⁵⁶ Ot.prp.nr. 67 (1997-1998) s. 44, og Prop. 137 L (2019-2020), s. 12.

⁵⁷ Ot.prp.nr. 67 (1997-1998) s. 45.

⁵⁸ Jf. Ervervstillatelsesforskriften § 2.

⁵⁹ Se Forskrift 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse § 6.

⁶⁰ NOU 2014: 16, Sjømatindustrien - Utredning av sjømatindustriens rammevilkår, s. 97.

⁶¹ Riksrevisjonens rapport, Undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket, Dokument 3:6 (2019-2020), punkt 2.2.2.

⁶² Ibid.

Nasjonalitetskravet som følger av deltakerloven § 5, fastsetter at ervervstillatelse kun kan gis til den som er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger. Hovedformålet er å sikre at inntektene fra fiske og fangst kommer det norske samfunnet til gode.⁶³ Utenlandske statsborgere kan eie fartøy inntil 15 meter, dersom de er bosatt i Norge, og utenlandske statsborgere kan eie inntil 40 % i alle fartøy, selv om de ikke er bosatt i Norge, jf. deltakerloven § 5 første og andre ledd.

Riksrevisjonsrapporten viser at utenlandsk eierskap i fiskeflåten fortsatt er lavt, men at den er økende.⁶⁴ Det er den økte økonomiske lønnsomheten som har ført til økt kapitalbehov i fiskerinæringen.⁶⁵ Dette har skapt utfordringer i forhold til deltakerlovens intensjon om å opprettholde en norsk fiskereid flåte.

Det er viktig å merke seg at de fire kumulative kravene som normalt stilles for ervervstillatelsen ikke nødvendigvis legger til rette for at næringsaktørene kan organisere seg på en måte som maksimerer økonomisk fortjeneste. Begrensningene på eierskapet av fiskefartøy kan ha negative samfunnsøkonomiske konsekvenser ved at ressursene ikke nødvendigvis tilfaller de mest effektive produsentene. Dette kan oppstå som følge av manglende muligheter aktørene har til å koordinere seg på en best mulig måte, og resultere i både bedrifts- og samfunnsøkonomiske effektivitetstap.⁶⁶ Kravene er i hovedsak utformet med formålene knyttet til kystsamfunnene i tankene, og at fartøyene i fiskeflåten skal være eid av aktive fiskere.

1.3.3 Ervervstillatelse tildeles alltid ved nytildeling

I henhold til deltakerloven § 4 skjer all tildeling av ervervstillatelser ved nytildeling. Dette henger sammen med at en ervervstillatelse ikke er et knapphetsgode.⁶⁷ Utviklingen innen fiskerinæringen har enda ikke nådd det punktet hvor det er nødvendig å begrense antall

⁶³ Prop. 137 L (2019-2020), s. 12.

⁶⁴ Riksrevisjonen, op.cit., punkt 2.2.2.

⁶⁵ Se NOU 2006: 16, Strukturvirkemidler i fiskeflåten., s. 111.

⁶⁶ NOU 2014:16 s. 97 og 98.

⁶⁷ Eirik Wold Sund med flere, 2018, op.cit., s. 39.

ervertstillatelse på grunn av for høy deltakelse i de åpne gruppene, og det har følgelig ikke oppstått et marked for omsetning av ervertstillatelsene.⁶⁸

Ervertstillatelsen i seg selv er en generell tillatelse som ikke skiller mellom forskjellige typer ervertsmessig fiske. Den gir tilgang til de "åpne gruppene" i kystfiskeflåten. Disse gruppene krever ikke ytterligere tillatelse utover ervertstillatelsen.⁶⁹ Selv om de åpne gruppene ikke gir like stor økonomisk gevinst som de lukkede gruppene, har de en viktig rolle som en inngangsport til de mer kommersielt attraktive fiskeriene. De bidrar også til å opprettholde tilgjengeligheten av fiskeressursene for de som ønsker adgang.⁷⁰ Dette gir tillatelsene lite preg av eksklusivitet.

Bortsett fra de relativt små gebyrene som må betales i forbindelse med søknaden, og registreringen i merkeregisteret, så blir ervertstillatelsene tildelt uten at det kreves noen form for betaling fra søkeren.⁷¹

1.3.4 Ervertstillatelsen er tidsbegrenset

Ervertstillatelsene er tidsbegrensede. Det innebærer likevel ikke at tillatelsen er evigvarende, kun at det ikke på forhånd er fastsatt noen tidsramme på hvor lenge tillatelsen varer.⁷² En ervertstillatelse kan enten bortfalle eller tilbakekalles av myndighetene etter deltakerloven §§ 10 og 11. Overordnet kan tillatelsen tilbakekalles dersom den som har ervertstillatelsen ikke lenger bidrar til å oppfylle lovens formål eller har overtrådt regler fastsatt i henhold til deltakerloven eller annen fiskeriregelverk

1.4 Endringer i ervertstillatelsen som følge av endringsloven

Selve grunnvilkåret for å få tilgang til fiskeriene med eget fartøy forblir uendret. Kravene for å oppnå en ervertstillatelse etter deltakerloven § 4 forblir de samme, og tillatelsen vil fortsatt bli tildelt eieren av fartøyet for et spesifikt fartøy. Eierskapet til fiskefartøyet forblir

⁶⁸ Ibid., s. 60.

⁶⁹ Ikke alle grupper som betegnes som «åpne grupper» gir adgang ved tildeling av ervertstillatelse. Noen åpne grupper har ytterligere vilkår. For eksempel kravet om å ha både ervertstillatelse og reke-tråltillatelse i henhold til konsesjonsforskriften § 3-1 for å fiske reker i Grønlands økonomiske sone, som angitt i deltakerforskriften § 42.

⁷⁰ NOU 2016: 26, s. 33.

⁷¹ Se ervertstillatelsesforskriften §§ 10, 11, 18 og 19, og Eirik Wold Sund med flere, 2018, op.cit., s. 37.

⁷² Rt. 2013 s. 1345 P og Eirik Wold Sund med flere, op.cit., s. 41.

forbeholdt aktive fiskere som oppfyller kravene til nasjonalitet, bosted og har fartøy som oppfyller de nødvendige kvalifikasjonene.⁷³ Disse fiskerne har også anledning til å kjøpe seg eierskap i fiskerinæringen.

1.4.1 Ervervstillatelsen sitt formuesrettslige preg

Ervervstillatelsene er varige, noe som i utgangspunktet gir dem et preg av å være formuesrettigheter, men ettersom det ikke er et knapphetsgode finnes det ikke et marked for salg av ervervstillatelser. De har av den grunn ingen økonomisk verdi når det gjelder omsetning. Ervervstillatelsen gir heller ingen garantert rett til å høste en bestemt andel av kvotene, noe som betyr at tillatelsen ikke gir en eksklusiv rett til fiskeressursene. På grunn av disse faktorene kan ervervstillatelsen ikke betraktes som en formuesrettighet.

1.5 Konesjoner og deltakeradganger som adgangsbegrensninger

Selv om det er forskjellige regelverk som regulerer spesielle tillatelser og deltakeradganger, har skillet mellom disse i dag liten praktisk betydning.⁷⁴ Derfor vil jeg behandle dem sammen i denne redegjørelsen, og fokusere på både likheter og ulikheter mellom dem.

1.5.1 Spesielle tillatelser og deltakeradganger er koblet til fartøyet og fartøyets eier

Bestemmelsen i deltakerloven § 15, som regulerer omfanget av de spesielle tillatelsene, har likt materielt innhold som deltakerloven § 4. Det betyr at det er et klart forbud mot omsetning, og forbud mot utleie av spesielle tillatelser.

Deltakeradgangene, derimot, gir ikke klart uttrykk for et omsetningsforbud i henhold til deltakerloven § 21. Selv om bestemmelsen ikke gir noen retningslinjer for hvordan deltakeradgangene skal omsettes, antas det at de også er omsetningsbegrenset. Dette følger av lovsystematikken for deltakeradgangene.⁷⁵ Det er også uttrykkelig sagt i Rt. 2009 s. 1502 Barents Eagle avsnitt 62, at regelverket for de ulike tillatelsene fastsetter at de er tildelt et spesifikt fartøy, men i avgjørelsen forankres dette riktignok direkte i deltakerloven § 21, noe som ikke er helt presist.⁷⁶ Flertallet i høyesterettsdommen kom frem til at tillatelsen er et

⁷³ Prop. 137 L (2019-2020), s. 6 og 13.

⁷⁴ NOU 2016: 26 s. 29.

⁷⁵ Se Eirik Wold Sund med flere, 2018, op.cit., s. 43.

⁷⁶ Ettersom det ikke er ordlyden som forankrer omsetningsforbudet, men lovsystematikken.

aksessorium til fartøyet, og at disse ikke kan skilles fra hverandre.⁷⁷ Både koblingen mellom tillatelsene og fartøyet, samt mellom tillatelsene og fartøyets eier, resulterer i at disse i utgangspunktet ikke kan omsettes eller leies ut.

1.5.2 Konesjoner er tidsubegrensede, og deltakeradgangene er tidsbegrensede etter någjeldende deltakerlov

For kystfiskeriene gjelder deltakeradgangene, som er regulert av deltakerloven § 21, og disse tillatelsene blir fornyet årlig.⁷⁸ Dette kan forklares med at kystfiske tradisjonelt sett har vært en tidløs praksis som ble delt av alle som bodde langs kysten. Denne historiske konteksten har satt sitt preg på utformingen av reglene for deltakeradgangene. Til tross for visse begrensninger og reguleringer som gjelder for kystfiskeflåten, har myndighetene bevisst valgt å opprettholde prinsippet om allemannsretten på en betydelig måte som har resultert i at de så langt har unngått å innføre varige adgangsbegrensninger.⁷⁹

I motsetning til deltakeradgangene som fornyes årlig, er det ingen forhåndsfastsatt tidsbegrensning for konsesjonene som gjelder for havfiskeflåten i etter deltakerloven § 12. Det betyr at konsesjonene ikke er underlagt en spesifikk tidsramme eller utløpsdato, og kan opprettholdes uten begrensning i tid. Dette gir en mer varig karakter til konsesjonene for havfiskeflåten sammenlignet med deltakeradgangene for kystfiskeflåten.⁸⁰

Konsesjonene varer på samme måte som ervervstillatelsene frem til de enten bortfaller eller blir tilbakekalt, se deltakerloven § 18 som henviser til §§ 10 og 11. Deltakerloven § 19 gir myndighetene en spesifikk hjemmel til å tilbakekalle eller begrense "alle spesielle tillatelser" som er gitt for en bestemt type fiske eller fangst. I forarbeidene til loven blir det uttalt at denne bestemmelsen har som formål å gi politisk handlingsrom, og terskelen for tilbakekall eller innføring av begrensninger er ikke særlig høy. Dette begrunnes med behovet for at ulike regjeringer skal ha relativ frihet til å utforme fiskeripolitikken i samsvar med deres ønsker og prioriteringer.⁸¹

⁷⁷ Under punkt 1.5.8 som behandler erstatningstildeling, skal jeg se nærmere på dette.

⁷⁸ Deltakerloven § 21. Deltakeradganger gis også for de fartøy som hører under den konvensjonelle havfiskeflåten, se deltakerforskriften § 9 og konsesjonsforskriften § 1-1 femte ledd.

⁷⁹ Eirik Wold Sund med flere, 2018, op.cit, s. 30.

⁸⁰ Se deltakerloven § 12.

⁸¹ Ot.prp.nr. 67 (1997-1998), s. 51.

Deltakerloven § 21 fastsetter at myndighetene skal gjennomføre en årlig vurdering for deltakeradgangene for å vurdere om det er "nødvendig" å begrense tilgangen til fisket basert på hensyn til ressursforvaltning, avvikling av fisket eller lønnsomhet i fisket.⁸² Som innebærer at myndighetene må foreta en årlig vurdering for å avgjøre om den eksisterende lukkede deltakergruppen skal opprettholdes eller ikke. Hvis det etter vurderingen ikke lenger anses som nødvendig å opprettholde begrensningene, skal den lukkede gruppen åpnes for nye deltakere.

Lukkingen av deltagergruppene etter § 21 har ført til en forventning om at deltakeradgangene har fått en lang varighet. Selv om deltakeradgangene blir evaluert og nye forskrifter utstedes årlig, opprettholdes vilkårene i praksis fra år til år. Dette skaper en forventning om kontinuerlig deltakelse blant aktørene i fiskerinæringen, og gir dem en viss grad av forutsigbarhet og tillit til at deltakeradgangene vil fortsette under lignende vilkår i fremtiden, med mindre det er klare grunner for endringer.

Varigheten av fisketillatelse er av stor betydning for den økonomiske posisjonen til rettighetshaveren, da det direkte påvirker tillatelsens økonomiske verdi og antyder muligheten for langsiktig økonomisk gevinst.⁸³ Dette kommer til uttrykk når tillatelsen blir solgt, hvor kjøperen betaler en sum som i stor grad reflekterer den totale verdien av all fremtidig bruk av kvoten. Varigheten av tillatelsene vil også være en viktig faktor ved vurderingen av det juridiske vernet rettighetshaveren har i henhold til Grunnloven.

For aktørene som har fått tildelt konsesjoner er det i høyesterettsdommen i Rt. 2013 s. 1345 P Volstad avsnitt 176, lagt til grunn at fiskerilovgivningen etablerer en rettslig beskyttet posisjon for de aktørene som har fått tildelt konsesjoner. I dommens avsnitt 234 slås det fast at det ikke er tvilsomt at ervervstillatelse, konsesjoner og tildelte kvoter må anses som eksisterende formuesrettigheter. Volstad fastslår at aktører som innehar en konsesjon i utgangspunktet nyter ett vern som gir rettighetshaveren en beskyttelse i forhold til

⁸² Kan påpeke at det formelt sett er snakk om årlige begrensninger i adgangen ved at det stilles vilkår, og ikke tildeling av et fastsatt antall tillatelse til å drive fremtidig virksomhet, deltakeradgangene i lukkede gruppe er derfor ikke like lukkede som konsesjonsordningene, se ot.prp. nr. 67 (1997-1998), s. 52.

