



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Grunnloven § 97 som skranke for fordeling av strukturgevinst i fiskeflåten

Jøran Tobias Sørås

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, høsten 2023

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	TEMA OG PROBLEMSTILLINGER	1
1.2	AVGRENSNINGER	3
1.3	METODE OG RETTSKILDER	4
1.4	VEIEN VIDERE.....	4
2	OVERSIKT OVER STRUKTURKVOTEORDNINGEN OG STRUKTURGEVINSTFORDELING	5
2.1	INNLEDNING.....	5
2.2	STRUKTURKVOTER OG STRUKTURGEVINST.....	5
2.3	UTTALELSER I STORTINGSMELDINGER OG ANMODNINGSVEDTAK OM FORDELINGSSPØRSMÅLET	9
2.4	DEPARTEMENTETS MODELLER FOR STRUKTURGEVINSTFORDELING OG KONSEKVENSVURDERINGER ..	12
2.4.1	<i>Modeller for strukturgevinstfordeling.....</i>	<i>12</i>
2.4.2	<i>Konsekvenser av strukturgevinstfordeling i kystfiskeflåten etter ny gruppeinndeling.....</i>	<i>14</i>
2.4.3	<i>Konsekvenser av fordeling etter grunnkvote og fordeling etter grunn- og strukturkvote (totalt kvotegrnlag)</i>	<i>16</i>
3	GRUNNLOVEN § 97 SOM SKRANKE FOR FORDELING AV STRUKTURGEVINST I FISKEFLÅTEN	17
3.1	INNLEDNING.....	17
3.1.1	<i>Formål og struktur</i>	<i>17</i>
3.1.2	<i>Generelt om tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97</i>	<i>18</i>
3.1.3	<i>Volstaddommen.....</i>	<i>20</i>
3.2	OM GRUNNVILKÅRENE FOR ANVENDELSE AV TILBAKEVIRKNINGSFORBUDET.....	20
3.2.1	<i>Oversikt over grunnvilkårene.....</i>	<i>20</i>
3.2.2	<i>Har rederne en rettsposisjon som i prinsippet er vernet av Grl. § 97?</i>	<i>21</i>
3.2.3	<i>Om strukturgevinstfordeling er «til ugunst eller skade» for rederne</i>	<i>23</i>
3.2.4	<i>Om strukturgevinstfordeling er tilbakevirkende etter Grl. § 97.....</i>	<i>25</i>
3.2.5	<i>Konklusjon på om grunnvilkårene er oppfylt.....</i>	<i>27</i>
3.3	OM VALG AV VURDERINGSNORM	27
3.3.1	<i>Innledning.....</i>	<i>27</i>
3.3.2	<i>Hva er avgjørende for normvalg?</i>	<i>29</i>
3.3.3	<i>Normvalget og «hvor sterkt tilbakevirkningselementet er».....</i>	<i>31</i>
3.4	NÆRMERE OM RELEVANTE MOMENTER I HELHETSVURDERINGEN.....	44
3.4.1	<i>«Hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder».....</i>	<i>44</i>
3.4.2	<i>«Hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger».....</i>	<i>46</i>
3.4.3	<i>«Om inngrepet er plutselig og betydelig»</i>	<i>47</i>
3.4.4	<i>«Om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt».....</i>	<i>50</i>
3.4.5	<i>«De samfunnmessige hensynene må holdes opp mot dette»</i>	<i>50</i>

3.5	SAMLET VURDERING	52
4	AVSLUTNING.....	55
	REFERANSELISTE	56
	<i>Lover</i>	<i>56</i>
	<i>Forskrifter og instruks</i>	<i>56</i>
	<i>Forarbeid og Stortingsmeldinger</i>	<i>57</i>
	<i>Høringsnotat og høringsvar.....</i>	<i>58</i>
	<i>Rettspraksis</i>	<i>59</i>
	<i>Litteratur</i>	<i>59</i>

1 Innledning

1.1 Tema og problemstillinger

Oppgavens tema er Grunnloven¹ § 97 som skranke for fordeling av strukturgevinst. Det vil si som skranke for departementets refordeling av kvotegrunnlag fra utløpte strukturkvoter for enkeltfartøy i fiskeflåten. Strukturkvoter er tilleggskvoter som er tidsbegrensede.² Når tidsbegrensningen inntreffer skal det utløpte kvotegrunnlaget (strukturgevinsten) refores.³ Rederne har forskjellige forventninger til hvordan strukturgevinst skal fordeles.⁴

Departementet har i høringsnotat om strukturgevinstfordeling 20. desember 2022 lagt til grunn at rederiene ikke har «beskyttede rettslige forventninger» om fordelingen.⁵ Høringsuttalelser fra Norges Fiskarlag og Advokatforeningen viser imidlertid at departementets forståelse av rettssituasjonen er omstridt.⁶

Situasjonen er i dag slik at regjeringen vil sende en ny stortingsmelding– «kvotemelding 2.0» – om blant annet fordeling av strukturgevinst.⁷ Departementet har i høringsnotat redegjort for ulike fordelingsmodeller og gitt en konsekvensvurdering i tråd med Stortingets anmodningsvedtak ved behandlingen av regjeringen Solbergs stortingsmelding («kvotemelding 1.0»)⁸. Stortingets anmodningsvedtak 551 (2019-2020)⁹ lyder slik:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at ved utløp av tidsbegrensningen for strukturkvoter fordeles strukturgevinsten til den fartøygruppen fartøyet tilhører når tidsbegrensningen inntreffer, og fordeles relativt etter grunnkvote».

"Kvotemelding 2.0» vil bli fremlagt av regjeringen Støre i begynnelsen av 2024. I kjølvannet av Stortingets behandling av kvotemeldingen våren 2024 og innfasingen av det nye

¹ Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 (heretter forkortet Grunnloven eller Grl.).

² Strukturkvote er definert i punkt 2.2.

³ Strukturgevinst er definert i punkt 2.2.

⁴ Forventningene presenteres i punkt 2.3.

⁵ Høringsnotat «Ny modell for strukturgevinstfordeling» 20. desember 2022, s. 4.

⁶ Ibid., s. 3 og Advokatforeningens høringsssvar i sak «Ny modell for strukturgevinstfordeling», 14. februar 2023, s. 2.

⁷ Se høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022 s. 1. Se også Prop. 137 L (2019-2020) s. 38.

⁸ Meld.St.32 (2018-2019) («kvotemelding 1.0»).

⁹ Stortingsvedtak 551 (2019-2020) i sak om «Et kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring».

kvotesystemet vil strukturgevinst fordeles i departementets forskrift med hjemmel i deltakerloven¹⁰ § 15 (3), jf. endringsloven 2021.¹¹ Stortingsbehandlingen av «kvotemelding 2.0» er gjenstand for stor interesse i næringen og kystsamfunn. Om lag 50 % av samlet kvotegrunnlag for norske fiskefartøy er i dag knyttet til strukturkvoter, og fordelingen ved utløpet av tidsbegrensningene kan således innebære en betydelig omfordeling av kvotegrunnlag innad de ulike fartøygruppene.¹² Slik sett vil fordelingen av strukturgevinsten ha stor økonomisk betydning for hele den norske fiskerinæringen, men også for enkeltfartøyets fremtidige driftsgrunnlag. Fordelingen kan også få betydning for bosetting og sysselsetting i fiskeriavhengige kystkommuner.

Strukturvoteordningen for kystfiske- og havfiskeflåten er privatfinansierte ordninger for tilpassing av fiskeflåten til ressursgrunnlaget og var et nytt virkemiddel ved innføringen av strukturvoteforskriftene fra 2003 og 2005.¹³ Ordningene var opprinnelig innført uten tidsbegrensning. I midten av 2007 ble imidlertid strukturkvotene tidsbegrenset; 25 år regnet fra og med 2008 for strukturkvoter tildelt før 2007, og 20 år for rederne som strukturerte i 2007 og senere.¹⁴ Dette betyr at de strukturkvotene som ble tildelt før 2007 utløper i 31. desember 2032, mens de første strukturkvotene som ble tildelt i 2007 utløper 31. desember 2026.

Det er behov for en rettslig avklaring om redernes forventninger til fordelingen begrenser statens handlingsrom når det gjelder spørsmålet om fordeling av strukturgevinst etter utløpte strukturkvoter. Oppgaven har til formål å undersøke hvilke forventninger rederne har til fordelingen, hvilke skadevirkninger fordelingen kan medføre, samt hva som skal til for at fordelingen vil være i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

Oppgaven reiser to hovedproblemstillinger. Første problemstilling er om strukturvoteordningen og fordeling av strukturgevinst gir rederne en rettslig posisjon som gir

¹⁰ Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).