⁸³ Rt. 2014 s. 1025 avsnitt 50, og NOU 2006: 16 s. 110.

tilbakevirkningsforbudet som er fastsatt i Grunnlovens § 97 og EMK P1-1, som sikrer beskyttelse av etablerte rettigheter og posisjoner.

Imidlertid har aktørene som har forventning om kontinuerlig deltakelse med deltakeradganger sannsynligvis ikke et rettslig vern.⁸⁴ Årsaken til dette er at vilkårene kan endres, og dersom en aktør ikke lenger oppfyller de gitte vilkårene i deltakerforskriften, vil adgangen automatisk bortfalle.⁸⁵ Rettighetshaveren er klar over at tilgangen til deltakeradgangene er betinget av oppfyllelse av visse krav, og selv om praksisen har vært stabil, er det teoretisk mulig at endringer kan forekomme.⁸⁶ Når tillatelsene har en tidsbegrenset varighet, vil det reduserer deres karakteristika som formuesrettigheter, og den usikkerheten kan påvirke verdien og investeringsbeslutningene knyttet til deltakeradgangene.

1.5.3 Konesjonene og deltakeradgangene blir til en felles tidsbegrenset fiskeritillatelse etter endringsloven

Ifølge forarbeidene vil den nye § 12 ha begrenset innvirkning, da det er liten praktisk forskjell mellom konsesjoner og deltakeradganger.⁸⁷ Likheten mellom tillatelsene skyldes hovedsakelig at fartøyeiere med deltakeradgang har fått fornyet deltakeradgangen årlig. I tillegg til reglene for ervervstillatelse som gjelder for alle fiskefartøy.⁸⁸

Den nye deltakerloven § 12 «fiskeritillatelse», vil erstatte bestemmelsene i gjeldende deltakerlov §§ 12–15 angående spesielle tillatelse, og bestemmelsen i gjeldende deltakerlov § 21 angående årlige deltakeradganger i den grad de er relevante for deltakeradganger i lukkede fiskerier.⁸⁹

Fiskeritillatelsen er hovedsakelig ment for lukkede fiskerier og blir tildelt et spesifikt fartøy. Det kan ikke benyttes et annet fartøy i fisket på lik linje som for ervervstillatelsen, jf.

⁸⁴ Prop. 88 I (2014-2015) s. 7.

⁸⁵ Deltakerforskriften § 55.

⁸⁶ Prop. 88 I (2014-2015) s. 7.

⁸⁷ NOU 2016: 26 s. 94.

⁸⁸ Prop. 137 L (2019-2020), s. 33.

⁸⁹ Ibid., s. 32. Det er en forutsetning for fiskeritillatelsen at det foreligger en ervervstillatelse, se § 12 tredje ledd andre punktum.

endringsloven § 12 annet ledd. Fartøyet som har tillatelsen kan derfor ikke fritt selges eller leies ut, slik også gjeldende deltakerlov fastsetter.⁹⁰

I høringsuttalelsene til den nye deltakerloven § 12 uttaler både Norges Kystfiskarlag og Sjømatbedriftene at de er positive til innføringen av fiskeritillatelser som erstatning for dagens ordning med spesielle tillatelser og deltakeradganger. Norges Kystfiskarlag legger vekt på at myndighetene fortsatt bør ha muligheten til å tilbakekalle fiskeritillatelsene, med begrunnelse i at fiskeressursene tilhører fellesskapet. Både Norges Kystfiskarlag og sjømatbedriftene understreker at endringene ikke bør endre den rettslige statusen til fiskeritillatelsene eller føre til ytterligere fragmentering mellom hav- og kystfartøy.⁹¹ Det er viktig at det enda er mulig å praktisere og håndheve tilfredsstillende gruppeskiller.

I den nye § 12 har departementet myndighet til å fastsette krav om tillatelse for deltakelse i «bestemte fiskerier», altså krav for fiskeritillatelsen. Departementet kan også gi en mer detaljert definisjon av de «enkelte fiskeriene» som er underlagt dette kravet om fiskeritillatelse, se bestemmelsens første ledd.

Ordlyden av «bestemte fiskerier» og «enkelte fiskerier» gir ikke retningslinjer for hvilke fiskerier som skal være underlagt krav om fiskeritillatelse. I motsetning til någjeldende deltakerlov § 12, som spesifikt fastsetter at det bare skal være et krav om konsesjon for «havfiskefartøy». På den måten åpner bestemmelsen opp for at både konsesjoner og deltakeradganger kan reguleres via en felles bestemmelse.

Den nye § 12 er utformet slik at myndighetene ved eget skjønn oppstiller et krav om fiskeritillatelser i bestemte fiskerier. Det gjør det mulig å opprettholde skillet mellom havfiskeflåten, og kystfiskeflåten, og videreføre deltakergruppene innenfor begge flåtegruppene.⁹² Den nye § 12 gir også fiskemyndighetene adgang til å enten lukke fiskeriet samtidig som de stiller vilkårene for fiskeritillatelsen etter endringsloven § 12, eller eventuelt lukke fiskeriet senere med hjemmel i endringsloven § 13.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Prop. 137 L (2019-2020), s. 20.

⁹² Fiskeridirektoratets høringsnotat, 12. oktober 2021, s. 20.

Deltakelse i åpne grupper vil fortsatt bli regulert av deltakerloven § 21, men nå vil § 21 direkte fastsette disse vilkårene. Tidligere var disse vilkårene angitt i deltakerforskriften. Utvalget anbefalte at man fortsetter med ordningen for åpne grupper, da de utgjør en betydelig del av kvotesystemet. Disse gruppene spiller en viktig rolle, spesielt innen torskefisket, da de fungerer som en viktig vei for rekruttering til fiskeryrket, og det er viktig å bevare formålet og hensikten med en slik ordning for å sikre at de som ønsker har tilgang til ressursene.⁹³

Som et resultat av adgangsbegrensningene har de aktørene som har tilgang til disse fiskeriene, fått en eksklusiv rett til fiske. Opprinnelig var denne eksklusiviteten primært til stede i fiskerier som krever konsesjon, men nå er den også gjeldende for deltakeradgangene i de lukkede gruppene.

Som en konsekvens av at deltakeradgangene blir tidsbegrensede etter endringsloven, kan ikke myndighetene lenger benytte seg av reguleringsalternativene som er beskrevet i deltakerloven § 21 første ledd. Myndighetene kan heller ikke velge å åpne fisket for alle ved å ikke anvende kompetansen i deltakerloven § 21 første ledd. Det at den årlige nødvendighetsvurderingen for deltakeradgangene som tidligere var basert på nærheten til kysten blir fjernet, fører til en ytterligere økt grad av eksklusivitet for deltakeradgangene, og styrker deres formuerettslige preg.

Tidligere har rettighetshaveren som forventet kontinuerlig deltakelse etter deltakerloven § 21 ikke nødvendigvis hatt et rettslig vern på samme måte som de i konsesjonsgruppene har hatt. Imidlertid, ved en endring i varigheten av deltakeradgangene, vil den begunstigede utvikle en berettiget forventning om en mer varig tildeling av tillatelsen, og de tilhørende kvotene.⁹⁴ Denne forventningen om varighet i deltakeradgangen kan gi rettighetshaveren et styrket rettslig vern etter Grunnloven § 97, og dermed ytterligere begrense myndighetenes handlingsrom ved tildeling eller endring av deltakeradgangene, se punkt 2.2.2 og hoveddel 2 i avhandlingen.

⁹³ NOU 2016: 26, s. 95.

⁹⁴ Rt. 1995 s. 955 A Brødrene V og Rt. 2013 s. 1345 Volstad.

En følge av at deltakeradgangene ikke lenger reguleres årlig etter deltakerloven § 21 første ledd, er at det oppstår behov for nye bestemmelser som gir adgang til å foreta endringer i adgangen til å ha fiskeritillatelse.

1.5.4 Endringslovens nye bestemmelser for endringer i fiskeritillatelsene

Når deltakeradgangene nå blir erstattet av den nye fiskeritillatelsen, vil deltakeradgangene som dagens konsesjoner, ikke ha en fastsatt tidsbegrensning.⁹⁵ Det har i den sammenheng vært ønskelig at reglene om bortfall, og myndighetenes adgang til tilbakekall som har vært gjeldende for konsesjoner bør videreføres.⁹⁶ Denne adgangen blir videreført i endringslovens §§ 18 og 19. Begge bestemmelsene gjaldt tidligere kun for spesielle tillatelser, men etter endringen vil de også gjelde for deltakeradgangene.

Den nye deltakerloven § 19 gir kun adgang til å tilbakekalle eller avgrense «alle fiskeritillatelser i et fiskeri». Ordlyden viser at dersom § 19 skal anvendes, må det gjelde for hele fiskeriet. Det kan ikke gjøres tilbakekall eller avgrensninger for deler av et fiskeri som har fiskeritillatelse.

Fiskerimyndighetenes omfattende myndighet til å regulere deltakeradgangene etter gjeldende deltakerlov vil bli begrenset av endringslovens nye bestemmelser. Nå vil omgjøring av tillatelser i de lukkede deltakergruppene være regulert av deltakerloven § 19.⁹⁷ For å foreta endringer i fiskeritillatelser som påvirker en hel fartøygruppe i samsvar med § 19, kreves det en nøye avveining innenfor rammene av lovens formål. Videre må retningslinjene i havressursloven § 7 overholdes, og hensynet til forutberegnelighet og berettigede forventninger må også tas med i beslutningsgrunnlaget.⁹⁸ Terskelen for at fiskerimyndighetene kan gjøre endringer er høyere etter deltakerloven § 19 sammenlignet med någjeldende deltakerlov § 21.

⁹⁵ Se nye deltakerlov § 12 annet ledd.

⁹⁶ NOU 2016: 26 s. 94.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Se Svein Kristian Arntzen, Tidsuavgrensede fisketillatelser i kystfiskeflåten?, 2017, s. 71.

1.5.5 Tildeling av spesielle tillatelser og deltakeradganger etter någjeldende deltakerlov

Konsesjoner og deltakeradganger i fiskeriene kan tildeles enten gjennom nytildeling eller erstatningstildeling.⁹⁹ Nytildeling skjer uten noen form for vederlag, mens erstatningstildeling har ført til etableringen av et marked for omsetning av spesielle tillatelser og deltakeradganger se punkt 1.5.8.

1.5.6 Nytildeling av spesielle tillatelser og deltakeradganger etter någjeldende deltakerlov

I praksis forekommer nytildelinger sjelden på grunn av den sterke koblingen mellom tillatelsene og kvotene som tildeles.¹⁰⁰ Fiskerimyndighetene har vært og vil fortsette å være tilbakeholdne med å øke antallet spesielle tillatelser eller deltakeradganger i en lukket gruppe. Dette skyldes at det er en politisk målsetting å opprettholde stabilitet i de lukkede fiskeriene, blant annet med tanke på aktørenes investeringer og deres forventning om å tjene på virksomheten i fremtiden.¹⁰¹ Dette gir tillatelsene et eksklusivt preg.

De få tilfellene der nye konsesjoner tildeles, skjer vanligvis gjennom offentlige utlysninger.¹⁰² Dette skal sikre at alle i utgangspunktet har lik tilgang, og samme mulighet til å delta i fiskeriet og få tilgang til ressursene.¹⁰³

Etter gjeldende deltakerlov finnes det ingen spesifikk lovhjemmel som gir adgang til nytildeling av deltakeradganger. For å få tilgang til deltakergruppene må en potensiell deltaker kjøpe et fartøy som har hatt adgang til å delta i fiskeriet innenfor samme fartøygruppe, og med samme redskap det foregående året, i samsvar med deltakerforskriften § 4 første ledd.¹⁰⁴ Alternativt må vedkommende bli tildelt en ny deltakertillatelse i

⁹⁹ Se for eksempel deltakerloven §§ 16 og 17 som gjelder for de spesielle tillatelsene.

¹⁰⁰ Se koblingen deltakerloven § 4 tredje ledd og havressurslova § 12 annet ledd.

¹⁰¹ Prop. 88 L (2014–2015) s. 8, 72, Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 41 og Rt-2013-1345 avsnitt 70.

¹⁰² Deltakerloven § 16 første ledd siste punktum. Det fremgår av andre ledd at offentlig utlysning kan utelates dersom «særlige grunner» tilsier det.

¹⁰³ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 50.

¹⁰⁴ Det vil si at aktøren kjøper seg tilgang til fisket via erstatningstildeling.

rekrutteringsøyemed. Det har imidlertid ikke blitt utdelt nye deltakeradganger i rekrutteringsøyemed etter 2019.¹⁰⁵

1.5.7 Nytildeling av spesielle tillatelser og deltakeradganger etter endringsloven.

Når fiskeriet lukkes, dannes det deltakergrupper med et fast antall fiskeritillatelser. Dette betyr at tildeling av ytterligere tillatelser i deltakergruppen krever en spesifikk beslutning i henhold til den nye § 13. I praksis betyr det at antallet fiskeritillatelser i deltakergruppen forblir uendret.¹⁰⁶

Bestemmelsen i endringsloven § 13 innebærer en ny begrensning for tildeling av deltakeradganger.¹⁰⁷ Tidligere har fiskerimyndighetene hatt større fleksibilitet når det gjelder nytildeling av deltakeradganger sammenlignet med konsesjoner. Dette har vært viktig for å sikre muligheten til å tildele deltakeradganger med sikte på rekruttering. Med innføringen av de samme bestemmelsene for både konsesjoner og deltakeradganger, har fiskerimyndighetene fått redusert handlingsrom ved nytildeling av deltakeradganger.