¹¹ Lov 5. mars 2021 nr. 7 om endringer i deltakerloven og havressurslova (endringer kvotesystemet) (heretter kalt endringsloven 2021).

¹² Meld.St.32 (2018-2019) s. 22. Se mer om fartøygrupper i punkt 2.2.

¹³ Forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten (heretter forskrift om strukturvoteordning havfiske) § 6, og Forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten (heretter forskrift om spesielle kystfiskekvoteordninger) § 8.

¹⁴ Endringsforskrift 8. juni 2007 nr. 586 om endring i forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten og i forskrift om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten.

vern etter Grunnloven § 97. Det vil si om redere som er berørt av fordelingen av strukturgevinst i utgangspunktet har et prima facie vern etter tilbakevirkningsforbudet i Grl. § 97. Andre problemstilling er i hvilken utstrekning Grunnloven § 97 begrenser den politiske handlefriheten når det gjelder strukturgevinstfordeling gitt at et slikt vern foreligger. Hvor sterk motstand Grl. § 97 yter i relasjon til strukturgevinstfordeling, avhenger i stor grad på spørsmålet om valg av grunnlovsnorm.¹⁵

1.2 Avgrensninger

Fordeling av strukturgevinst kan tenkes å gripe inn i rettigheter som er vernet etter alternative rettsgrunnlag. Det avgrenses mot behandling av redernes vern etter EMK P1-1 på grunn av plasshensyn. Tilbakevirkningsforbudet har en folkerettslig parallell i EMK P1-1 som verner mot inngrep i individets eiendomsrett. Tredjevoterende Skoghøy uttalte i Rt-2013-1345 avsnitt 232 at vernet etter Grl. § 97 er «i stor grad sammenfallende» med beskyttelsen etter EMK P1-1. Eiendomsbegrepet i EMK P1-1 er vidt, og omfatter også fiskerettigheter.¹⁶ Det er ikke nødvendig å behandle alternative konvensjonsrettslige grunnlag for eiendomsvern ettersom grunnlovsbestemmelsene skal tolkes selvstendig. Det gjelder særlig Grl. § 97 som har stått i Grunnloven siden 1814, og har slik sett heller ingen folkerettslige forbilder som bestemmelsen skal tolkes i lys av.¹⁷

Rederne kan tenkes å være vernet etter Grunnloven § 105. Oppgaven avgrenser mot behandling av Grl. § 105 fordi det faller utenfor oppgavens problemstilling. I motsetning til Grl. § 97, beskytter ikke Grl. § 105 mot at det offentlige gjør inngrep i den enkeltes rettsposisjon.¹⁸ Grunnloven § 105 gir bare rettssubjektet rett til «full erstatning» ved avståelse av eiendom.

Det avgrenses også mot en inngående behandling av intensiteten av domstolskontrollen etter Grunnloven § 89. Det følger av Rt-1976-1 (Kløfta) at domstolene skal på det økonomiske område være tilbakeholdne fra å konstatere grunnlovsstrid i tilfeller hvor «det foreligger rimelig tvil, og hvor Stortinget klart har vurdert og bygd på at loven ikke kommer i strid med

¹⁵ Se punkt 3.3 om valg av vurderingsnorm.

¹⁶ Se Rt-2013-1345 avs. 143 og 234.

¹⁷ Se Høgberg (2010) s. 15 og Rt-2015-93 avs. 57.

¹⁸ Se Høgberg (2020) s. 160.

grunnloven».¹⁹ Nyere rettspraksis viser at Høyesterett tillegger lovgivers syn på grunnlovsmessigheten mindre vekt på det økonomiske området enn hva uttalelsene i Kløftadommen skulle tilsi.²⁰ Det stilles strengere krav til lovgivers kvalitative grunnlovsvurderinger,²¹ og det kreves større grad av tvil om grunnlovsmessigheten for at lovgivers syn skal få gjennomslagskraft.²² Det er uansett tvilsomt at domstolene vil anse seg avskåret fra å tilsidesette den kommende forskriften om strukturgevinstfordeling. Det har vært lagt til grunn at det er lavere terskel for å sette til side forskrifter sammenlignet med formelle lover.²³

1.3 Metode og rettskilder

Oppgaven er rettsdogmatisk. Det sentrale metodiske særtrekket er at det følger av trinnhøydeprinsippet at Grunnloven går foran ved kollisjon med andre rettsregler.²⁴ Et særtrekk ved grunnlovstolkning er at ordlyden gir begrenset veiledning til å fastsette innholdet av en rettsregel. Innholdet i Grl. § 97 er nærmere fastsatt i samspill mellom juridisk litteratur og sentral høyesterettspraksis. Slik sett er rettspraksis, juridisk teori og reelle hensyn de viktigste rettskildene ved presiseringen av tilbakevirkningsforbudets materielle innhold.

1.4 Veien videre

I kapittel 2 vil jeg gi en oversikt over kvotesystemet med hovedfokus på strukturvoteordningene, uttalelser i stortingsmeldinger og anmodningsvedtak om fordelings spørsmålet, og departementets modeller for fordeling av strukturgevinst og konsekvensvurderinger. Dette er modeller som departementet for tiden vurderer, og som ventelig vil være gjenstand for en nærmere drøfting i regjeringens varslede stortingsmelding («kvotemelding 2.0»). I kapittel 3 drøftes hovedproblemstillingene om strukturgevinstfordelingens forhold til Grl. § 97. I kapittel 4 gir jeg en av kort sammenfatning av min fortolkning av gjeldende rett.

¹⁹ Rt-1976-1 s. 5-6.

²⁰ Se Solheim (2014) s. 25.

²¹ Solheim (2014) s. 25. Se Rt-2007-1308 avs. 42.

²² Solheim (2014) s. 25. Se Rt-2010-535 avs. 148, Rt-2010-143 avs. 172 og Rt-2013-1345 avs. 138.

²³ Høgberg i Mestad & Michaelsen (2021) s. 1035 og Rt-1992-182 (Polar) s. 186-187.

²⁴ Skoghøy (2018) s. 256.

2 Oversikt over strukturvoteordningen og strukturgevinstfordeling

2.1 Innledning

Kapittel 2 har til formål å gi en oversikt over strukturvoteordningen, samt å påvise hvorfor spørsmålet om Grunnloven § 97 som skranke for fordeling av strukturgevinst har aktualitet.

Vill fisk anses som eierløs inntil den høstes, og saltvannsfiske anses å være en side av allemannsretten.²⁵ Fellesskapsprinsippet i havressursloven²⁶ § 2 kan ses på som en forlengelse av allemannsretten.²⁷ Bestemmelsen sier at «dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg».

Nærings- og fiskeridepartementet regulerer tilgangen til fiskeressursene med hjemmel i fiskerilovene.²⁸ Dette betegnes gjerne som kvotesystemet, som er reglene som begrenser tilgangen til ervervsmessig fiske innenfor Norges økonomiske sone, jf. havressursloven § 4. Kvotesystemet er regler hvem som kan fiske (innsatssiden), hvor mye de kan fiske (uttakssiden), og hvordan de kan fiske (tekniske reguleringer).²⁹ Kvotesystemets uttaksside kan deles opp i to fragmenter; tildelingssystemet og struktursystemet.³⁰ *Tildelingssystemet* defineres som det system som fordeler de nasjonale totalkvotene på fartøynivå, mens *struktursystemet* setter rammene for de tilpasninger aktørene kan gjøre på lang og kort sikt.³¹ Et fartøys grunnkvote fastsettes gjennom tildelingssystemet, jf. havressursloven § 12. For problemstillingen om fordeling av strukturgevinst, er det kun sentralt å se på strukturvoteordningen som hører innunder struktursystemet i norsk fiskeriforvaltning. Tildelingssystemet blir ikke behandlet i det følgende.

2.2 Strukturkvoter og strukturgevinst

Strukturvoteordningen ble innført på begynnelsen av 2000-tallet som følge av overkapasitet og svak lønnsomhet, og er en form for *kapasitetstilpassing* i fiskeflåten.³² Formålet med

²⁵ Se Sund & Fjørtoft (2018) s. 29 med videre henvisninger.

²⁶ Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande ressursar (havressursloven).

²⁷ Arntzen (2023) s. 66 .

²⁸ Arntzen (2023) s. 70.

²⁹ Arntzen (2023) s. 271.

³⁰ Innst. 243 S (2019-2020) s. 1-2, og Meld.St.32 (2018-2019) pkt. 2.2 på s. 7.

³¹ Innst. 243 S (2019-2020) s. 1-2, og Meld.St.32 (2018-2019) pkt. 2.2 på s. 7.