Begrensningen i nytildelingen til fiskerinæringen kan få konsekvenser for rekruttering og nyetablering. Et av Riksrevisjonens funn var at økte kvotepriser fører til at det har blitt vanskeligere å tiltrekke og rekruttere nye fiskere.¹⁰⁸ Dette påvirker målet om å opprettholde en variert fiskeflåtestruktur.¹⁰⁹

Det at tillatelsene til de kommersielt interessante fiskeriene tildeles sjeldent via nytildeling øker tillatelsenes preg av å være formuesrettigheter. Tillatelsene blir ansett som en verdifull ressurs for de aktørene som har tillatelse til de lukkede fiskeriene, og gir rettighetshaveren en økonomisk fordel, og en etablert posisjon i fiskerinæringen, samtidig som det er utfordrende for andre å få tilgang.

¹⁰⁵ Forskrift 18. september 2018 nr. 1343 om nytildeling av deltakeradganger i rekrutteringsøyemed for 2019. De seneste rekrutteringsforskriftene åpner ikke for omsetning av disse deltakeradgangene, se for eksempel forskrift 13. juni 2017 nr. 732 om nytildeling av deltakeradganger i rekrutteringsøyemed for 2018 § 5 annet ledd.

¹⁰⁶ Prop. 137 L (2019-2020), s. 34.

¹⁰⁷ Se endringsloven § 16 sammenlignet med deltakerloven § 21.

¹⁰⁸ Riksrevisjonen, 2022, op.cit., punkt 2.3.

¹⁰⁹ Ibid., punkt 2.2.3.

Som jeg vil utdype senere i punkt 2.3.1, er hovedmålet med lukkingen å legge til rette for tildelingen av kvotefaktorer til de lukkede gruppene i samsvar med endringsloven § 15.

1.5.8 Erstatningstildeling etter någjeldende deltakerlov

Erstatningstildeling er en mekanisme som brukes i de lukkede fiskeriene, og den gjelder kun for mottakere som ikke allerede har en slik tillatelse.¹¹⁰ Det er en forutsetning at aktøren som ønsker tilgang gjennom erstatningstildeling, oppfyller kravene for å få sin egen ervervstillatelse.¹¹¹ Ettersom tildeling av nye tillatelser er sjeldent, må den som ønsker å delta i fisket kjøpe seg adgang gjennom erstatningstildeling. Reglene for erstatningstildeling er hjemlet i deltakerloven § 17 bokstav a til c for spesielle tillatelser, og i deltakerloven § 21 tredje ledd for deltakeradganger.¹¹²

Konsesjoner og deltakeradganger kan ikke overføres fra ett rettssubjekt til et annet med offentligrettslig virkning selv om vilkårene for erstatningstildeling er oppfylt. Det vil alltid være opp til myndighetene om de ønsker å tildele tilsvarende tillatelser, som de som oppgis.¹¹³ Praksis bygger likevel på at det vil bli tildelt ny ervervstillatelse og tilhørende tillatelser når vilkårene er oppfylt. Dette har ført til at det har oppstått et reelt marked for omsetning, selv om de privatrettslige avtalene ikke er bindende for myndighetene.¹¹⁴

Tidligere var bestemmelsen i § 17 knyttet til ombygging av fartøy. Ifølge forarbeidene var det viktig å ha en fangstkapasitet som var tilpasset ressursgrunnlaget for å oppnå optimal lønnsomhet i fiskeflåten.¹¹⁵ Denne hensikten reflekteres også i dagens § 17.

Bokstav a angir at det ikke skjer en oppgivelse av tillatelse mellom forskjellige personer, kun en intern omplassering av tillatelsen, jf. ordlyden "skifter ut sitt gamle fartøy".¹¹⁶ Dette innebærer at tillatelsene kan omfordeles internt, slik at man kan benytte det fartøyet som er

¹¹⁰ For å øke kvotemengden i et fiskeri aktøren allerede har tilgang til, må ordningen for strukturkvoter benyttes, se avhandlingens punkt 2.4 om kapasitetstilpasning.

¹¹¹ Ervervstillatelser blir ikke tildelt gjennom erstatningstildeling, se punkt 1.3.3 i avhandlingen.

¹¹² Ytterligere regler gitt i konsesjons- og deltakerforskriften.

¹¹³ Rt. 2014 s. 1025 avsnitt 39.

¹¹⁴ Eirik Wold Sund med flere, op.cit., s. 95.

¹¹⁵ Ot.prp.nr. 67 (1997-1998) s. 51.

¹¹⁶ Deltakerforskriften § 51 for tilsvarende bestemmelse.

best egnet for det aktuelle fisket, og gir en fleksibilitet for næringsutøveren som bidrar til mest mulig effektiv ressursbruk i fiskeflåten.

I bokstav b gir bestemmelsen forvaltningen mulighet til å tildele en spesiell tillatelse som erstatning for en tilsvarende tillatelse som oppgis når en fartøyeier "kjøper eller på annen måte overtar fartøyet for fortsatt drift".¹¹⁷ Dette innebærer en overføring av fartøyet fra person A til person B, der person B har kjøpt fartøyet sammen med tilhørende tillatelser. Når fartøyet går over til person B, opphører person A sin ervervstillatelse og den spesielle tillatelsen eller deltakeradgangen knyttet til ervervstillatelsen. Deretter tildeler myndighetene tilsvarende tillatelser som person A oppga til person B for det fartøyet person B har kjøpt fra person A. Her skifter tillatelsen eier, men forblir knyttet til det opprinnelige fartøyet.

Via forvaltningspraksis har det oppstått landsdelsbegrensninger i ringnot- og torskefisket som ytterligere begrenser salget av fartøy for fortsatt drift. Dette betyr at det er tillatt å selge fartøyet for fortsatt drift innen samme landsdel eller mellom Nord-Troms, Finnmark og de øvrige fylkene i Nord-Norge. Salg av fartøy mellom Nord-Norge og Sør-Norge er imidlertid underlagt restriksjoner i henhold til landsdelsbindingene.¹¹⁸

Landsdelsbindingene var tidligere fylkesbindinger. Før opphevingen av fylkesbindinger og overgangen til landsdelsbindinger var det bekymringer for at det kan føre til endringer i den geografiske spredningen av fiskeflåten, og at den blir mer konsentrert, som vil føre til mindre verdiskapning i kystsamfunnene som følge av forflytningene. Riksrevisjonsrapporten viser at endringen har ført til at markedet for kvotene har blitt større og at prisene har økt.¹¹⁹ Riksrevisjonen påpeker i den sammenheng at det har fått negative konsekvenser for rekruttering ettersom de økte prisene har ført til økt etableringsbarriere i lukket gruppe.¹²⁰

Deltakerloven bokstav c er en lovendring fra 2015, som gir forvaltningen mulighet til å tildele en spesiell tillatelse som erstatning når en fartøyeier eller eier av et annet fartøy oppgir en

¹¹⁷ Deltakerforskriften § 50 for tilsvarende bestemmelse.

¹¹⁸ For konsesjoner følger begrensningene av forvaltningspraksis med hjemmel i deltakerloven § 12 første ledd andre punktum, jf. § 7 første ledd bokstav a. Deltakeradgangene innen fisket etter torsk, hyse og sei er spesifikt omfattet av landsdelsbindingene, som er tydelig regulert i deltakerforskriften § 47.

¹¹⁹ Riksrevisjonen, 2022, op.cit., punkt 2.3.

¹²⁰ Ibid.

tilsvarende spesiell tillatelse.¹²¹ Dette kan skje både internt, der tillatelser samles på ett fartøy, og eksternt, der en tillatelse selges til en annen aktørs fartøy uten at selve fartøyet overføres.

Lovendringen fører til at det kan stilles spørsmål ved hvor sterkt avgjørelsen i Rt. 2009 s. 1502 Barents Eagle stiller i dag. I dommens avsnitt 62 uttaler Høyesterett at en fisketillatelse aldri kan overføres uten at det samtidig disponeres over fartøyet, enten ved at fartøyet som rettigheten knytter seg til, overdras til ny eier, eller ved at selger påtar seg en forpliktelse til å kondemnere fartøyet etter at tillatelsen er overført.¹²²

Lovendringen i 2015, gir fartøyeieren adgang til å skille tillatelsen fra fartøyet, og kravet om kondemnering ble avskaffet. Begge endringene svekker koblingen mellom tillatelse og fartøy. Endringene øker tillatelsenes preg av å være formuesrettigheter ved å skille tillatelsen fra fartøyet, og på den måte lette omsetningen av tillatelsen, slik at rettighetshaveren har anledning til å selge den for egen økonomisk vinning.

Konsekvenser knyttet til erstatningstildeling er at når et fiskeri blir lukket skaper det en betydelig økning i verdien av tillatelsene, da det er mange som ønsker å få adgang til disse begrensede ressursene. Spesielt når tillatelsene har en lang varighet, blir interessen for tillatelsene ytterligere forsterket. Dette vises for eksempel ved at forventningen om varig tilgang til de lukkede deltakergruppene har ført til at deltakeradgangene har fått en markedsverdi, til tross for at denne varigheten ikke er garantert.¹²³

Det å adgangsbegrense fiskeriene ved å bruke mekanismen lukking, skaper en gunstig økonomisk posisjon for de aktørene som opprinnelig ble tildelt tillatelsene vederlagsfritt av myndighetene.¹²⁴ Den vederlagsfrie tildelingen av retten til deltakelse i de lukkede fiskeriene

¹²¹ Lov 19. juni 2015 nr. 78 om endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske). Se deltakerforskriften § 50 for tilsvarende bestemmelse «et annet fartøy oppgir tilsvarende deltakeradgang for et annet fartøy.»

¹²² Rt. 2009 s. 1502 avsnitt 63. I avsnitt 63 av dommen blir det først påpekt at fartøyet og fisketillatelsen ikke kan betraktes som uatskillelige. Til tross for dette konkluderer høyesterett med at tillatelsen er et aksessorium til fartøyet, uten å gi noen nærmere begrunnelse for hvorfor dette er tilfellet. Argumentasjonen til høyesterett har blitt kritisert av blant annet Thor Falkanger, se Falkanger (2017) s. 37.

¹²³ Se Rt. 2014 s. 1025 avsnitt 50.

¹²⁴ Se Arntzen, 2023, op.cit., s. 75.

til fartøyeier betyr at fellesskapets, og fremtidige generasjoners legitime krav i mindre grad blir tilgodesett.¹²⁵

Ved salg av fiskeritillatelser er kjøperen villig til å betale opp til den forventede neddiskonterte verdien av all fremtidig grunnrente. Når tillatelsene blir solgt, kan den opprinnelige rettighetshaveren realisere den forventede fremtidige grunnrenten som er knyttet til tillatelsen, og kjøperen overtar retten til å dra nytte av fremtidige grunnrenteinntekter.¹²⁶ Dette medfører at grunnrenten forsvinner ut fra næringen uten at salgsværdien yter bidrag til fellesskapet.

Et konkret eksempel som illustrerer denne situasjonen, er lukkingen av leppefiske i 2018. Kort tid etter lukkingen ble deltakeradganger i dette fisket solgt for beløp mellom 1,2 og 1,5 millioner kroner.¹²⁷ Aktørene fikk dra nytte av den økte verdien av tillatelsene, og beholde grunnrenten for seg selv, mens nye aktører som ønsker å delta i fisket, må påta seg betydelig gjeld for å kunne få tilgang.

1.5.9 Erstatningstildeling etter endringsloven

Erstatningstildeling videreføres i endringsloven § 14, og erstatningstildeling vil enda være den primære måten å få tilgang til et lukket fiskeri på. Den nye deltakerlov § 14 erstatter någjeldende § 17 for konsesjoner, og § 21 tredje ledd for deltakeradganger. I stedet for at reguleringen skjer etter to ulike regelsett, vil både konsesjonene og deltakeradgangene nå reguleres i den nye § 14 i kraft av å være "fiskeritillatelser". Lovens behandling av erstatningstildelinger, vil bli enklere å få oversikt over enn den nåværende reguleringen, og bidra til en forenkling av kvotesystemet.¹²⁸

Omsetteligheten av tillatelsene forblir etter endringslova i utgangspunktet den samme.¹²⁹ Ved å konvertere de tidligere tidsbegrensede deltakeradgangene til varige fiskeritillatelser, oppnås en økning i den eksklusive kontrollen over ressursene for de fartøyene som har tilgang til de

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ NOU 2022: 20 s. 391.

¹²⁷ Se Arntzen, 2023, op.cit., s. 232.

¹²⁸ Prop. 137 L (2019-2020), s 36.

¹²⁹ Endringsloven § 14 åpner derimot for å etablere kvoteutvekslingsordninger. Inn og utleie av kvoter blir behandlet senere i avhandlingen under punkt 2.4.2.

lukkede fiskeriene. Dette resulterer i en økt interesse for tillatelsene i omsetningsmarkedet, og gir dermed rettighetshaveren større muligheter for å omsette sine tillatelser, og øker på den måten det formuerettslige preget til fiskeritillatelsene.¹³⁰

1.5.10 Hvordan rettighetsregistrene bidrar til å lette omsetningen av tillatelser etter någjeldende deltakerlov

Lovhjemmelen for etablering av rettighetsregistre i fiskerinæringen finnes i deltakerloven § 22. Opprinnelig ble registrene innført for å sikre orden og oversikt over fiskeflåten.¹³¹ I dag gir de et viktig bidrag ved omsetting av tillatelser. Merkeregisteret er det tradisjonelle registeret som inneholder opplysninger om de fysiske parametrene til norske fiskefartøy og eierforhold.¹³² I tillegg til disse fysiske parametrene inneholder registeret også opplysninger om spesielle tillatelser, årlige deltakeradganger og spesielle kvoteordninger som er tildelt den enkelte fartøyeier for det aktuelle fartøyet.¹³³ Fiskerimyndighetene opprettholder også andre registre som gir oversikt over ulike forhold knyttet til fartøyet. Et av disse registrene er Fartøyregisteret, som er tilgjengelig for offentligheten på internett, og gir informasjon om fartøyet, eierforhold, tillatelser og kvoter knyttet til ulike fiskeslag.¹³⁴

Registrene spiller en sentral rolle i fiskeriene i Norge. Registrene tilbyr offentlig tilgjengelig informasjon om fartøy, eierforhold, tillatelser og kvoteandeler. Den økte tilgangen på informasjon gjør det lettere for interesserte parter å finne ut av hvordan de kan kjøpe eller selge tillatelser, samt å vurdere deres verdi, og potensielle avkastning. Dette tiltrekker flere interesserte parter og bidrar til en enklere omsetning av tillatelsene.¹³⁵

Endringsloven har ingen direkte innvirkning på merkeregisteret eller fartøyregisteret.