³² Arntzen (2023) s. 41.

strukturvoteordningen er å tilpasse fangstkapasiteten i fiskeflåten til ressursgrunnlaget i form av fartøyreduksjon.³³ Kapasitetstilpassing gjennom strukturvoteordningen omtales gjerne som *strukturering*.

Strukturvoteordningen bidrar til økt lønnsomhet for enkeltfartøyene ved langsiktig økning av kvotegrunnlaget.³⁴ Ordningen gir det enkelte fartøy mulighet til å øke sitt kvotegrunnlag utover det opprinnelige kvotegrunnlaget som grunnkvotene gir.³⁵ For å øke det opprinnelige kvotegrunnlaget gjennom strukturvoteordningen må et fartøy tildeles strukturkvoter.

Strukturkvoter er tidsbegrensede tillegg til grunnkvoten³⁶ som er tildelt fartøyet gjennom strukturvoteordningen.³⁷ Ved utløpet av tidsbegrensningen for tildelte strukturkvoter til enkeltfartøy, skal strukturkvotene refordelles. Strukturvoteordningen består dermed av to sentrale elementer som er gjenstand for regulering. Dette er tildelingssystemet for strukturkvoter og systemet for refordeling ved utløpet av tidsbegrensning. Det er vanlig å tale om fordeling av *strukturgevinst* for å betegne det utløpte strukturkvotegrunnlaget som skal refordelles.

Strukturgevinst er et samlebegrep som brukes om tre ulike typer økning av enkeltfartøys kvotegrunnlag som følge av strukturering; strukturgevinst fra avkorting, uttatte/utgåtte deltakeradganger og utløpt tidsbegrensning på strukturkvoter.³⁸ Strukturgevinst er altså kvotefaktorer som skal refordelles, og som øker grunnkvotegrunnlaget til fartøyene som får strukturgevinst.

Strukturvoteordningen består i at fartøyeiere kan selge sine kvoter til andre fartøy mot at det oppgivende fartøy tas permanent ut av fiske.³⁹ Tildeling av strukturvote skjer ved at det oppgivende fartøy sin grunnkvote konverteres til en strukturkvote, som igjen tildeles et annet fartøy som strukturkvote.⁴⁰ De oppgitte kvotefaktorene blir erstattet av nytildelte

³³ Ot.prp. nr. 39 (2000-2001) s. 5-6 og Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 188.

³⁴ Prop. 137 L (2019-2020) s. 16.

³⁵ Meld.St.32 (2018-2019) s. 9.

³⁶ Grunnkvote er primærkvoten som fartøyet tildeles havressursloven § 12.

³⁷ Arntzen (2023) s. 275.

³⁸ Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturvoteordningen», 7. oktober 2022 s. 3-4.

³⁹ Forskrift om strukturvoteordning havfiske § 6 og forskrift om spesielle kystfiskekvoteordninger § 8.

⁴⁰ Se forskrift om strukturvoteordning havfiske § 5 og forskrift om spesielle kystfiskekvoteordninger § 7.

strukturkvoter, og de nye kvotefaktorene kalles strukturkvotefaktorer.⁴¹ Det er ikke åpnet for strukturering i alle lukkede fiskeri.⁴²

Før det tildeles strukturkvote skal det foretas en avkorting av den opprinnelige oppgitte kvoten – typisk avkorting på 10 %.⁴³ Delen av kvoten som blir avkortet blir refordelt blant deltakerne i fiske som strukturgevinst. Etter avkortingen skal den gjenstående delen av kvoten tildeles som strukturkvote til det overtakende fartøy.⁴⁴

Beregning av strukturkvote skjer på samme måte som for grunnkvoter. Det er utviklet kvotenøkler for kvotefordelingen på fartøynivå.⁴⁵ Kvotenøklerne tar utgangspunkt i fysiske kriterier hos fartøyet, og fartøyet tildeles en *kvotefaktor*.⁴⁶ Det enkelte fartøys kvotegrunnlag avhenger av hvor mange kvotefaktorer fartøyet er tildelt. En kvotefaktor er en tallverdi som uttrykker det enkelte fartøys kvotegrunnlag.⁴⁷ Kvoten utgjør en forholdsmessig andel av den gruppekvote eller disponibel kvote som fastsettes etter havressursloven § 11, jf. også endringsloven 2021.⁴⁸ Antallet kvotefaktorer i et fiskeri ligger i praksis fast, mens det varierer hvilket kvantum kvotefaktoren representerer.⁴⁹

Kvoteberegning tar utgangspunkt i hvor mye av den nasjonale kvoten som fordeles til den gruppekvote eller disponibel kvote som fartøyets gruppe er kategorisert innunder, jf. havressursloven §§ 11 og 12, jf. endringsloven 2021. Med *fartøygruppe* menes den bestemte reguleringsgruppe innad et adgangsbegrenset fiskeri.

Fiskeflåten er delt opp i kystfiskeflåten og havfiskeflåten.⁵⁰ Hvorvidt et fartøy tilhører hav- eller kystfiskeflåten avhenger noe forenklet av hvilke typer *redskap* som brukes, hvilken

⁴¹ Prop.137 L (2019-2020) s. 16.

⁴² Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022, s. 5.

⁴³ Se for eksempel forskrift om strukturkvoteordning havfiske § 8 og forskrift om spesielle kystfiskekvoteordninger § 11.

⁴⁴ Forskrift om strukturkvoteordning havfiske § 5 og forskrift om spesielle kystfiskekvoteordninger § 7.

⁴⁵ Sund & Fjørtoft (2018) s. 47.

⁴⁶ Ibid. Når endringsloven 2021 trer i kraft blir fartøyene inndelt i kvotefaktorgrupper, hvor fartøyene i kvotefaktorgruppen har lik andel av disponibel kvote, jf. havressursloven § 12.

⁴⁷ NOU 2016: 26 s. 107.

⁴⁸ Se Sund & Fjørtoft (2018) s. 47.

⁴⁹ Sund & Fjørtoft (2018) s. 47 og Rt-2013-1345 avs. 168.

⁵⁰ Sund & Fjørtoft (2018) s. 35.

fiskebestand det fiskes på, *fartøyets størrelse* og *området hvor fisket skal foregå*.⁵¹

Havfiskeflåten er fartøy med primært lasteromsvolum på 500 kubikkmeter eller mer, og fartøygruppene skilles ut i fra redskap og fiskebestand.⁵² Kystfiskeflåten er i hovedsak fartøy med hjemmelslengde under 28 meter og lasteromsvolum under 500 kubikkmeter.⁵³

Fartøygruppene i havfiskeflåten er i større grad inndelt etter redskap og fiskeart, mens kystfiskeflåten er inndelt i lengdegrupper.⁵⁴

Fastsettelsen av et fartøys kvotefaktor varierer mellom kystfiske- og havfiskeflåten.⁵⁵ I havfiskeflåten er fartøyets kvotefaktor fastsatt ut fra basistonn, konsesjonskapasitet mv.⁵⁶ For kystfiskefartøy fastsettes kvotefaktoren ut ifra hvilken hjemmelslengde fartøyet har.⁵⁷ Hjemmelslengde er den lengde som et fartøy hadde på skjæringstidspunktet da vedkommende kystfiske ble adgangsregulert.⁵⁸

I kystfiskeflåten er fartøyene primært inndelt i fartøygrupper etter *finnmarksmodellen*.⁵⁹ Finnmarksmodellen innebærer at fartøyene i lukket gruppe deles inn i 4 separate lengdegrupper: under 0-10,99 meter, 11-14,99 meter, 15-20,99 meter og 21-27,99 meter.⁶⁰ Gruppen under 11 meter er den eneste av disse lengdegruppene som ikke har hatt adgang til strukturkvoteordningen.⁶¹ Det avgjørende for et fartøys kvotegrunnlag er hvilken lengdegruppe fartøyet tilhører, ettersom kvotefaktorer er lik for fartøyene i samme lengdegruppe.⁶² Det nye kvotesystemet som trer i kraft ved endringsloven 2021, er signalisert at vil innebære en overgang fra lengdegruppeinndeling etter hjemmelslengde til inndeling etter fartøyets faktiske lengde.⁶³

⁵¹ Sund & Fjørtoft (2018) s. 35-36.

⁵² Sund & Fjørtoft (2018) s. 36.

⁵³ Arntzen (2023) s. 272.

⁵⁴ Se inndelingen i Meld.St.32 (2018-2019) s. 10.

⁵⁵ Sund & Fjørtoft (2018) s. 47.

⁵⁶ Sund & Fjørtoft (2018) s. 48..

⁵⁷ Sund & Fjørtoft (2018) s. 47.

⁵⁸ NOU 2016: 26 s. 107.

⁵⁹ Høringsnotat «Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger», 7. oktober 2022, s. 3.

⁶⁰ Høringsnotat «Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger», 7. oktober 2022, s. 3.

⁶¹ NOU 2016:26 s. 109.

⁶² Sund & Fjørtoft (2018) s. 47 og høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022, s. 19. Se for eksempel forskrift 21. desember 2022 nr. 2523 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 ° N i 2023 § 16 .

⁶³ Innst. 243 S (2019-2020) punkt 2.8 s. 19.

Etter endringsloven 2021 får strukturvoteordningen hjemmel i deltakerloven § 15 i stedet for i havressursloven § 14.⁶⁴ Deltakerloven § 15 gir hjemmel til å gi fartøy strukturvotefaktorer mot at fartøyet har tatt i bruk strukturvoteordningen.⁶⁵

2.3 Uttalelser i stortingsmeldinger og anmodningsvedtak om fordelingsspørsmålet

Hensikten med dette punktet er å belyse om det er skapt berettigede forventninger hos rederne om hvordan strukturgevinst fra utløpte strukturvoter skal fordeles. Fordeling av strukturgevinst etter utløpte strukturvoter har vært et uunngåelig spørsmål siden tidsbegrensningen i 2007.

Regjeringen la 20. mars 2007 frem stortingsmelding St.meld nr. 21 (2006-2007) om «Strukturpolitikk i fiskeflåten».⁶⁶ Tidsbegrensningen av strukturvotene ble foranlediget av denne Strukturmeldingen 2007. På side 61-62 ble det særlig fremhevet viktigheten av stabilitet omkring fordelingsspørsmål:

«Omfordelinger mellom gruppene vil utelukkende føre til usikkerhet om fremtidig kvotegrunnlag, og dermed manglende sikkerhet for de investeringer som er nødvendige for å skape fremtidens fiskeflåte. Dette gjelder for alle fartøygrupper (...). En stabil fordeling mellom fartøygruppene er derfor også en grunnleggende forutsetning for at strukturtiltakene i de ulike gruppene skal få den tilsiktede effekt. Strukturering må skje innenfor forutsigbare, langsiktige rammer for kvotefordelingen, og strukturgevinsten må tilfalle fartøyene i den aktuelle gruppen. Bare da vil den enkelte næringsutøver på forsvarlig vis kunne vurdere sine alternative muligheter».

På side 84 i Strukturmeldingen 2007 stadfestes dette med at kvotefordelingen mellom gruppene skal ligge fast, og at strukturgevinsten skal tilfalle de gjenværende fartøy i samme reguleringsgruppe.⁶⁷

Uttalelsene indikerer at rederne har behov for stabilitet og tillit til struktursystemet, og at fordelingen av kvotegrunnlaget skal skje på en forutberegnelig måte i tråd med meldingens signaler. Uttalelsene har skapt forventninger om at strukturgevinst skal refordelles innad fartøygruppen som tidsbegrensede grunnkvotefaktorer, og at fordeling skal skje relativt etter

⁶⁴ Prop. 137 L (2019-2020) s. 44.

⁶⁵ Prop. 137 L (2019-2020) s. 37.

⁶⁶ St.meld. nr. 21 (2006-2007) (heretter også kalt Strukturmeldingen 2007).

⁶⁷ Se også St.meld. nr. 21 (2006-2007) s. 15 og 17 hvor dette oppsummeres.

grunnkvote, samt fordeling etter samme gruppeinndeling som da tidsbegrensningen kom i 2007.⁶⁸

På side 101 i Strukturmeldingen 2007 understrekes det likevel at:

«Forvaltningen av fiskeressursene er underlagt politisk styring, hvor siktemålet er å realisere de fiskeripolitiske mål til fellesskapets beste. Stabilitet i rammebetingelsene er viktig, men kan ikke alene være avgjørende dersom andre overordnede tilsier at det blir gjort endringer som er nødvendige for å realisere fiskeripolitiske mål».

Lovligheten av tidsbegrensningen av strukturkvotene var tvistegjenstand i Rt-2013-1345. Flertallet bygde sitt domsresultat på blant annet «den klart uttalte forutsetningen om at strukturkvotene etter utløpet av tidsbegrensningen, skal fordeles på deltakerne i gruppen».⁶⁹

I kongelig resolusjon 19. juni 2015 ble det oppnevnt et kvoteutvalg som skulle gjennomgå kvotesystemet og komme med fremtidige anbefalinger. I NOU 2016: 26 problematiserte kvoteutvalget dagens gruppeinndeling i kystfiskeflåten med hjemmelslengdegrupper, og mente det var hensiktsmessig med overgang til gruppeinndeling etter faktisk lengde.⁷⁰

Anmodningsvedtak nr. 551 (2019-2020) kom i forbindelse med Stortingets behandling av Meld.St.32 (2018-2019) i Innst.243 S (2019-2020). Innstillingen inneholder viktige utgangspunkter for diskusjoner i relasjon til spørsmålet om fordeling av strukturgevinst når tidsbegrensningene inntreffer. Vedtak nr. 551 (2019-2020) lyder slik:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at ved utløp av tidsbegrensningen for strukturkvoter *fordeles strukturgevinsten til den fartøygruppen fartøyet tilhører* når tidsbegrensningen inntreffer, og fordeles relativt etter grunnkvote. (...). For ringnotgruppen og pelagisk trål fordeles strukturgevinsten når tidsbegrensningen inntreffer etter dagens gruppetilhørighet». (min utheving)

Vedtaket viser for det første at Stortinget ønsker strukturgevinstfordeling relativt etter grunnkvote, slik som det ble signalisert i St.meld. nr. 21 (2006-2007).

⁶⁸ Se Meld.St.32 (2018-2019) s. 10, NOU 2016: 26 punkt 6.5.1 s. 58 og punkt 6.4.2 s. 55, og høringsnotat «Ny modell for strukturgevinstfordeling», 20. desember 2022 s. 3 om forventningene.

⁶⁹ Rt-2013-1345 avs. 112.

⁷⁰ NOU 2016: 26 punkt 5.4.8 s. 42.

For det andre viser vedtaket at den nye gruppeinndelingen ikke bare skal gjelde i reguleringssammenheng, men også for fordeling av strukturgevinst fra utløpte strukturkvoter. Ettersom havfiskeflåten ikke har den samme lengdegruppeproblematikken som i kystflåten, blir ikke gruppeinndelingen i havflåten problematisert i den videre fremstillingen. Det er kun særlige holdepunkter for å drøfte ny gruppeinndeling i kystflåten opp mot Grl. § 97.

Dagens gruppeinndeling i kystfiskeflåten har stått siden før Strukturmeldingen 2007. Det er som nevnt signalisert at fartøygruppene i kystfiskeflåten skal inndeles etter faktisk lengde, og ikke lenger etter hjemmelslengde.⁷¹ Innholdet i anmodningsvedtak 551 bryter på dette punktet med forventningene som ble skapt av Strukturmeldingen 2007 om stabile rammevilkår og refordeling etter opprinnelig gruppeinndeling.

Bakgrunnen for ny gruppeinndeling i kystfiskeflåten er at adgangen til å bygge fartøyet sitt større enn sin hjemmelslengde, har ført til en glidning i fartøystørrelse mot større fartøy.⁷² Stortingets flertall mener at overgang til faktisk fartøylengde og lukkede skott mellom gruppene vil holde hovedfordelingen mellom fartøyene stabil.⁷³ Dette må ses i sammenheng med overgangen til kvotefaktorgrupper, jf. deltakerloven § 15 slik den lyder etter endringsloven 2021.

De nye gruppeinndelingene skal ha «vanntette skott». For det første betyr det at man ikke vil kunne ha større faktisk fartøylengde enn hva sin lengdegruppe tilsier.⁷⁴ For det andre betyr det at det ikke lenger vil være adgang for å strukturere på tvers av fartøygruppene, som det har vært anledning til i dagens kvotesystem.⁷⁵ Da departementet gjorde endringer i forholdsmessighetsinstruksen⁷⁶, ble det et godt stykke på vei etablert tette skott mellom faktisklengdegruppene i reguleringssammenheng.⁷⁷ Dette har medført begrenset endring i

⁷¹ Innst. 243 S (2019-2020) punkt 2.8 s. 19.

⁷² Innst. 243 S (2019-2020) punkt 2.8 s. 19.

⁷³ Innst. 243 S (2019-2020) punkt 2.8 s. 19.

⁷⁴ Høringsnotat «Høringsnotat om ny lengdegrense i kystflåten», 25. januar 2021 s. 8.

⁷⁵ Høringsnotat «Ny modell for strukturgevinstfordeling», 20. desember 2022 s. 4-5.