¹³⁰ Se Svein Kristian Arntzen, Tidsuavgrensede fisketillatelser i kystfiskeflåten?, s. 68.

¹³¹ En av årsakene til innføringen av lov av 5. desember 1917 nr. 1 om registrering og merking av fiskefartøyer var behovet for å opprettholde orden under de omfattende fiskeriaktivitetene, som ble ansett som utfordrende, se ot.prp.nr. 56 (1916), s. 1, og Arntzen, 2023, op.cit., s. 95.

¹³² Ot.prp.nr. 70 (2003–2004) lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta fiske og fangst (deltakerloven) m.v., punkt 6.2.

¹³³ Ervervstillatelsesforskriften § 12 flg.

¹³⁴ Ot.prp.nr. 70 (2003–2004), punkt 6.2.

¹³⁵ Se Arntzen, 2012, op.cit., s. 10.

1.6 Konsesjonene og deltakeradgangene sitt preg av å være formuesrettigheter etter endringsloven

Konsesjonene og deltakeradgangene har preg av å være formuesrettigheter allerede etter någjeldende deltakerlov. Dette skyldes at de i noen grad er eksklusive, overførbare og kan forventes å bli tildelt over flere år, og har en økonomisk verdi.¹³⁶

Endringsloven styrker tillatelsene sitt preg av formuesrettigheter. Ved innføringen av tidsubegrensede fiskeritillatelser får deltakeradgangene i de lukkede gruppene en økt varighet. Dette skaper en forventning om å beholde tillatelsen over lengre tid, samtidig som lukkingen av deltakeradgangene gir dem økt eksklusivitet. Tillatelsene vil fortsatt være omsettelige etter endringsloven, og den forsterkede karakteristikken av deltakeradgangene som formuesrettigheter vil skape økt interesse i omsetningsmarkedet for tillatelsene og styrke deres økonomiske verdi.

Konklusjonen er at tillatelsene får et økt preg av å være formuesrettigheter etter endringsloven.

Del 2 Analyse av kvotene sitt formuesrettslige preg etter havressurslova og lov av 5. mars 2021 nr. 7 endringsloven

2.1 Høstingsrettighetene tildeles etter havressurslova

I analysen av kvotesystemet, og kommende endringer i henhold til endringsloven av 5. mars 2021 nr. 7, er det sentrale fokusområdet bestemmelsene som regulerer myndighetenes adgang til å tildele kvoter. Tildelingen av kvoter til hvert fartøy er avgjørende for hvilken mengde fartøyet får høste av ressursene, og danner grunnlaget for fartøyenes driftsgrunnlag.

Bestemmelsene i havressurslova har innvirkning på kvotene sitt preg av å være formuesrettigheter i forhold til deres eksklusivitet, varighet, omsettelighet og økonomiske verdi. Graden av formuesrettslig preg som kvotene har påvirker forutsigbarheten for aktørene når det gjelder forventningen om tildeling av høstingsrettigheter fra år til år. De juridiske rammene har dermed betydning for beskyttelsen av rettighetshaverne mot eventuelle fremtidige omfordelinger av høstingsmuligheter som kan være ufordelaktige.

¹³⁶ Arntzen, 2023, op.cit., s. 76.

2.2 Fordeling av kvoter etter någjeldende havressurslov

2.2.1 Den nasjonale kvote og gruppekvote

De årlige kvotene tildeles til fartøyene i samsvar med de årlige forskriftene som hjemles i havressurslova kapittel 3.¹³⁷ Det følger av havressurslova § 11 at departementet "kan" fastsette et største tillatt uttak, det vil si en "nasjonal kvote", jf. § 11 første ledd. Selv om bestemmelsen fremstår å gi departementet et diskresjonært skjønn må det tas hensyn til formålsbestemmelsene i både deltakerloven § 1, og havressurslova § 1 og § 7 som veileder departementet i deres vurderinger. I tillegg blir den nasjonale kvoten fastsatt i samarbeid med andre land.¹³⁸ Havressursene er fornybare, men ikke utømmelige, og derfor må uttaket reguleres. Følgelig vil det alltid være behov for å fastsette en nasjonal kvote. Ved fastsettelsen av de øvrige kvotene etter §§ 11 til 14, kan det ikke fastsettes kvoter som til sammen utgjør et større kvantum enn den nasjonale kvoten.

Den nasjonale kvoten blir deretter tildelt de ulike gruppene etter havressurslova § 11.

Gruppekvoten representerer den andelen av den nasjonale kvoten som fartøyene i en spesifikk reguleringsgruppe har lov til å fiske av en bestemt fiskeart.¹³⁹ Før den nasjonale kvoten blir fordelt blant gruppene, allokeres en mindre kvote til ulike formål, som for eksempel forskning og undervisning, i samsvar med bestemmelsene i § 13. Det gjøres også fratrekk for spesielle ekstravoteordninger som er hjemlet i § 14.¹⁴⁰ Deretter blir gruppekvoten fordelt blant fartøyene i hver enkelt reguleringsgruppe, i samsvar med bestemmelsene i havressursloven § 12.¹⁴¹

Fordeling av kvoter til enkeltfartøy blir fastsatt etter § 12. Gruppekvoten blir enten fordelt som fartøykvoter, også kjent som grunnkvote, eller gjennom overregulering.¹⁴² Valget av reguleringstiltak avhenger av kapasiteten i fartøygruppen. Dersom kapasiteten er tilstrekkelig og erfaringen viser at hele kvoten blir fisket, vil fartøygruppen reguleres ved bruk av

¹³⁷ Prop. 137 L (2019-2020), s. 15.

¹³⁸ Arntzen, 2023, op.cit., s. 187 og 188.

¹³⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/1/ordbok-fiskeri/id2958257/>.

¹⁴⁰ Se Eirik Wold Sund med flere, op.cit., s. 46.

¹⁴¹ Prop. 137 L (2019-2020), s. 15 og 16.

¹⁴² Ot.prp.nr.20 (2007-2008), s. 186.

fartøykvoter.¹⁴³ Fartøykvotene har som formål å sikre hvert enkelt fartøy et garantert kvantum innenfor kvoteperioden. Dette gir aktørene trygghet til å planlegge sin drift basert på en stabil kvote i reguleringsperioden. Denne sikkerheten, som innebærer at hele kvoten kan høstes, gir fartøykvotene en eksklusiv høstingsrett av den tildelte kvote.¹⁴⁴

Men hvis erfaringen tilsier at fartøygruppen har problemer med å utnytte hele kvoten, vil overregulering bli brukt som reguleringstiltak. Dette innebærer at summen av kvotene tildelt til fartøyene i gruppen overstiger gruppekvoten, noe som ofte resulterer i en form for intensivt fiske ("kappfiske"). Dette kan føre til lavere forutsigbarhet, og mindre eksklusiv rett for de enkelte fartøyene i gruppen, da de ikke er garantert å få fiske hele sin tildelte kvote.¹⁴⁵ Overregulering er sjeldent brukt i norske fiskerier, da det forekommer svært få tilfeller der dette er nødvendig.¹⁴⁶ Både fartøykvoter og overregulering har til felles at de representerer det maksimale kvantumet et fartøy kan høste.¹⁴⁷ Informasjon om størrelsen på fartøyets kvote er tilgjengelig i fartøyregisteret, i samsvar med deltakerloven § 22.

For å fastsette årlige kvoter for enkeltfartøy etter § 12, må forvaltningen ta hensyn til ulike fordelingsnøkler, også kalt kvotefaktorer. Fordelingsnøkler er vilkår som fartøyet og myndighetene har forhandlet seg frem til, og fastsetter i de ulike lukkede fiskeriene hvor stor andel av gruppekvoten det enkelte fartøy kan fiske. Fordelingsnøklerne er ikke spesifikt omtalt verken i deltakerloven eller havressursloven, men de er nært knyttet til begge lovene.¹⁴⁸ Kvotefaktorene vil som regel følge med når deltakeradgangen eller konsesjonen blir overført til en annen ved erstatningstildeling.¹⁴⁹

Når disse kvotefaktorene fastsettes, blir de fastsatt ulikt mellom kystfiskeflåten og havfiskeflåten. I kystfiskeflåten fastsettes kvotefaktoren ut ifra «hjemmelslengden».¹⁵⁰

¹⁴³ Ibid., s. 73.

¹⁴⁴ Ibid., s. 186.

¹⁴⁵ Meld. St. 32 (2018-2019), Et kvotesystem for økt verdiskaping — En fremtidsrettet fiskerinæring, s. 9.

¹⁴⁶ For eksempel har sjarkflåten med fartøy under 11 meter hatt problemer med å få utnyttet torskekvotene fullt ut, og fikk som følge av dette økt overreguleringen for fiske av torsk 62 grader nord, se <https://www.fiskeribladet.no/fiskeri/refordeling-sjarkflaten-kan-fiske-20-prosent-mer-torsk/2-1-1224294>.

¹⁴⁷ Ot.prp.nr.20 (2007-2008), s. 73.

¹⁴⁸ Prop. 137 L (2019-2020), s. 16.

¹⁴⁹ Ibid., s. 16.

¹⁵⁰ Ot.prp.nr.20 (2007-2008), s. 73.

Hjemmelslengden er den lengden som et fartøy hadde da kystfisket fartøyet hører til ble adgangsregulert, og som er grunnlaget når kvotene til fartøyet tildeles.¹⁵¹ Mens for havfiskeflåten kan kvotene for eksempel fastsettes basert på basistonn eller konsesjonskapasitet.¹⁵²

Kvotefaktorene har i praksis ligget fast fra år til år for begge flåtegruppene, noe som gir kvotefaktorene et varig preg. Det er imidlertid størrelsen på gruppekvote som kan variere fra år til år. Kvotemengden til det enkelte fartøyet kan derfor øke eller minke, selv om den ideelle andelen av gruppekvote som kvotefaktorene fastsetter har preg av å være varige.¹⁵³ Når det er varighet i fordelingsnøkkelen som avgjør hvilken ideell andel av gruppekvote de enkelte fartøyet har rett til å høste, vil høstingen bli motivert av langsiktige mål og planer.¹⁵⁴ Dette bidrar til å øke den økonomiske verdien av kvotene ved omsetning.

Behovet for forutsigbarhet var bakgrunnen for at fordelingsnøkklene for både torsk (trålstigen for torsk nord for 62°N) og sild (NVG-sildestigen) tidligere var dynamiske.¹⁵⁵ Disse dynamiske fordelingsordningene hadde som intensjon å gi prioritet til kystflåten i år med lave kvoter. Dette skyldtes at havfiskeflåten var mer fleksibel og kunne kompensere for nedgangen i kvoter for torsk og sild ved å fiske på andre arter langt fra kysten.¹⁵⁶

I kvotemeldingen ble det identifisert en utvikling i kvotesystemet som innebar bedre forvaltning, økt lønnsomhet og tilpasning av fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget. Som et resultat av denne utviklingen ble det vurdert at de tidligere dynamiske kvotefordelingsnøkklene ikke lenger var hensiktsmessige for kvotefordelingen.¹⁵⁷ I tråd med dette ble det besluttet å erstatte de dynamiske fordelingsnøkklene med en fast fordeling mellom fartøygruppene for

¹⁵¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/1/ordbok-fiskeri/hjemmelslengde/id2958373/>.

¹⁵² Ot.prp.nr.20 (2007-2008), s. 73.

¹⁵³ Rt. 2013 s. 1345 P avsnitt 9. Eirik Wold Sund med flere, 2018, op.cit., s. 48.

¹⁵⁴ NOU 2005:10 om forvaltning av villevende marine ressurser – Havressursloven, s. 134.

¹⁵⁵ Se meld. St. 32 (2018-2019), s. 18.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Ibid.

torsk og sild. Kvotefordelingen av torsk og sild mellom kystflåten og havfiskeflåten ble endret i 2021, og er nå også fast.¹⁵⁸

Havressurslova § 12 har en sentral rolle ved å tildele enkeltfartøy en ideell andel av gruppeknoten ved bruk av kvotefaktorer som er varige. Dette gir eksklusivitet til kvotene, da hvert fartøy er garantert retten til å fiske sin egen kvote i henhold til sin ideelle andel av gruppeknoten. Det er størrelsen på gruppeknoten som direkte påvirker hvor stor den ideelle andelen til fartøyet blir, og dette kan variere årlig avhengig av hvor mye av den nasjonale kvoten som tildeles til de ulike gruppene i henhold til havressurslova § 11 andre ledd. Myndighetene har anledning til å foreta årlige prioriteringer og omfordelinger for å fastsette hvor stor del av den nasjonale kvoten som skal utgjøre gruppeknoten hvert år.

2.2.2 Myndighetene sitt handlingsrom etter någjeldende havressurslov

Det er bred politisk enighet om betydningen av stabilitet og forutsigbarhet i fiskerinæringen.¹⁵⁹ Selv om kvoteordningen har vært stabil over lang tid og praktiseres slik at aktøren kan forvente å få tildelt fartøykvote i tråd med etablerte kvotefaktorer, forutsatt at man oppfyller grunnvilkårene for deltakelse i fisket, finnes det ingen rettslig garanti for å fiske en spesifikk kvote.¹⁶⁰

Både i forarbeider og rettspraksis er det lagt til grunn at lovgiver har ønsket at fiskerimyndighetene skal ha muligheten til å differensiere mellom forskjellige fartøygrupper og at de har et betydelig handlingsrom når det gjelder prioritering mellom disse gruppene.¹⁶¹ Ved differensiering kan myndighetene vektlegge alle hensyn som bidrar til å fremme formålene i loven, inkludert hensynet til befolkningen i kystområdene, næringsinteresser og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.¹⁶² Dette innebærer at den nasjonale kvoten kan fordeles ulikt mellom ulike grupper, så lenge det skjer innenfor rammene av lovens formål.

¹⁵⁸ Se Arntzen, 2023, s. 61.

¹⁵⁹ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 187.

¹⁶⁰ Innst.O.nr 45 (2007–2008), punkt 6.2. og Ot. prp. nr. 20 (2007–2008), s. 187.

¹⁶¹ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 72. Se også Rt. 1961 s. 554 Notfiskedommen, s. 558, og Ot.prp.nr.39 (1975–1976), s 3.

¹⁶² Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 72.

Et godt eksempel på dette er Fabrikkrålerdommen Rt. 1993 s. 578. I denne saken ble kvoteandelen for fabrikk- og saltfisktrålere redusert i forhold til ferskfisk- og rundsfrysetrålere når det gjaldt fiske av norsk-arktisk torsk, gjennom en rekke forskrifter. Bakgrunnen for denne reduksjonen var at fabrikk- og saltfisktrålerne utførte fiskebearbeiding om bord i fartøyet, mens ferskfisk- og rundsfrysetrålerne leverte fisken til land for bearbeiding.¹⁶³ Siden saken involverte forskjellige fartøygrupper, hadde Fiskeridepartementet adgang til å pålegge en kvotebegrensning for én gruppe, men ikke for den andre, med tanke på formålet om å støtte sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Dommen fastslår dermed at fiskerimyndighetene har et betydelig handlingsrom når det gjelder prioritering mellom ulike fartøygrupper.

Selv om myndighetene har betydelig handlingsfrihet når det gjelder omfordeling av høstingsrettigheter, fastslo Høyesterett i dommen Rt. 2010 s. 143 P Brødrene V at aktørene kan ha en berettiget forventning om å få tildelt kvoter basert på tidligere deltakelse i fiskeriet, som kan nyte vern etter Grunnloven § 97.¹⁶⁴ Imidlertid vil det avgjøres gjennom en helhetsvurdering. Flere faktorer spiller inn i denne vurderingen, inkludert graden av inngrep fra myndighetenes side i den berettigede forventningen. I Brødrene V-dommen konkluderte Høyesterett med at det kun hadde skjedd en begrenset begrensning i aktørenes adgang til fisket, og at hensynet til myndighetsstyring veide tungt i dette tilfellet.¹⁶⁵ Selv om Brødrene V ikke vant fram i saken, gir dommen likevel anerkjennelse til prinsippet om at en omfordeling av høstingsrettigheter som er ugunstig for den berettigede, kan utgjøre et brudd på Grunnloven § 97 hvis inngrepet er tilstrekkelig grovt.

Den nyere høyesterettsdommen Rt. 2013 s. 1345 Volstad gir et bidrag til vår forståelse av myndighetenes handlingsrom ved tildeling eller omfordeling av kvoter. I denne saken hadde fartøyet eier blitt tildelt tidsbegrensede strukturkvoter som senere ble gjenstand for

¹⁶³ Rt. 1993 s. 578, se s. 585.

¹⁶⁴ Rt. 1995 s. 955, Brødrene V, se Svein Kristian Arntzen, Juridisk argumentasjon ut fra rettsprinsippet om beskyttelse av berettigede forventninger, 2009, s. 159 og 160.

¹⁶⁵ Rt. 1995 s. 955 s. 961, Brødrene V, se også SK Juridisk argumentasjon ut fra rettsprinsippet om beskyttelse av berettigede forventninger s. 159 og 160.

tidsbegrensning i en ny forskrift. I dommen uttales det at det objektivt sett kan foreligge en forventning om å beholde strukturkvotene uten tidsbegrensning.¹⁶⁶

Flertallet på ni dommere konkluderte med at det i utgangspunktet fant sted et inngrep i rettigheten etter Grunnloven § 97. Imidlertid la flertallet til grunn at vurderingsnormen for inngrepsintensiteten måtte være «svært urimelig eller urettferdig», og at denne terskelen ikke var overskredet i dette tilfellet. En vesentlig faktor i vurderingen var det økonomiske tapet for Volstad, som ikke ble ansett å være av "særlig stort omfang". Mindretallet på åtte dommerne la derimot til grunn en lavere vurderingsnorm, og konkluderte med at forskriftsendringen var i strid med Grunnloven § 97.

Dommen er av spesiell interesse på grunn av det knappe flertallet som ikke konstaterte brudd på Grunnloven. Vurderingsnormen spilte en avgjørende rolle i at flertallet og mindretallet kom til forskjellige konklusjoner, men begge var enige om at tidsbegrensningen i utgangspunktet var et brudd på en vernet rettighet etter Grunnloven § 97. Dette skaper usikkerhet rundt det politiske handlingsrommet i lignende saker i fremtiden, da det ikke er klart hvilken vurderingsnorm som skal legges til grunn ved vurderingen av rettsbeskyttelsen av tilbakevirkningsforbudet på det økonomiske området.¹⁶⁷

Rettspraksisen viser at selv om fiskerne har en eksklusiv rett til å høste sin ideelle andel av gruppekvoten, gir denne retten dem ikke full beskyttelse mot eventuelle omfordelinger. Dette har sammenheng med at aktørene sine forventninger er knyttet til den ideelle andelen av gruppekvote, og ikke den ideelle andelen av den nasjonale kvoten. Myndighetene har dermed et betydelig handlingsrom ved den nærmere fordelingen av den nasjonale kvoten på ulike fartøygrupper. Dette handlingsrommet er ikke ubegrenset, og på grunn av den sterke dissensen i Volstad-dommen er det fremdeles usikkerhet knyttet til hvor grensen for myndighetenes handlingsrom ved fremtidige omfordelinger av høstingsrettigheter som kan være ufordelaktige for rettighetshaveren faktisk ligger.

¹⁶⁶ Se Rt. 2013 s. 1345 avsnitt 104 og avsnitt 122.

¹⁶⁷ Artikkelen Volstad-saken – et fyr langs leden, skrevet av Svein Kristian Arntzen, drøfter betydningen av dissensen, og spørsmålet om hvorvidt dommen kan ha veiledende betydning i fremtiden, til tross for den skarpe dissensen.

2.3 Fordeling av kvoter etter endringsloven

2.3.1 Nasjonal kvote, kvotefaktorgrupper og kvotefaktorer

De eksisterende bestemmelsene i havressurslova § 11 om fastsettelse av den nasjonale kvoten og gruppekvote, samt § 12 om tildeling av kvoter til enkeltfartøy, vil bli erstattet av de nye bestemmelsene i endringsloven. Disse bestemmelsene inkluderer den nye havressurslova § 11 "Nasjonal kvote, disponibel kvote, restkvote mv" og § 12 "Kvotar for fartøy". I tillegg vil det bli lagt til en helt ny bestemmelse i deltakerloven, nemlig deltakerloven § 15 "Kvotefaktorer". Disse bestemmelsene må betraktes i sammenheng for å få en klar forståelse av hvordan fordelingen av kvoter vil skje etter endringene.¹⁶⁸

I den nye § 11 følger det av bestemmelsens første ledd at det fastsettes en «disponibel kvote», istedenfor en gruppekvote jf. annet ledd første punktum. Bestemmelsen har også erstattet gruppekvote med kvotefaktorgrupper.¹⁶⁹ I henhold til ordlyden i § 11 annet ledd første punktum, er departementet pålagt å sette av en del av den nasjonale kvoten til en disponibel kvote for kvotefaktorgruppene, jf. ordlyden «skal».¹⁷⁰ Dette betyr at for høstingsvirksomhet som reguleres med kvotefaktorer, må fordelingen skje ved bruk av disponibelkvote og kvotefaktorer. Myndighetene kan ikke omgå å tildele kvotefaktorgruppene deres ideelle andel av den disponible kvoten.¹⁷¹ Dette gir myndighetene et mindre handlingsrom ved tildelingen, som gir aktørene i kvotefaktorgruppene økt forventning om å få høste sin fastsatte andel av kvoten.

Disse kvotefaktorgruppene i den nye § 12 er helt nye i kvotesystemet, og er etablert for å sikre at enkeltfartøy blir tildelt en fast andel av den nasjonale kvoten som er satt av til kvotefaktorgruppene.¹⁷² Det er det andre leddet i bestemmelsen som er nyskapende og regulerer tildelingen av kvoter til enkeltfartøy i kvotefaktorgruppene etablert i medhold til den nye § 15 i deltakerloven.¹⁷³ Det følger av § 12 annet ledd første punktum at kvoten for hvert fartøy "skal" "minst" utgjøre en andel av den disponible kvoten, som tilsvarer andelen av det

¹⁶⁸ Prop. 137 L (2019-2020), s. 42.

¹⁶⁹ Se endringsloven § 11 annet ledd første punktum.

¹⁷⁰ Prop. 137 L (2019-2020), s. 37.

¹⁷¹ Ibid., s. 42 og 43.

¹⁷² Ibid., s. 43.

¹⁷³ Se endringsloven § 15.

totale antallet kvotefaktorer som kvotefaktorene til fartøyet utgjør etter den nye deltakerloven § 15.¹⁷⁴

Ordlyden «minst» åpner opp for muligheten til overregulering i kvotefaktorgruppene. Det er imidlertid bred enighet om at det er de garanterte fartøykvotene som bør benyttes i størst mulig grad ved reguleringen av kvotesystemet, noe som vil redusere behovet for overregulering.¹⁷⁵ I forarbeidene er det uttalt at formålet er å gi fartøyeierne større sikkerhet og forutberegnelighet når det gjelder hvor stor andel av den disponible kvoten de vil få tildelt.¹⁷⁶

Det følger av ordlyden «skal» i § 12 at departementet ikke har adgang til å tildele en mindre del av den disponible kvoten enn det som følger av fartøyet sine kvotefaktorer etter endringsloven § 15.¹⁷⁷ Bestemmelsen er en del av den rettslige kjernen i forslaget om faste kvotefaktorer, og innebærer at de tildelte kvotefaktorene skal danne grunnlaget for den årlige tildelingen av kvoter.¹⁷⁸ Myndighetene har en plikt til å tildele hvert fartøy deres ideelle andel av den disponible kvoten, som fører til at myndighetene mister den fleksibiliteten de har i dagens havressurslov når det gjelder bruk av gruppekvoter.

I henhold til den nye § 15, første ledd, defineres en kvotefaktorgruppe som en høstingsvirksomhet som omfatter ett eller flere lukkede fiskerier i tråd med § 13. Formålet med å stenge fiskeriene i samsvar med endringsloven § 13, er nettopp å legge til rette for opprettelsen av kvotefaktorgruppene.¹⁷⁹

Videre gir § 15 første ledd departementet rett til å definere rekkevidden av de ulike kvotefaktorgruppene. Det gjør det mulig at de eksisterende kvotegruppene kan videreføres, men under betegnelsen «kvotefaktorgrupper».¹⁸⁰ Kvotefaktorgruppene vil i stor grad

¹⁷⁴ Prop. 137 L (2019-2020), s. 43 og 44.

¹⁷⁵ NOU 2016:16 s. 96.

¹⁷⁶ Prop. 137 L (2019-2020), s. 44.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Jf. endringsloven § 15 tredje ledd første punktum.

¹⁸⁰ Prop. 137 L (2019-2020), s. 37.

videreføre tidligere etablerte kvotegrupper.¹⁸¹ Dette muliggjør opprettholdelsen av skillet mellom havfiskeflåtens og kystfiskeflåtens gruppeinndeling.

Det skal være fastsatt et totalt antall kvotefaktorer for den enkelte kvotefaktorgruppen, jf. § 15 andre ledd. Fastsettingen av et totalt antall kvotefaktorer i hver gruppe er en nødvendig betingelse for gjennomføringen av det nye systemet med faste kvotefaktorer.¹⁸² Det fremgår videre av andre ledd at terskelen for å øke antallet kvotefaktorer er høyt, og endringer kan kun tre i kraft ved starten av et nytt kvoteår.¹⁸³ Konsekvensen er at myndighetene ikke står fritt til å gjøre endringer i kvotefaktorene, og som et resultat oppnår fartøyeierne økt forutsigbarhet og kan forvente at størrelsen på deres kvotefaktor og deres andel av den disponible kvoten forblir varig.

Gjennom de nevnte bestemmelsene i endringsloven oppnår enkeltfartøyene en økt grad av forutsigbarhet når det gjelder deres andel av den nasjonale kvoten. Dette medfører at kvotene får et sterkere preg av formuesrettigheter, ettersom aktørene oppnår både økt eksklusivitet i forhold til høsting og økte forventninger om varighet. Den faste andelen av den disponible kvoten som tildeles hvert enkeltfartøy gjennom kvotefaktorgruppene gir fartøyeieren en sikkerhet og stabilitet i sin rett til å fiske sin tildelte andel. Dette bidrar til å styrke verdien og betydningen av tillatelsene som formuesrettigheter.