⁷⁶ Fiskeridirektoratets «Instruks om krav om forholdsmessighet mellom driftsgrunnlag og fartøystørrelse ved tildeling av deltakeradgang», 25. mars 2019.

⁷⁷ Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022 s. 26.

flåtesammensetningen i tidsrommet 2019-2022.⁷⁸ Men dette er et kort tidsrom, og det er usikkert hvilke endringer i flåtesammensetningen dette kan ha på lang sikt.

Når det nye kvotesystemet vil innebære ny gruppeinndeling i kystfiskeflåten, melder problemstillingen seg om hvilken betydning det har for fordeling av strukturgevinst når signalene i strukturmeldingen var refordeling tilbake til opprinnelige fartøygrupper.

Stortinget fattet vedtak 558 (2019-2020) om at regjeringen bes – før iverksettelse – foreta konsekvensutredning av eventuelle elementer i beslutningene ved behandlingen av Innst. 243 S (2019-2020) som ikke er konsekvensutredet allerede.⁷⁹ Vedtak nr. 551 (2019-2020) om fordeling av strukturgevinst er et slik vedtak som skulle bli konsekvensutredet.⁸⁰

2.4 Departementets modeller for strukturgevinstfordeling og konsekvensvurderinger

2.4.1 Modeller for strukturgevinstfordeling

På bestilling fra Stortinget har fiskeridirektoratet foretatt en konsekvensutredning av vedtak nr. 551 (2019-2020) om fordeling av strukturgevinst. Departementets høringsnotat 7. oktober 2022⁸¹ bygger på konsekvensutredningen, hvor det presenteres tre ulike fordelingsmodeller som også konsekvensvurderes. De tre fordelingsmodellene er basert på at hele strukturgevinsten skal tilbake til de gjenværende fartøyene i fartøygruppene, som er i tråd med forutsetningen om dette i Strukturmeldingen 2007:

1. Fordeling til den gruppen fartøyet tilhører ved utløpet av tidsbegrensningen, og relativt etter grunnkvotens størrelse. (Innebærer fordeling etter faktisklengdegrupper i kystflåten)
2. Fordeling til den gruppen fartøyet tilhører i dag når tidsbegrensningen utløper, relativt etter grunnkvotens størrelse. Innebærer en fordeling til hjemmelslengdegrupper i kystflåten.

⁷⁸ Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturvoteordningen», 7. oktober 2022 s. 26.

⁷⁹ Vedtak 558 (2019-2020) i sak «Et kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring».

⁸⁰ Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturvoteordningen», 7. oktober 2022 s. 1.

⁸¹ Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturvoteordningen», 7. oktober 2022 s. 15.

3. Fordeling til de grupper fartøyet tilhører i dag når tidsbegrensningen utløper, men relativt etter grunn- og strukturkvoter.⁸²

Modellene viser at ved utløpt strukturkvote skal strukturgevinst enten fordeles innad den nye fartøygruppen fartøyet tilhører, eller den opprinnelige fartøygruppen fartøyet tilhører. Det er to hovedelementer i modellene. Det ene er hvordan gruppeinndeling som skal være utgangspunkt for fordeling av strukturgevinst, og det andre er om strukturgevinsten skal fordeles etter grunnkvote alene eller etter grunn- og strukturkvote.⁸³ Fiskeridirektoratet beskriver problematikken om gruppeinndeling slik:

«Hvordan gruppeinndelingen skal være har betydning både for hvor mange strukturkvotefaktorer som faller tilbake i en gitt gruppe og hvilke/hvor mange fartøy som skal få tilført disse. Et spørsmål som vil oppstå er hva som skal skje dersom den enkelte gruppe skal slås sammen eller endres».⁸⁴

På side 64 i Meld.St.32 (2018-2019) ble det vist til at hvem som kommer bedre ut av fordelingen er avhengig av hvilket fordelingsprinsipp man benytter.

Som respons på Norges Fiskarlag sitt hørings svar, kom departementet med et nytt høringsnotat hvor de presenterte en alternativ fordelingsmodell. Denne «modell x» er en mellomløsning mellom fordelingsmodell 2 og 3 – fordeling til opprinnelige grupper og relativt etter grunn- og strukturkvote der grunnkvoter får dobbel effekt.⁸⁵ Denne nye fordelingsmodellen synes det å være større enighet blant fiskerne om at er en rettferdig løsning som best harmoniserer med de ulike forventningene som foreligger i næringen. Den brede enigheten om at «modell x» er en rettferdig løsning, gjør at fordelingsmodellen sannsynligvis ikke er problematisk i lys av Grl. § 97.⁸⁶

Den følgende konsekvensutredningen tar utgangspunkt i de to hovedproblemene med fordelingsmodellene. For det første konsekvensene av strukturgevinstfordeling etter faktisk

⁸² Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022, s. 15.

⁸³ Fiskeridirektoratets hørings svar i sak «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», s. 2.

⁸⁴ Fiskeridirektoratets hørings svar i sak «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», s. 2.

⁸⁵ Høringsnotat «Ny modell for strukturgevinstfordeling», 20. desember 2022 s. 5.

⁸⁶ Se Rt-2010-143 avs. 155.

lengde i kystfiskeflåten. For det andre konsekvensene av strukturgevinstfordeling innad fartøygruppene relativt etter grunnkvote og fordeling relativt etter grunn- og strukturkvote.

2.4.2 Konsekvenser av strukturgevinstfordeling i kystfiskeflåten etter ny gruppeinndeling

Strukturgevinstfordeling etter ny gruppeinndeling etter faktisk lengde vil ha betydning for rederne i kystfiskeflåten. Endring i gruppeinndeling i kystfiskeflåten fra hjemmelslengdegrupper til faktisklengdegrupper vil innebære en endring i flåtesammensetningen. Et fartøys hjemmelslengde kan utgjøre et betydelig avvik fra fartøyets faktiske lengde, og tendensen er en glidning i fartøystørrelse mot større fartøy.⁸⁷ Faktisk lengde er fartøyets reelle lengde i dag, som på grunn av ombygging eller utskifting av fartøy kan være forskjellig fra fartøyets hjemmelslengde.⁸⁸

Hvis kystflåtens gruppeinndeling etter hjemmelslengde erstattes av gruppeinndeling etter faktisk lengde, betyr det at fartøy med større faktisk lengde enn hjemmelslengde vil plasseres i nye lengdegrupper.⁸⁹ Hvis strukturgevinstfordeling skal skje etter faktisk lengde, vil disse fartøyene ta med seg sitt strukturkvotegrunnlag til fordeling i nye lengdegrupper.

I Innst. 243 S (2019-2020) vises det til at strukturgevinstfordeling etter faktisklengdegrupper vil kunne få «utilsiktede negative konsekvenser» særlig for fartøyene i fartøygruppen 11-15 meter.⁹⁰ Det er fordi et stort antall fartøy med strukturkvote flyttes opp til gruppen(e) over, samtidig som et stort antall fartøy fra gruppen under 11 meter flyttes opp til gruppen 11-15 meter.⁹¹ Fartøygruppen under 11 meter har ikke hatt adgang til strukturkvoteordningen, og de fartøyene vil da ikke ta med seg noe strukturkvotegrunnlag til gruppen 11-15 meter.⁹² Det ses bort fra kystfiskegruppen under 11 meter i det følgende.

Konsekvensutredningen til Fiskeridirektoratet viser også at fartøygruppen 11-15 meter vil ha den største reduksjonen i fartøy med strukturkvote.⁹³ I tillegg til at antall fartøy i gruppene

⁸⁷ Innst. 243 S (2019-2020) s. 19.

⁸⁸ NOU 2016: 26 s. 107.

⁸⁹ Meld.St.32 (2018-2019) s. 63.

⁹⁰ Innst. 243 S (2019-2020) punkt 2.8 s. 19.

⁹¹ Ibid. Se også tabellen over kystfiskeflåtens sammensetning i høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022, s. 26.

⁹² Innst. 243 S (2019-2020) punkt 2.8 s. 19.