2.4 Kapasitetstilpasning

2.4.1 Kortsiktig kapasitetstilpasning etter någjeldende havressurslov

En av karakteristikkene til formuesrettigheter er at disse kan omsettes, og selv om det formelt ikke er adgang for omsetning av kvoter som følge av bindingen mellom fartøy og kvotene, er det likevel et behov for fleksibilitet i fiskeflåten.¹⁸⁴ Fleksibilitet gir aktørene muligheten til å bedre håndtere de varierte behovene, og utfordringene som oppstår i fiskeflåten. Ved å tilpasse kvotene etter behovene vil det fremme økonomisk vekst og verdiskapning innen fiskeriene, samtidig som det bidrar til å tilpasse fiskeflåten til ressursgrunnlaget.

¹⁸¹ Prop. 137 L (2019-2020), s. 37.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid., s. 37 og 38.

¹⁸⁴ NOU 2016:16 s. 34.

Behovet for fleksibilitet har ført frem til en rekke ordninger som skal motvirke de negative effektene av en lite fleksibel fiskeflåte.¹⁸⁵ Ett eksempel på en slik eksisterende ordning er samfiskeordningen. Samfiskeordningen er en ordning i kystfiskeflåten, og gir fartøy under 11 meter hjemmelslengde en mulighet til å drive "samfiske med seg selv".¹⁸⁶ Det vil si å bruke det ene fartøyet til å fiske hele eller deler av en kvote tildelt et annet fartøy, forutsatt at den som ønsker å samfiske eier begge fartøyene, og at det passive fartøyet ikke kan være aktivt under samfisket.¹⁸⁷ Ordningen har ført til at kvotene har fått en markant økning i verdi. I Riksrevisjonens rapport ble det påvist at den relative økningen i kvoteprisene var særlig høy i fartøygruppen med en hjemmelslengde under 11 meter i kystfisket etter torsk. Rapporten viste at kvoteprisene i dette segmentet hadde økt med opptil fem ganger utgangspunktet fra 2009.¹⁸⁸

Både omsetteligheten av kvotene og den økte prisen bidrar til å gi kvotene et preg av å være formuesrettigheter. Den økte prisen på kvotene medfører betydelige økninger i kostnadene for å få tilgang til kystfisket, og dette kan svekke legitimiteten til forbindelsen mellom fiskeflåten og kystsamfunnene.

2.4.2 Kortsiktig kapasitetstilpasning etter endringsloven

I den nye havressurslova § 14, "Årleg kvoteutveksling", åpnes det for en ny ordning som ikke har vært tillatt tidligere. Første ledd gir departementet muligheten til å etablere en ordning for kvoteutveksling innenfor ett kvoteår. Ifølge forarbeidene skal denne ordningen være basert på en selvfinansiert elektronisk markedsplass som sikrer at kvoteutvekslingen blir effektiv, transparent og fleksibel.¹⁸⁹ Et system med høy fleksibilitet rundt omsettelighet av kvoter vil bidra til å effektivisere fiskeflåten ved at ressursene kan høstes på en effektiv og lønnsom måte.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Fartøy under 11 meter har ikke anledning til å benytte strukturkvoteordningen, og samfiskeordningen skal bidra til å avbøte dette, se NOU 2016:16 s. 34. Se for eksempel forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2023 § 32.

¹⁸⁷ NOU 2016:16 s. 52.

¹⁸⁸ Riksrevisjonen, 2022, op.cit., punkt 2.3.

¹⁸⁹ Prop. 137 L (2019-2020), s. 44.

¹⁹⁰ NOU 2005:10 s. 134.

Departementet har myndighet til å fastsette gebyrer for kvoteutveksling, som vil bli brukt til å finansiere organiseringen av utvekslingsordningen og sikre at det ikke påfører økte offentlige kostnader.¹⁹¹ Departementet har mulighet til å innføre begrensninger på hvor stor kvote et enkeltfartøy kan leie inn og ut per år, og fastsette andre restriksjoner i den forbindelse, jf. bestemmelsens første ledd andre punktum. Selv om det er visse begrensninger og restriksjoner knyttet til inn- og utleie av kvoter i henhold til bestemmelsen, vil det likevel medføre en svekkelse av koblingen mellom kvoten og fartøyet.

Forarbeidene påpeker at ordvalgene "utveksling av ... kvote" i første ledd første punktum og "leige" i første ledd andre punktum indikerer at forskriften ikke nødvendigvis må kreve tillatelse fra myndighetene før utveksling eller utleie kan finne sted. Adgangen til å bestemme over tillatelsen gjennom privatrettslige avtaler, uten at myndighetene må oppløse og tildele en ny tillatelse med tilsvarende kvoter, gir fiskeritillatelsene økt omsettelighet. Dette gir rettighetshaveren større mulighet til å disponere over kvotene gjennom avtaler, som bidrar til å styrke kvotenes karakter av å være formuesrettigheter.

Den nye havressurslova § 14 vil enda ha en funksjon som hjemmel også for andre kortsiktige utvekslingsordninger, som for eksempel samfiskeordningen som i dag er hjemlet i någjeldende § 14.¹⁹² Men for de kapasitetstilpasningene som er langvarige, følger det av bestemmelsens ordlyd «årleg» at de ikke kan forankres i den nye § 14. For eksempel må strukturkvoteordningen fremover hjemles i den nye deltakerloven § 15 om kvotefaktorer.¹⁹³

Selv om bestemmelsen hjemler de årlige kvoteutvekslingene så gir bestemmelsen ingen begrensninger som hindrer en person som har leid ut kvoten i ett år, fra å leie den ut igjen i påfølgende reguleringsår.¹⁹⁴ Dermed åpner bestemmelsen for gjentatt utleie av kvoten uten begrensninger på antall påfølgende år. Utvekslingsordningen kan derfor gi den som leier kvoten en varig og eksklusiv rett til å fiske innenfor denne kvoten.

¹⁹¹ Se endringsloven § 14 første ledd andre punktum.

¹⁹² Prop. 137 L (2019-2020), s. 44.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid.

2.4.3 Langsiktig kapasitetstilpasning etter någjeldende havressurslov

Strukturvoteordningene, som er hjemlet i havressurslova § 14, har ført til betydelig kapasitetstilpasning og økt lønnsomhet i fiskeriene.¹⁹⁵ Målene med strukturkvoter er å øke rederienes lønnsomhet ved å tildele større kvotegrunnlag til fartøyene, og samtidig redusere overkapasitet ved at mindre effektive fartøy oppgir sine grunnkvoter til strukturering.¹⁹⁶ Strukturkvoter gir mottakende fartøy en kvantitativ økning i kvoter ved å konvertere oppgivende fartøys grunnkvoter til strukturkvoter, som styrker driftsgrunnlaget.¹⁹⁷

Hovedvilkårene for å tildele strukturkvote er at fartøyet blir meldt ut av merkeregisteret, og at fartøyet tas ut av fisket.¹⁹⁸ Fartøyet må oppgi alle sine tildelte tillatelser,¹⁹⁹ og det fartøyet som mottar strukturkvotene må ha adgang til å fiske innenfor samme fiskeri som det fartøyet som tildeler strukturkvotene.²⁰⁰

Ved innføringen av strukturvoteordningen ble det understreket at det er avgjørende for aktørene å finne det attraktivt å investere i et fartøy med tanke på strukturering.²⁰¹ For å oppnå dette, må kvotefordelingen mellom forskjellige fartøygrupper forbli stabile. Hvis det skjer en omfordeling av kvoter der en gruppe mister kvoter til fordel for en annen gruppe, vil effekten av struktureringen innen den første gruppen bli svekket eller forsvinne helt.²⁰² Den eksklusive retten til høsting som fartøyet oppnår gjennom strukturering, er en avgjørende forutsetning for at strukturvoteordningen skal oppnå sitt formål om økt lønnsomhet og redusert overkapasitet.

Til tross for at strukturvoteordningen er frivillig, har aktørene begrensninger i hvordan de kan strukturere seg. Det er flere virkemidler som har som mål å begrense tempoet for

¹⁹⁵ Se NOU 2016:16 s. 45 figur 6.1.

¹⁹⁶ Prop. 137 L (2019-2020), s. 16.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Forskrift om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten § 6 bokstav a, Forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten § 8 bokstav a.

¹⁹⁹ Forskrift om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten § 6 bokstav b, Forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten § 8 bokstav b.

²⁰⁰ Forskrift om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten § 5 siste ledd, Forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten § 7 tredje ledd.

²⁰¹ NOU 2005:10 s. 135.

²⁰² Ibid.

effektivisering og omfordeling av retten til å høste ressursene.²⁰³ For eksempel gjelder det både for kystfiskeflåten og havfiskeflåten at grunnkvoten til det fartøyet som tas ut av fisket avkortes med 10 prosent før det tildeles som strukturkvote.²⁰⁴ I tillegg er det en øvre grense på hvor mange strukturkvoter et fartøy kan få tildelt, dette omtales som kvotetak. Det gjelder også enkelte landsdelsbindinger, og tidsbegrensninger for varigheten av strukturkvoten.²⁰⁵

Strukturkvoter tildeles normalt for ett år av gangen, men forskriften gir dem en lang varighet på enten 20 eller 25 år, avhengig av når de ble tildelt i forhold til innføringen av tidsbegrensningen i 2007.²⁰⁶ Ved innføringen av strukturkvoteordningene var det et mål for myndighetene å sikre tilstrekkelig langvarighet for å gi aktørene nødvendig sikkerhet og forutsigbarhet for deres investeringer.²⁰⁷ Likevel er det fortsatt usikkerhet knyttet til hva som vil skje med strukturkvotene etter utløpet av tidsbegrensningen. Dette betyr at selv om fartøyet som innehar strukturkvoten har en langvarig og eksklusiv rett til høsting, er det ingen garanti mot omfordelinger i henhold til fiskerilovgivningen.²⁰⁸

Begrensningene i aktørens mulighet til å strukturere fører til at kvotesystemet ikke resulterer i optimal strukturering. Til tross for begrensningene, har strukturkvotene likevel skapt et marked for omsetting av kvoter. Dette har bidratt til å forsterke det formuerettslige aspektet i fiskeflåten, der kvoter betraktes som verdifulle eiendeler som kan omsettes mellom aktørene med myndigheten sin godkjennelse. Riksrevisjonen sin rapport har dokumentert at innføringen av strukturkvoter har medført en økning i kvoteprisene. Dette skyldes en kombinasjon av økt lønnsomhet i fiskeflåten, reduserte restriksjoner på omsetning og forventninger om vedvarende god lønnsomhet i fremtiden.²⁰⁹

²⁰³ NOU 2016: 26, s. 43.

²⁰⁴ Forskrift om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten §§ 8 - 14, Forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten § 11 første ledd.

²⁰⁵ NOU 2016: 26, s. 44.

²⁰⁶ Forskrift om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten § 7, Forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten § 11.

²⁰⁷ St.meld.nr. 21 (2006-2007), s. 99

²⁰⁸ Svein Kristian Arntzen, Strukturkvotetillatelse som formuesgoder, 2012, s. 6.

²⁰⁹ Riksrevisjonen, 2022, op.cit., punkt 2.3.

2.4.4 Langsiktig kapasitetstilpasning etter endringsloven

I det nye grunnsystemet, i henhold til endringsloven, har strukturvoteordningene sin hjemmel i den nye deltakerloven § 15 fjerde og femte ledd. Bestemmelsen er ny i deltakerloven og regulerer overføring av kvotefaktorer når myndighetene gir tillatelse.²¹⁰

Det innebærer at strukturvoteordningen vi har i dag kan videreføres i forskrift.

Kvotemeldingen legger opp til i kapittel 3.3 å videreføre strukturkvotene sin tidsavgrensning på 20 og 25 år, og Stortinget har sluttet seg til at tidsbegrensningen skal videreføres. Det vil si at kvotefaktorene som har opphav i strukturkvoter blir videreført med de eksisterende tidsbegrensningene, og at strukturkvoten for øvrig blir videreført med sitt någjeldende innhold.²¹¹ Ved videreføringen beholder strukturkvotene sitt formuesrettslige preg, som innebærer at de fortsatt er omsettelige, har en varig karakter, gir eksklusiv rett til høsting og har en økonomisk verdi.

2.5 Kvotene sitt preg av å være formuesrettigheter etter endringsloven

Det nye kvotesystemet gir aktørene større effektivitet og fleksibilitet. Kvotene har vist seg å være tidsubegrensede i praksis, noe som gir dem en varig karakter og høy økonomisk verdi i henhold til gjeldende havressurslov. Strukturtilpasningene har bidratt til å øke kvotenes omsettelighet og skape et marked for dem. Innføringen av et digitalt omsetningsmarked i henhold til endringsloven vil ytterligere styrke kvotenes omsettelighet ved å forenkle og effektivisere handelsprosessen uten behov for myndighetstillatelse. Dette gir aktørene større frihet til å disponere over kvotene sine. Et slikt digitalt omsetningsmarked bidrar til økt notoritet og publisitet rundt kvotene, og tilrettelegger for omsetningen av disse. Kvotenes eksklusivitet styrkes når de er knyttet til en fast andel av den disponible kvoten.

Konklusjonen er at kvotene får et økt preg av å være formuesrettigheter etter endringsloven.

Hovedkonklusjon av analysen i hoveddel del 1 og del 2

Hovedkonklusjonen er at endringsloven av 5. mars 2021, nr. 7, bidrar til å styrke både tillatelsene og kvotene sin karakter som formuesrettigheter.

²¹⁰ Prop. 137 L (2019-2020), s. 17.

²¹¹ Ibid., s. 39, og Meld. St. 32 (2018-2019), s. 20.

Hoveddel 2 Rettssystemets respons på økningen av det formuesrettslige preget på tillatelser og kvoter

Generelt sett kan en endring i kvotesystemet som gir tillatelsene og kvotene et økt formuesrettslig preg styrke aktørens rettslige vern. Endringene i lov av 5. mars 2021, gir fiskerinæringen økt effektivitet, fleksibilitet og forutsigbarhet, men samtidig reduseres myndighetenes handlingsrom i forhold til gjeldende bestemmelser.

Overgangen fra gruppekvote til disponibel kvote innebærer at myndighetene mister muligheten til å gjennomføre årlige omfordelinger eller prioriteringer mellom de ulike kvotefaktorgruppene når det gjelder andelen av den disponible kvoten. Innføringen av faste kvotefaktorer begrenser handlingsrommet for forvaltningen, da det ikke lenger er mulig å endre fordelingsnøkene mellom gruppene.

Når det gjelder tillatelsene, vil myndighetene oppleve et redusert handlingsrom på grunn av at deltakeradgangene blir tidsubegrensede. Forventningen til rettighetshaveren om varigheten av deltakeradgangen og tilhørende kvoter styrkes, og myndighetene kan ikke lenger vurdere deltakeradgangene årlig uten å komme i konflikt med Grunnloven § 97.

Selv om forvaltningen fremdeles har kompetanse til å endre eller tilbakekalle tillatelser og kvoter under visse betingelser, kan en slik utvikling være uheldig da den kan svekke legitimiteten til kvotesystemet.²¹² Volstad-dommen viser betydelig uenighet blant dommerne angående hvilken vurderingsnorm som skal legges til grunn, og dette fører til usikkerhet om myndighetenes handlingsrom etter gjeldende lovbestemmelser. Det er mulig at handlingsrommet blir mer usikkert etter at endringene trer i kraft.

Hvis tillatelsene og kvotene får et for sterkt formuesrettslig preg, kan det bli vanskelig å reversere endringene på grunn av det økte rettsvernet til rettighetshaverne etter Grunnloven § 97 og EMK P1-1. Dette er ikke ønskelig da ressursene skal komme fellesskapet til gode, og det er derfor viktig at myndighetene beholder kontrollen i tråd med prinsippet i havressurslova § 2.

²¹² Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 42 og St.meld. nr. 19 (2004–2005) s. 109.

Hoveddel 3 Grunnrenteskatt

3.1 Grunnrenteskatt som løsning til legitimitetsproblemet

Spørsmålet om grunnrenteskatt og dens potensiale for å styrke koblingen mellom fiskerne, kystsamfunnene og Norge som fellesskap er av stor betydning for å adressere om dagens samfunnskontrakt er i ulage. Sentralt i denne diskusjonen er hvem som skal dra nytte av grunnrenten - om den skal tilfalle fiskerne individuelt, kystbefolkningen eller hele nasjonen som en helhet.²¹³

Det er legitimiteten til kvotesystemet som er bakgrunnen for at både Torvik-utvalget, og det samlede Eidesen-utvalget anbefaler å innføre grunnrenteskatt i de lukkede fiskeriene.

Eidesen-utvalget ser legitimitetsproblematikken i sammenheng med historien til den norske fiskerinæringen, som tidligere var åpen for alle interesserte. Over tid har begrunnelsen for adgangsbegrensningene endret seg fra å fokusere på bærekraftig utnyttelse av ressursene til å bli mer økonomisk motivert. Denne endringen gjør det vanskeligere å legitimere hvorfor bare en bestemt gruppe får tilgang til ressursene som i utgangspunktet tilhører fellesskapet.²¹⁴

Torvik-utvalget peker spesifikt på situasjonen der grunnrenten forlater fisket, og tilfaller den opprinnelige aktøren som mottok rettigheten vederlagsfritt. Utvalget viser til eksempelet med leppefisket for å illustrere dette. Der de vederlagsfrie tildelte rettighetene til leppefisket fikk betydelig verdi på grunn av bærekraftig forvaltning og gode markedsutsikter.²¹⁵ Dette førte til at leppefiskkvoter ble omsatt for betydelig verdi kort tid etter at de ble tildelt vederlagsfritt. Dette eksempelet understreker hvorfor legitimiteten til kvotesystemet er under press i dag.

En rapport fra Nofima om verdiskaping og ringvirkninger fra fiskeflåten i 2021 viser at verdiskapingen i fiskeriene fordeles på følgende måte: 46 % til arbeidstakerne som arbeidsgodtgjørelse, 45 % som overskudd til kapitaleierne og 9 % som selskapsskatt.²¹⁶ Disse

²¹³ St.meld. nr. 21 (2006–2007), s. 119. Dette var et spørsmål allerede i Strukturmeldingen i 1992, St.meld.nr.58 (1991-1992).

²¹⁴ NOU 2016: 16 s. 55.

²¹⁵ NOU 2022: 20 s. 391.

²¹⁶ Nofima, Verdiskaping og ringvirkninger fra fiskeflåten i 2021, 2022, s. 23.

tallene gir oss en indikasjon på hvordan verdiskapingen fordeles mellom næringen og fellesskapet, og de kan peke på en ubalanse i den nåværende samfunnskontrakten.

For å opprettholde samfunnskontrakten er det viktig å sikre at grunnrenten fra fiskerinæringen tilfaller både kystbefolkningen og samfunnet som helhet, og at dette er allment synlig. Tidligere har det vært argumentert for å ikke innføre grunnrenteskatt ut fra hensynet til kystsamfunnene, og troen på at de positive ringvirkningene fra fiskerinæringen alene vil være en investering i videre utvikling av disse samfunnene og næringslivet langs kysten.²¹⁷ Likevel er dagens regulering av kvotesystemet ikke tilstrekkelig til å garantere hvor grunnrenten til slutt ender opp, noe som svekker legitimiteten.²¹⁸

Innføringen av grunnrenteskatt kan spille en viktig rolle i styrkingen av samfunnskontrakten ved å sikre at skatteinntektene fra fiskerinæringen blir kanalisert tilbake til samfunnet. En effektiv måte å oppnå dette på kan være å spesifikt tildele skatteinntektene til kystsamfunnene, slik at de kan benyttes til å fremme deres utvikling og styrke båndene mellom fiskerne og kystsamfunnene.²¹⁹ Det vil sikre at grunnrenten fra fiskerinæringen kommer fellesskapet til gode på en rettferdig og transparent måte.

Innføringen av grunnrenteskatt forventes å ha flere positive effekter. For det første forventes det at innføringen av grunnrenteskatt vil føre til en reduksjon i kvoteprisene. Dette vil senke inngangsbarrieren og gjøre det lettere for nye aktører å delta i fiskerinæringen.²²⁰ Ved å åpne opp for flere deltakere vil de felles marine ressursene bli mer tilgjengelige for fellesskapet, og flere vil ha muligheten til å få tilgang til tillatelser og fiskekvoter. Dette kan bidra til å motvirke oppfatningen av at bare en begrenset gruppe får tilgang til ressursene, og dermed styrke legitimiteten til kvotesystemet.

Videre vil grunnrenteskatten sikre at grunnrenten ikke bare tilfaller enkeltpersoner som selger sine tillatelser og kvoter, men blir tatt ut av næringen gjennom skattlegging.²²¹ Dette

²¹⁷ St. Meld. Nr. 21 (2006-2007), s. 125.

²¹⁸ NOU 2016:26 s. 66.

²¹⁹ Ibid., s. 80.

²²⁰ Ibid., s. 109.

²²¹ Ibid., s. 68.

forhindrer at grunnrenten forsvinner ut av næringen, og ender opp som ren gevinst for aktørene som vil sikre en mer rettferdig fordeling av de økonomiske fordelene fra grunnrente.

Som det følger av fellesskapsprinsippet, tilhører utnyttelsen av villlevende marine ressurser det norske folk. Imidlertid har det vært en utvikling i eiersammensetningen der det er færre aktive fiskere som eier fartøyene, og en liten økning i utenlandske eiere.²²² Dette bidrar til at grunnrenten faller bort fra de som er nærmest knyttet til fiskeryrket. Ved å pålegge grunnrenteskatt på virksomheter som delvis eies av utenlandske investorer eller ikke aktive fiskere, kan man oppnå en effektiv beskatning av disse investorene.²²³

Det er ikke tvilsomt at dagens kvoteregulering, samt det nye kvotesystemet som følger med endringsloven, gjør det utfordrende og kostbart å få tilgang til de begrensede fiskeriressursene. De aktørene som allerede har tilgang til disse ressursene nyter godt av sin eksklusive og varige posisjon, både økonomisk sett gjennom økt fortjeneste og gjennom muligheten til å omsette tillatelser og kvoter og dermed selge seg ut av næringen. Dette fører til at grunnrenten blir tatt bort fra fellesskapet, og er uheldig sett opp mot prinsippet om at de villlevende marine ressurser tilhører fellesskapet, jf. havressurslova § 2.

En konsekvens av å gi tillatelsene og kvotene et styrket formuesrettslig preg er en svekkelse av samfunnskontrakten. Grunnrenteskatten kan imidlertid motvirke denne svekkelsen ved å gi staten en aktiv rolle i verdiskapningen som oppstår ved utnyttelsen av de felles marine ressurser. Gjennom denne skatten institusjonaliseres prinsippet om at de marine ressurser tilhører fellesskapet. Den økonomiske kompensasjonen som fiskerne betaler til staten for bruken av ressursen, markerer tydelig at verdien tilhører fellesskapet og ikke bare enkeltpersoner eller selskaper.²²⁴ Grunnrenteskatten sikrer at det er en økonomisk balanse mellom den private gevinsten fiskerne oppnår og det bidraget de skal gi til samfunnet for utnyttelsen av fellesressursene. Grunnrenteskatten sikrer at en del av de økonomiske gevinstene tilfaller fellesskapet.

Innføring av grunnrenteskatt kan dermed bidra til å gjenopprette samfunnskontrakten ved å styrke båndet mellom fiskerinæringen, kystbefolkningen og nasjonen som helhet.

²²² Se avhandlingens punkt 1.3.2.

²²³ NOU 2022:20 s. 27.

²²⁴ NOU 2006:16 s. 147.

Grunnrenteskatten kan følgelig være en sentral brikke i løsning av legitimitetsutfordringen i fiskeflåten.

3.2 Bør grunnrenteskatten innføres nå?

For å kunne innkreve grunnrenteskatt til fellesskapet må fiskerinæringen oppnå eller faktisk ha mulighet til å generere en betydelig høy økonomisk avkastning. Størrelsen på denne avkastningen påvirkes av hvordan kvotesystemet regulerer fiskeriene.²²⁵ Selv om lovgivningen beveger seg mot å gi aktørene større effektivitet og fleksibilitet i fiskeflåten, viser analysen av kvotesystemet at den nåværende reguleringen, samt den som vil følge av endringsloven, ikke er optimal med tanke på verdiskapning i fiskerinæringen. Sammenlignet med flere andre næringer opererer fiskerinæringen under strengere rammevilkår, som begrenser muligheten til å maksimere grunnrente.²²⁶

Omsetningsbegrensninger, landsdelsbindinger, kvotetak og aktivitetskrav er eksempler på reguleringer som hindrer næringen i å organisere seg på en måte som kan skape størst mulig økonomisk avkastning.²²⁷ Likevel oppnår flere fiskerier i dag økning i grunnrenten, og det er en generell økning i grunnrenten i fiskerinæringen over tid. Denne økningen kan tilskrives faktorer som færre fiskere og større fartøy i næringen.²²⁸

Struktureringen har bidratt til en positiv grunnrente i fiskeriene de siste 10-15 årene, med unntak av 2013.²²⁹ I 2020 nådde grunnrenten sitt høyeste nivå noensinne, på 6 milliarder kroner.²³⁰ Det er denne positive grunnrenten som fiskerinæringen realiserer ved å utnytte fellesskapets ressurser som både Eidesen-utvalget og Torvik-utvalget ønsker å beskatte gjennom grunnrenteskatt.

²²⁵ Ibid., s. 86.

²²⁶ Ibid., s. 69.

²²⁷ Ibid., s. 69 og 70.

²²⁸ Ibid., s. 68.

²²⁹ Greaker og Lindholt, Ressursrenten i naturressursnæringene i Norge 1984-2021, 2022, s. 15 og NOU 2022:20 s. 390.

²³⁰ Greaker og Lindholt, 2022, s. 14.

Imidlertid er det betydelig variasjon mellom ulike grupper innen fiskerinæringen når det gjelder realiseringen av grunnrenten.²³¹ Årsaken til dette er at begrensningene i fiskeflåten rammevilkår er til stede for å opprettholde en variert fiskeflåte, og for å sikre næringens tilknytning til kystsamfunnene. Som et resultat kan ikke fiskerinæringen utvikle seg fritt for å oppnå optimal lønnsomhet, da andre hensyn enn kun økonomiske styrer fiskerilovgivning.

Selv om noen av de lukkede fiskeriene oppnår en grunnrente, betyr det ikke automatisk at denne grunnrenten skal kreves inn. Dette skyldes den betydelige risikoen som er spesifikt til stede for fiskerinæringen, der driftsgrunnlaget i form av fiskebestander kan endre seg raskt. Den høye risikoen tilsier at aktørene i fiskerinæringen bør oppnå en høyere avkastning som belønning for risikoen, sammenlignet med næringer med lavere risikoprofil.²³²

Fiskere og næringsaktører er avhengige av klare og forutsigbare rammevilkår for å kunne operere effektivt og ta informerte beslutninger. Usikkerhet knyttet til fremtidige rammevilkår gjør det vanskelig å vurdere risiko og avkastning på lang sikt.²³³ I tillegg kan denne usikkerheten skape bekymring og usikkerhet blant fiskere og kystsamfunn som er avhengige av fiskerinæringen for sin økonomiske stabilitet.