⁹³ Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022, s. 27.

endres, skjer det også en annen fordeling av kvoter og strukturgrad innbyrdes i gruppene.⁹⁴ Konsekvensutredningen viser at gruppen over 21 meter får klart mest andel av grunnkvotefaktorene i kystfiskeflåten og høyest strukturgrad.⁹⁵ Strukturgrad betyr hvor stor del av det totale kvotegrunnelaget som er knyttet til strukturkvoter.⁹⁶

Strukturgevinstfordeling etter faktisk lengde vil oppsummert innebære negative økonomiske konsekvenser i form av mindre strukturgevinst enn de hva som ville fulgt av fordeling etter opprinnelig gruppeinndeling etter hjemmelslengde. Fartøygruppen over 21 meter er den eneste fartøygruppen som får økt strukturingsgrad (sett bort fra gruppen under 11 meter), og de to andre fartøygruppene under 21 meter (11-15 meter og 15-21 meter) får mindre strukturgevinst.⁹⁷ Særlig gruppen 11-15 meter vil få størst reduksjon i strukturgevinst ved overgang til faktisklengdegrupper. Gruppen 11-15 meter går fra en strukturgrad på 46 % ned til 27 %.⁹⁸ Strukturgruppen 15-21 meter går fra strukturgrad 58,7% ned til 48,2%.⁹⁹ Desto lavere strukturingsgrad, desto mindre strukturgevinst fordeles blant fartøyene i fartøygruppen. Eksemplene gjelder for det adgangsbegrensede fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N,¹⁰⁰ men det forutsettes å være representativt for andre adgangsbegrensede fiskeri i kystfiskeflåten som har hatt tilgang til strukturkvoteordningen.¹⁰¹ Hvilke konsekvenser overgang til ny gruppeinndeling vil ha for det enkelte kystfiskefartøyet må imidlertid ta utgangspunkt i konkrete konsekvensberegninger.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Se høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022, s. 7.

⁹⁷ Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022, s. 27 og 30.

⁹⁸ Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022, s. 27.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022, s. 9 viser at strukturgraden er omtrent like høy i kystfiskeriene torsk, sei, hyse, makrell og NVG-sild.

2.4.3 Konsekvenser av fordeling etter grunnkvote og fordeling etter grunn- og strukturkvote (totalt kvotegrunnlag)

2.4.3.1 Konsekvensene av fordeling etter grunn- og strukturkvote

Grunnlaget for forventningen om fordeling innad fartøygruppen etter grunnkvote er signalene i St.meld. nr. 21 (2006-2007).¹⁰² Fordeling etter grunn- og strukturkvote vil stride mot denne forventningen.

En åpenbar konsekvens er at fordeling etter grunn- og strukturkvote vil innebære mindre strukturgevinst til fartøy uten eller med mindre grad av strukturkvoter.¹⁰³ Ettersom om lag 50 % av kvotegrunnlaget er knyttet til strukturkvoter,¹⁰⁴ vil fartøyene uten eller med mindre strukturkvotegrunnlag sannsynligvis få betydelig mindre strukturgevinst.

En annen konsekvens av fordeling etter grunn- og strukturkvote er at fartøyene i større grad gis anledning til å påvirke sin strukturgevinst gjennom oppkjøp av strukturkvoter, slik at fartøy med størst totalt kvotegrunnlag får mer strukturgevinst.¹⁰⁵

2.4.3.2 Konsekvensene av fordeling etter grunnkvote

Grunnlaget for forventningene om fordeling etter grunn- og strukturkvote er at det vil være i tråd med den fordeling av strukturgevinst fra avkorting som hittil har vært fordelt i fiskeflåten.¹⁰⁶ Fordeling etter grunnkvote vil stride mot denne forventningen.

Konsekvensene av fordeling etter grunnkvote er en flat fordeling innad fartøygruppen, hvor strukturgevinst ikke påvirkes av strukturering. Dette innebærer også at rederne som ikke har strukturert får like mye strukturgevinst som dem som har investert i strukturkvoter. En slik flat fordeling er imidlertid i tråd med formålet med tidsbegrensningen av strukturkvoteordningen. I NOU 2016: 26 heter at «effektiviseringen skulle komme flere til gode, ikke bare de fartøyene som på et gitt tidspunkt var i posisjon til å gjøre slike

¹⁰² Høringsnotat «Ny modell for strukturgevinstfordeling» 20. desember 2022, s. 3.

¹⁰³ Meld.St.32 (2018-2019) s. 64.

¹⁰⁴ Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022, s. 7.

¹⁰⁵ Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022, s. 33.

¹⁰⁶ Høringsnotat «Ny modell for strukturgevinstfordeling» 20. desember 2022, s. 3.

investeringer».¹⁰⁷ Flat fordeling vil imidlertid innebære betydelig mindre strukturgevinst for velstrukturerte fartøy som hadde forventning om fordeling etter totalt kvotegrunnlag.

Det sentrale er at man ser at rederne i saltvannsfiske har forskjellige forventninger til hvordan strukturgevinst skal fordeles. En fordeling som strider mot forventningene vil innebære mindre strukturgevinst. Strukturgevinst gir økt kvotegrunnlag, som betyr at strukturgevinstfordeling har en stor økonomisk betydning for rederne.

3 Grunnloven § 97 som skranke for fordeling av strukturgevinst i fiskeflåten

3.1 Innledning

3.1.1 Formål og struktur

I det følgende vil problematikken rundt strukturgevinstfordeling vurderes i lys av Grunnloven § 97. Kapittel 3 skal gi drøftelse om hvilket vern bestemmelsen gir rederne ved spørsmålet om refordeling av strukturgevinst etter utløpte strukturkvoter. Tolkningen av Grl. § 97 skal subsumeres på de to hovedproblemene med fordelingsmodellene i høringsnotat 7. oktober 2022.¹⁰⁸

For det første vurderes om Grl. § 97 setter begrensninger for hvilken gruppeinndeling som kan være utgangspunkt for fordelingen i kystflåten. Det vises til punkt 2.4.2 om at overgang til ny gruppeinndeling i kystfiskeflåten vil bryte med forventninger i næringen, og innebære negative økonomiske konsekvenser for enkelte redere.

For det andre vurderes om Grl. § 97 setter begrensninger på hvordan fordeling kan skje innad fartøygruppene i både havfiske- og kystfiskeflåten. Herunder vurderes om fordeling i hele fiskeflåten kan skje innad fartøygruppene etter grunn- og strukturkvote, eller om departementet er bundet til fordeling etter grunnkvote i tråd med St.meld. nr. 21 (2006-2007). Det vises til punkt 2.4.3 om at fordeling relativt etter grunnkvote eller relativt etter både grunn- og strukturkvote, vil bryte med forskjellige forventninger og ha negative økonomiske

¹⁰⁷ NOU 2016: 26 punkt 6.5.1 s. 58.

¹⁰⁸ Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022 s. 15.

konsekvenser for forskjellige redere. Spørsmål om hvilken fordelingsmodell som bør velges blir ikke vurdert da det i hovedsak er et politisk spørsmål.¹⁰⁹

3.1.2 Generelt om tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97

Grunnloven § 97 etablerer et forbud mot tilbakevirkende lover. Det følger av bestemmelsen at «[i]ngen lov må gis tilbakevirkende kraft». Ordlyden setter ingen språklige begrensninger for bestemmelsens anvendelsesområde, og slik sett virker den prinsipielt på alle rettsområder. Det er sikker rett ikke all tilbakevirkende lovgivning er i strid med Grl. § 97.¹¹⁰ Tilbakevirkningen må være av kvalifisert karakter for å være grunnlovsstridig.¹¹¹

Bestemmelsens viktigste formål er å beskytte forutberegnelighet, og den enkeltes mulighet til å forsee hvilke rettslige konsekvenser sine handlinger og disposisjoner kan få.¹¹² Borgerne skal kunne gjøre innrettelser, og være beskyttet mot at fremtidig lovgivning endrer virkningen av fortidige handlinger til skade for borgerne.

Hvor sterkt vernet etter Grl. § 97 er avhenger av hvorvidt saken befinner seg i tilbakevirkningsforbudets *kjerneområde* eller ikke.¹¹³ For det første vil vernet i noen utstrekning variere fra rettsområde til rettsområde.¹¹⁴ Strafferetten er det rettsområdet hvor vernet er klart sterkest.¹¹⁵ På det økonomiske området er borgerne ikke like sterkt vernet mot tilbakevirkning.¹¹⁶ Det svakere vernet er begrunnet i at samfunnet har behov for at staten har styringskompetanse til å tilpasse reglene til samfunnsutviklingen.¹¹⁷

For det andre har det betydning for grunnlovsvernet hvor sterkt tilbakevirkningselementet er. I HR-2016-389-A ble det oppsummert i avsnitt 76 at:

«[K]jernes spørsmålet er hvor stekt tilbakevirkningselementet er. Hvis loven direkte knytter tyngende rettsvirkninger til tidligere hendelse er loven som hovedregel grunnlovsstridig. Gir

¹⁰⁹ Advokatforeningens høringssvar i sak «Ny modell for strukturgevinstfordeling, 14. februar s. 2.

¹¹⁰ Høgberg i Mestad & Michaelsen (2021) s. 1028.

¹¹¹ Høgberg i Mestad & Michaelsen (2021) s. 1028.