Kvotesystemet er fortsatt under utvikling, og i løpet av høsten 2023 kan det påregnes en stortingsbehandling av kvotemeldingen 2.0, som tar sikte på å behandle eventuelle endringer i flere av rammevilkårene som gjelder for de lukkede fiskeriene. Denne pågående prosessen medfører en viss usikkerhet rundt fremtidige rammevilkår i fiskerinæringen.²³⁴

Kvotemeldingen tar blant annet opp spørsmålet om hva som vil skje med strukturkvotene etter at tidsbegrensningen for dem begynner å utløpe fra slutten av 2026.²³⁵

Tidsbegrensningen for strukturkvotene ble innført for å understreke at fiskeressursene tilhører

²³¹ NOU 2016: 26 s. 68.

²³² Ibid., s. 67.

²³³ Ibid., s. 27.

²³⁴ Se for eksempel <https://www.fiskeribladet.no/leder/fiskeribladet-si-hva-som-skjer-med-kvotemeldingen/2-1-1449325> og <https://www.fiskeribladet.no/fiskeri/-jeg-kan-ikke-selge-jeg-kan-ikke-kjope-meg-opp-jeg-vet-ikke-om-jeg-har-jobb-a-tilby-mannskapet/2-1-1446473> som illustrer usikkerheten næringen opplever.

²³⁵ NOU 2022:20, s. 391.

fellesskapet. Effektiviseringen i fiskeflåten som oppnås gjennom strukturkvotene skal ikke bare komme fiskerinæringen til gode, men også gagne andre.²³⁶

De fartøyene som har gjennomført strukturering har investert betydelige beløp. Verdien av strukturkvotene er beregnet til å ha en nåverdi på 50 milliarder kroner. Dette anslås å utgjøre omtrent 40 prosent av verdien til både grunnkvotene og strukturkvotene i fiskerinæringen.²³⁷ Hva som vil skje med strukturkvotene er av stor betydning for aktørene i næringen. Denne situasjonen skaper usikkerhet for alle aktørene som har benyttet seg av denne ordningen og gir uklare rammebetingelser for fremtiden. Dette setter fiskerinæringen i en venteposisjon.

Kvotemelding 2.0 behandler også andre spørsmål og tiltak. Fordelingsnøklerne for norsk arktisk torsk og norsk vårgytende sild vurdert på nytt ettersom det er bekymringer knyttet til om den faste fordelingen med kvotefaktorer vil gi tilstrekkelig forutsigbarhet for fiskerne, og om kystflåten vil være sikret en tilstrekkelig andel når den nasjonale kvoten er lav.²³⁸ Endringer i fordelingsnøklerne kan derfor være aktuelt som et ledd i å sikre kystflåten en tilstrekkelig andel av kvotene i situasjoner med lav nasjonal kvote, som vil bidra til å legitimere kvotesystemet.

For samfiskeordningen som gjelder for den minste kystfiskeflåten vil kvotemeldingen 2.0 ta stilling til avvikling av samfiskeordningen, som er en oppfølging til anmodningsvedtak nr. 556, hvor Stortinget ber regjeringen sørge for at eksisterende ordning med «samfiske med seg selv» i torskefisket avvikles innen 31. desember 2025.²³⁹

Ifølge Riksrevisjonen sin rapport er et av hovedfunnene at samfiskeordningen i praksis har fungert som en ordning for skjult strukturering i kystfiskeflåten.²⁴⁰ Dette er uheldig ettersom kystflåten under 11 meter er unntatt fra strukturvoteordningen på grunn av sin særlige

²³⁶ St.meld.nr. 21 (2006-2007), s. 99

²³⁷ NOU 2022:20, s. 391 og Meld. St. 32 (2018–2019).

²³⁸ Se Arntzen, 2023, op.cit., s. 61.

²³⁹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/?pid=2019-2020&m=all&dtid=ANMOD&page=6>.

²⁴⁰ Riksrevisjonen, 2022, op.cit., punkt 2.4. Ordningen har resultert i at nærmere 250 av cirka 1100 fartøy i gruppen under 11 meter i praksis blitt tatt ut av fisket.

betydning for kystsamfunnene, og det har derfor vært et ønske om å ikke redusere antall fartøy i kystfiskeflåten.²⁴¹

Rapporten fra Riksrevisjonen fremhever at den minste kystflåten og fiskeindustrien er gjensidig avhengige av hverandre. En utvikling mot færre og større fartøy vil sannsynligvis føre til reduksjon i antall og størrelse på landanlegg.²⁴² For å motvirke en slik utvikling er det viktig å legge til rette for deltakelse av de minste fartøyene i kystfisket. Dette vil bidra til å opprettholde en variert fiskeflåte med fartøy av ulike størrelser, som kan bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Dette viser at regjeringen ønsker strenge rammevilkår for å beholde en variert kystfiskeflåte i fremtiden, selv om det begrenser fartøyeierne sin mulighet til å oppnå grunnrente.

I forbindelse med målet om å oppnå en variert fiskeflåte med fartøy av ulike størrelser, vil kvotemelding 2.0 behandle spørsmålet om eventuelle endringer i gruppeinndelingen i kystfiskeflåten.²⁴³ I dag er gruppene inndelt basert på hjemmelslengden til fartøyene. Dersom gruppene reguleres etter fartøyets faktiske lengde istedenfor hjemmelslengden, er det i Eidesen-utvalget uttalt at det vil hindre en utvikling mot stadig større fartøy, ettersom en regulering basert på faktisk lengde innebærer at fartøyeier må selge seg ut, og kjøpe seg inn i en ny gruppe ved anskaffelse av større eller mindre fartøy enn det gruppen omfatter.²⁴⁴ Dette skal hindre en ytterligere utvikling mot at driftsgrunnlag flyttes til større fartøy og bidrar på den måten til å opprettholde en fiskeflåte som gir plass til de mindre fartøyene, men på bekostning av at næringen blir pålagt strengere begrensinger.

Etter någjeldende kvotesystem tillates omsetning av kvoter gjennom samfiskeordningen, men det er ingen garanti for at dette vil fortsette i fremtiden på grunn av ønsket om å opprettholde en variert kystflåte. Myndighetene har et ønske om å beholde kontrollen over kystfisket, og tar derfor grep for å motvirke konsentrasjonen av flåten på større og færre fartøy. For strukturkvoteordningene er det tydelig at myndighetene har vært bevisste på at strukturkvotene skal tidsbegrenses, slik at gevinsten kan komme fellesskapet til gode når

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Ibid., punkt 2.5.

²⁴³ Oppfølging av anmodningsvedtak nr. 555 om overgang fra hjemmelslengde til faktisk lengde i kvotesystemet.

²⁴⁴ NOU 2016: 26 s. 95 og Meld. St. 32 (2018-2019) s. 25 og 26.

datoen for utløp nærmer seg. Imidlertid er det ikke klart på hvilken måte det skal gjennomføres.

Formålet med alle ovennevnte tiltakene er å legitimere kvotesystemet og styrke forbindelsen mellom fiskere, kystsamfunnet og samfunnet som helhet. På den annen side medfører disse tiltakene også flere begrensninger for fiskerinæringen, og det er for tiden usikkert hvordan rammebetingelsene for næringen vil se ut i fremtiden. Tiltakene har potensiale til å redusere aktørenes kontroll over tillatelser og kvoter, og begrense deres evne til å organisere næringen på en måte som maksimerer grunnrenten.

Tiltakene har en sterk politisk forankring og har som mål å legitimere kvotesystemet, samt legge til rette for visse justeringer i sammensetningen av kystfiskeflåten. Imidlertid vil ikke disse endringene i realiteten ha en omfattende innvirkning på situasjonen som helhet.

Fiskerinæringen inneholder store verdier, og det eksisterer flere lukkede fiskerier som drar nytte av fellesskapets ressurser uten å betale tilbake til fellesskapet. Det er spesielt aktuelt å innføre en grunnrenteskatt for de gruppene som genererer betydelig grunnrente. Samtidig er næringen fortsatt begrenset av rammevilkårene, og har et sterkt behov for at rammevilkårene er stabile og forutsigbare. Med den usikkerheten som er knyttet til strukturkvotene og kystfiskeflåtens fremtidige muligheter for tilpasning, kan det være hensiktsmessig å utsette innføringen av grunnrenteskatten til de fremtidige rammebetingelsene for fiskerinæringen er endelig avklart.

Avsluttende bemerkninger

Med de spesielle utfordringene som knytter seg til forvaltningen av de marine ressursene, er en grundig vurdering av hvordan rettssystemet vil respondere avgjørende for å unngå at forvaltningen av fiskeressursene utilsiktet blir låst fast som en konsekvens av at næringsaktørene får styrkede rettigheter.

Det er ikke tvilsomt at staten bør ta en større aktiv rolle i den økonomiske verdiskapningen som oppstår i fiskeriene. Endringsloven av 2021 og kvotemeldingen 2.0 ser ut til å gå i ulike retninger når det gjelder formålet med reguleringene. Dersom myndighetene var mer samstemte i å prioritere næringsmessige hensyn, kan det tenkes at fiskerilovgivningen ville vært et steg nærmere innføring av grunnrenteskatt i de lukkede fiskeriene.

Litteraturliste

Lover:

Lov av 17. mai 1918 Kongeriket Norges Grunnlov.

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

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

Lov av 5. mars 2021 nr. 7 om endringar i deltakerloven og havressurslova (endringar i kvotesystemet).

Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

lov av 5. desember 1917 nr. 1 om registrering og merking av fiskefartøyer.

Lov 19. juni 2015 nr. 78 om endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske).

Rettspraksis:

Rt. 2014 s. 1025 A

Rt. 2013 s. 1345 P

Rt. 2010 s. 143 P

Rt. 2009 s. 1502

Rt. 1995 s. 955 A

Rt. 1993 s. 578

Rt. 1961 s. 554

Forskrifter

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

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

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

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

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

Forskrift 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse.

Forskrift 21. desember 2022 nr. 2523 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2023.

Forskrift 17. juni 2005 nr. 607 om delegering av myndighet etter deltakerloven.

Forskrift 2. januar 2013 om delegering til Fiskeridirektoratets regionskontor.

Forskrift 18. september 2018 nr. 1343 om nytildeling av deltakeradganger i rekrutteringsøyemed for 2019.

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

Lovforarbeider, stortingsmeldinger, offentlige utredninger, mv.

Prop. 137 L (2019-2020) Lov om endringer i deltakerloven og havressurslova (endringer i kvotesystemet).

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

Innst. O. nr. 45 (2007-2008) Innstilling fra næringskomiteen om lov om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova).

Innst. O. nr. 45 (2007-2008) Innstilling fra næringskomiteen om lov om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova).

Innst. O. nr. 62 (1995-1996) Innstilling fra finanskomiteen om skattlegging av kraftforetak.

Innst. 243 S (2019-2020) Innstilling fra næringskomiteen om Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring.

Ot.prp.nr. 70 (2003–2004) lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta fiske og fangst (deltakerloven) m.v.

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

Ot.prp.nr.39 (1975–1976).

Ot.prp.nr. 56 (1916).

NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem.

NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem.

NOU 2014: 16 Sjømatindustrien - Utredning av sjømatindustriens rammevilkår.

NOU 2006: 16 Strukturvirkemidler i fiskeflåten.

NOU 2005:10 om forvaltning av villlevende marine ressursar - Havressursloven.

Meld. St. 32 (2018-2019) Et kvotesystem for økt verdiskaping — En fremtidsrettet fiskerinæring.

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

St.meld. nr. 19 (2004–2005) Marin næringsutvikling.

St.meld.nr.58 (1991-1992) Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten.

Juridisk litteratur:

Svein Kristian Arntzen, Kvotesystemet 2022, En rettslig analyse av kvotesystemet i de ervervsmessige saltvannsfiskeriene, Universitetsforlaget, 2023.

Thor Falkanger, Fiske og pant – om pant i verdier som inngår i kommersielt fiske, Sjørettsfondet, 2017.

Kåre Lilleholt, Allmenn formuerett Fleire rettar til same formuesgode, Universitetsforlaget, 2012.

Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, Tillatelser til kommersielt fiske, Tidsskrift for forretningsjus, nr. 1, s. 23-106, Universitetsforlaget, 2018.

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

Svein Kristian Arntzen, Volstad-saken – et fyr langs leden, publisert i Kritisk juss vol. 2 (1), 2016.

Svein Kristian Arntzen, Strukturkvoter som formuesgoder, i Tore Henriksen og Øyvind Ravna, Juss i nord – hav, fiske og urfolk (2012), s. 121–135, 2012.:

<https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/10058/article.pdf?sequence=6>

Svein Kristian Arntzen, Juridisk argumentasjon ut fra rettsprinsippet om beskyttelse av berettigede forventninger, Doktorgradsavhandling, publisert 19. juni 2009.

Rapporter:

Mads Greaker og Lars Lindholt, Ressursrenten i naturressursnæringene i Norge 1984-2021, SSB, 2022.

Riksrevisjonens rapport: Dokument 3:6 (2019–2020), offentliggjort 28.04.2022.

Nofima, Verdiskaping og ringvirkninger fra fiskeflåten Rapport 31/2022, utgitt desember 2022.

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

Petter Holm og Edgar Henriksen, Mot en ny samfunnskontrakt. Rammevilkår, verdivalg og målkonflikter i sjømatsektoren, Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet, 2014.

Nettsider

<https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/1/ordbok-fiskeri/id2958257/>

<https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/1/ordbok-fiskeri/hjemmelslengde/id2958373/>.

<https://www.fiskeribladet.no/fiskeri/refordeling-sjarkflaten-kan-fiske-20-prosent-mer-torsk/2-1-1224294>.

<https://www.fiskeribladet.no/meninger/fiskebater-skal-eies-av-aktive-fiskere-gunnar-klo-saken-er-et-unntak/8-1-56783>

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/?pid=2019-2020&m=all&dtid=ANMOD&page=6>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a75672e7d17f45ba92053c0fe1fca684/horingsnotat-om-gruppeinndeling-i-kystfiskeflaten-og-rele-l3812476.pdf>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a75672e7d17f45ba92053c0fe1fca684/strukturevin-st-til-horingsnotat.pdf>