¹¹² Alvik (2021) s. 104-105, Andenæs & Fliflet (2017) s. 575-576 og Høgberg i Mestad & Michaelsen (2021) s. 1027.

¹¹³ Betegnelsen «kjerneområde» brukes av bl.a. av Høyesterett i Rt-2006-293 avs. 70.

¹¹⁴ Se Høgberg (2010) s. 256 flg. I HR-2016-389-A avs. 78 og Rt-2013-1345 avs. 84-85 ser vi en lignende tilnærming om at grunnlovsvernet varierer fra rettsområde til rettsområde.

¹¹⁵ Høgberg (2020) s. 150.

¹¹⁶ Sondringen brukes av Høyesterett i Rt-2013-1345 avs. 85.

¹¹⁷ Høgberg (2020) s. 154.

loven derimot bare regler om hvordan en allerede etablert posisjon skal utøves, er hovedregelen den motsatte».

Det avgjørende er i hvilken utstrekning lovgivningen knytter tyngende rettsvirkninger til fortidige handlinger og disposisjoner. Inngrep i rettsposisjoner aktualiserer også tilbakevirkningsforbudet fordi rettigheter er et resultat av, eller gir grunnlag for, bestemte handlinger, disposisjoner eller innrettelse.¹¹⁸

Det har vært uenighet i Høyesterett, og diskutert i teorien, om den rettslige betydningen av skillet mellom egentlig- og uegentlig tilbakevirkning utover å være et pedagogisk virkemiddel for å forstå tilbakevirkningselementet.¹¹⁹ Uenigheten er primært knyttet til hvor avgjørende skillet skal være for valg av vurderingsnorm etter Grunnloven § 97. Begrepene egentlig- og uegentlig tilbakevirkning har Høgberg illustrert med at tankegangen er hva tilbakevirkningsforbudet *egentlig* og ikke egentlig handler om.¹²⁰ Egentlig handler tilbakevirkningsforbudet om å verne mot at det knyttes nye byrder til fortidige forhold, og tilbakevirkningsforbudet handler egentlig ikke om å verne etablerte rettsposisjoner mot fremtidig lovregulering. Det er lagt til grunn i flere høyesterettsdommer at det finnes mellomvarianter mellom egentlig tilbakevirkning og uegentlig tilbakevirkning.¹²¹

Det er tre vurderinger som har vært sentrale når Høyesterett har vurdert Grl. § 97 på det økonomiske området.¹²² For det første må grunnvilkårene til Grl. § 97 være oppfylt.¹²³ For det andre skal det fastsettes en grunnlovsnorm som vil være avgjørende for hvordan momentene i helhetsvurderingen skal vektes i forhold til hverandre.¹²⁴ Uavhengig av normvalg er siste vurdering selve helhetsvurderingen hvor det skal skje en avveining mellom de vernede interessene på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene på den andre siden.¹²⁵

¹¹⁸ Alvik (2021) s. 105 og Høgberg (2010) s. 269.

¹¹⁹ Se Rt-2013-1345 avs. 95 og 191 og Andenæs & Fliflet (2017) s. 574-575. Se om dette i punkt 3.3.2.

¹²⁰ Høgberg (2006) s. 317.

¹²¹ Rt-2006-293 avs. 69-70, Rt-2013-1345 avs. 86 og 193 og Rt-2010-143 avs. 148.

¹²² Se HR-2016-389-A avs. 63 hvor Høyesterett var enig i at grunnvilkårene var oppfylt, og at tvisten knyttet seg til normvalg og helhetsvurderingen med «den konkrete avveiningen av de relevante hensyn».

¹²³ Se punkt 3.2 om grunnvilkårene.

¹²⁴ Se punkt 3.3 om vurderingsnorm.

¹²⁵ HR-2016-389-A avs. 77. Se punkt 3.4 og 3.5 om helhetsvurderingen.

3.1.3 Volstaddommen

Rt-2013-1345 (Volstad) er den eneste avgjørelsen hvor Høyesterett har behandlet strukturvoteordningen opp mot Grl. § 97. Tvistegenstand var om tidsbegrensningen av allerede tildelte strukturkvoter var i strid med Grl. § 97. Høyesterett kom bare med indirekte bemerkninger til hvordan strukturgevinstfordeling skal skje. Likevel har dommen stor overføringsverdi innunder flere av drøftelsene i punkt 3.2 – 3-5.

Saksforholdet var at rederiet Volstad AS hadde strukturert etter strukturvoteordningen før strukturkvoter ble gjort tidsbegrenset. Strukturvoteordningen som ble innført i 2005 for havfiskeflåten innebar ingen tidsbegrensning, og rederiet Volstad AS strukturerte maksimalt under 2005-ordningen for å oppnå kvotetaket på samlet 3 kvotefaktorer.¹²⁶ Da tidsbegrensningen ble vedtatt i 2007, anførte Volstad AS blant annet at tidsbegrensningen var i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grl. § 97. Et av hovedproblemstillingene i Høyesterett var om tilbakevirkningen var i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grl. § 97.

3.2 Om grunnvilkårene for anvendelse av tilbakevirkningsforbudet

3.2.1 Oversikt over grunnvilkårene

Oppgavens hovedproblemstilling 1 er om ordningen med tidsbegrensede strukturkvoter og fordeling av strukturgevinst gir rederne en rettslig posisjon som gir vern etter Grunnloven § 97. Herunder om rederne som er berørt av fordelingen av strukturgevinst i utgangspunktet har et prima facie vern ved at tilbakevirkningsforbudets grunnvilkår er oppfylt.

Ordlyden i Grunnloven § 97 gir liten veiledning til hva som er grunnvilkårene for å kunne anvende tilbakevirkningsforbudet. Med «grunnvilkår» menes de kumulative minimumsvilkår som må være oppfylt for at det skal være aktuelt å være innenfor tilbakevirkningsforbudets nedslagsfelt. Grunnvilkårene er absolutte i den forstand at et rettssubjekt ikke kan få medhold i at lovgivning er i strid med tilbakevirkningsforbudet hvis ikke alle grunnvilkårene er oppfylt.¹²⁷

Ordlyden at «[i]ngen lov må gis tilbakevirkende kraft» gir anvisning på to vilkår. For det første er det vilkår om at ingen «lov» som kan virke rettsstridig tilbakevirkende. Det er sikker tolkning at Grl. § 97 kommer til anvendelse på alle former for lovgivning, enten det er

¹²⁶ Rt-2013-1345 avs. 24.

¹²⁷ Høgberg (2010) s. 146.

formelle lover, provisoriske anordninger eller forskrifter gitt med hjemmel i lov.¹²⁸ Som det følger av endringsloven 2021, har departementet fått hjemmel i deltakerloven § 15 (3) til å bestemme i forskrift fordeling av strukturgevinst etter utløpte strukturkvoter.¹²⁹ Det er signalisert at regjeringen vil følge opp Stortingets vedtak 551 (2019-2020) om strukturgevinstfordeling i den kommende «kvotemelding 2.0». Departementet vil sannsynligvis gi forskrift om hvordan strukturgevinst skal fordeles etter Stortingets behandling av «kvotemelding 2.0».¹³⁰ Vilkåret om lov er altså oppfylt.

For det andre kan tilbakevirkningvilkåret utledes av ordlyden ingen lov må gis «tilbakevirkende kraft» i Grl. § 97. Ordlyden tilbakevirkning tyder på at loven må i en viss grad berøre fortidige forhold for at tilbakevirkningsforbudet skal aktualiseres.¹³¹ Lovens tilbakevirkende karakter har betydning på tre måter. I tillegg til å være et minimumsvilkår for å kunne anvende tilbakevirkningsforbudet, er tilbakevirkningselementet avgjørende for valg av vurderingsnorm, og som moment i helhetsvurderingen av om tilbakevirkningen er rettsstridig.

Grunnvilkårene for anvendelse av Grl. § 97 er oppsummert av Høyesterett i HR-2016-389-A. Vilrårene er at det må foreligge en rettsposisjon som i prinsippet er vernet av Grunnloven § 97, kvalifisert tilbakevirkning, og denne tilbakevirkningen må være til skade for rettssubjektet, jf. HR-2016-389-A avsnitt 63.

3.2.2 Har rederne en rettsposisjon som i prinsippet er vernet av Grl. § 97?

Spørsmålet her er om rederne har en beskyttet rettsposisjon knyttet til spørsmålet om fordeling av strukturgevinst fra utløpte strukturkvoter. Det stilles kvalifikasjonskrav for at en rettsposisjon etter sin art skal være vernet mot tilbakevirkning.¹³² Det har sin begrunnelse i at tilbakevirkningsforbudet skal verne om berettigede forventninger, innrettelse og fortidige disposisjoner.

¹²⁸ Andenæs & Fliflet (2017) s. 572.

¹²⁹ Prop. 137 L (2019-2020) s. 38.

¹³⁰ Se høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022 s. 1.

¹³¹ Høgberg i Mestad & Michaelsen (2021) s. 1028.

¹³² Alvik (2021) s. 110.

Utgangspunktet er at det primært er individuelle rettigheter som er beskyttet - altså rettigheter med et individualisert stiftelsesgrunnlag.¹³³ Eksempler på individualisert stiftelsesgrunnlag er privatrettslige avtaler og bindende tilsagn fra forvaltningen. Privatrettslige rettigheter vil derfor være vernet, mens rettigheter som kun har sitt grunnlag i loven eller rettsordenen vil normalt ikke ha vern.¹³⁴ Men også sistnevnte rettsposisjoner kan være vernet etter sin art når særlige forhold tilsier det.¹³⁵ I Borthen-dommen var det avgjørende om rettighetene har «et fundament og en karakter ut over det at de er forankret i konkrete lovregler som tilsier at de må stå i en annen og sterkere stilling når det gjelder grunnlovsværn».¹³⁶ Særlig vil det ha betydning om rettsordningen som danner rettighetsgrunnlaget, er ment å danne et grunnlag for privates innrettelse og planlegging for fremtiden.¹³⁷

I Rt-2013-1345 (Volstad) gjør Høyesterett en totalvurdering av om rederiet Volstad AS hadde en etablert rettsposisjon som kunne være vernet av Grunnloven § 97.¹³⁸ Rettsposisjonen må etter sin art være vernet av Grl. § 97.¹³⁹ Høyesterett var samlet enig i at Volstad hadde en slik rettslig beskyttet posisjon knyttet til sine strukturkvoterettigheter.¹⁴⁰

Flertallet bygde på at rettigheter som har grunnlag i offentlig myndighet, nyter ikke nødvendigvis vern etter Grunnloven § 97.¹⁴¹ Flertallet mente at det forelå et «særskilt forhold» som ga rederiet en rettslig beskyttet posisjon etter Grunnloven § 97.¹⁴² Det var avgjørende for flertallet at strukturvoteordningen forutsetter innrettelse fra redernes side, og at oppofrelser i form av kondemnering og betydelige kjøpesummer er nødvendig for at både staten og næringen skal oppnå sine mål.¹⁴³ Mindretallet var enig i at det var klart at rederiet Volstad hadde en rettslig beskyttet posisjon til strukturvotebeholdningen sin etter en bredere vurdering, der de tok utgangspunkt i rettighetens karakter, innhold og fundament.¹⁴⁴

¹³³ Alvik (2021) s. 111.

¹³⁴ Alvik (2021) s. 111.

¹³⁵ Se Rt-2013-1345 avs. 175 og Rt-1996-1415 s. 1425.

¹³⁶ Rt-1996-1415 s. 1425. Se også Rt-2013-1345 avs. 175.

¹³⁷ Alvik (2021) s. 111.

¹³⁸ Rt-2013-1345 avs. 65-78 og 165-182.

¹³⁹ Se Rt-2013-1345 avs. 165, 166, 175 og 182.

¹⁴⁰ Rt-2013-1345 avs. 78 og 182.

¹⁴¹ Rt-2013-1345 avs. 67. Se også avs. 175 (mindretallet).

¹⁴² Rt-2013-1345 avs. 73 og 78.

¹⁴³ Rt-2013-1345 avs. 78.

¹⁴⁴ Rt-2013-1345 avs. 175 og 182.

Spørsmålet i det følgende er om rederne har en beskyttet rettsposisjon når det gjelder framtidig fordeling av strukturgevinst. Innføringen av tidsbegrensningen av strukturkvotene tilførte enda et element i strukturvoteordningen om at strukturgevinsten skal refordeles etter utløpte strukturkvoter. Staten har gjennom Strukturmeldingen 2007 skapt forventninger hos rederne om hvordan fordelingen skal skje.¹⁴⁵ Rederne har innrettet seg etter forventningene i form av å strukturere eller unnlate å strukturere med den kunnskap at de utløpte strukturvotefaktorene skal refordeles blant deltakerne i gruppen.

Argumentene i Rt-2013-1345 gjør seg også gjeldende for fordeling av strukturgevinst. Strukturvoteordningen i sin helhet er avhengig av at rederne innretter seg etter den ordning som blir forespeilet av myndighetene. Rederne har basert sine avgjørelser på hvordan sitt fartøy vil stå i fremtiden i kvotesammenheng - ikke bare i den tiden strukturkvotene er tildelt fartøyene. Det er grunn til å tro at rederne hadde vært tilbakeholden fra å benytte seg av den frivillige og privatfinansierte ordningen dersom de ikke skulle kunne stole på den kunnskap som blir gitt av myndighetene. Det er strukturvoteordningen i sin helhet som er avhengig av innrettelseshandlinger fra de private rederne.

Det hadde vært i strid med formålet med tilbakevirkningsforbudet om rederne sin innrettelse og berettigede forventninger ikke skulle være beskyttet. Konklusjonen etter dette må være at rederne har en beskyttet rettsposisjon knyttet til spørsmålet om fordeling av strukturgevinst. Selv om rettsposisjonen til rederne i prinsippet er vernet etter Grl. § 97, er det ikke dermed sagt at et inngrep i den er grunnlovsstridig.¹⁴⁶

3.2.3 Om strukturgevinstfordeling er «til ugunst eller skade» for rederne

Spørsmålet som skal behandles her er om rederne som får mindre strukturgevinst oppfyller skadevilkåret. Selv om det ikke eksplisitt kommer frem av Grl. § 97, er det sikker tolkning at tilbakevirkningsforbudet må tolkes innskrenkende med at vernet kun retter seg mot den tilbakevirkning som er til ugunst eller skade for borgerne.¹⁴⁷ Når den nye lovgivningen imidlertid gjelder forholdet mellom borgerne innbyrdes, vil lovgivningen vanligvis være en

¹⁴⁵ Se punkt 2.3 om forventningene skapt av St.meld. nr. 21 (2006-2007).

¹⁴⁶ Rt-2013-1345 avs. 175.

¹⁴⁷ Høgberg (2020) s. 148 og Rt-2013-1345 avs. 184.

forbedring for den ene parten, og være en forverring for den andre.¹⁴⁸ Men da er det altså kun den part som får ulempene eller skadene som vil være vernet av Grl. § 97.

På det økonomiske området vil lovgivningens skadevirkning være et økonomisk tap. At det foreligger et økonomisk tap, vil være tilstrekkelig for å konstatere at skadevilkåret er oppfylt.¹⁴⁹ Størrelsen på det økonomiske tapet er ikke avgjørende for om skadevilkåret er oppfylt, men det vil ha større betydning i den etterfølgende helhetsvurderingen om hvor inngrepene lovgivningen virker.¹⁵⁰ For at skadevilkåret skal være oppfylt må det økonomiske tapet kunne påvises, og det er ikke tilstrekkelig at det foreligger risiko for tap.¹⁵¹ Når man skal foreta en vurdering av hvilke skadevirkninger fremtidig lovgivning kan medføre, må det være på grunnlag av sannsynlighetsbetraktninger – ikke nødvendigvis konkrete beregninger.¹⁵²

Hva som ligger i skadebegrepet er ikke innlysende. Det er naturlig å tolke skadevilkåret slik at den økonomiske situasjonen må ha blitt forverret som følge av lovgivningen. Førstvoterende i Rt-2013-1345 la til grunn at det økonomiske tapet er differansen mellom den økonomiske situasjonen som følger av lovgivningen sammenlignet den økonomiske situasjonen som ville være tråd med rettssubjektets forventninger.¹⁵³ Tapsberegning kan ta utgangspunkt i en reduksjon i fremtidige inntekter.¹⁵⁴ Når en lovgivning bryter med berettigede forventninger, samt medfører en forverret økonomisk situasjon, har lovgivningen forverret den økonomiske situasjonen.

Reduksjon i fremtidig inntekt som følge av mindre kvotegrunnlag er etter dette omfattet av skadebegrepet i Grl. § 97. Dersom lovgivningen som bestemmer hvordan strukturgevinst skal fordeles vil medføre mindre strukturgevinst sammenlignet med redernes forventninger til fordelingen, virker det klart at det tapet vil realisere seg.

Det vises til punkt 2.4.2 og 2.4.3 om at strukturgevinstfordeling som strider mot de ulike forventningene vil medføre økonomisk tap i form av mindre strukturgevinst. Dette gjelder for det første rederne i kystfiskeflåten som får mindre strukturgevinst som følge av

¹⁴⁸ Andenæs & Fliflet (2017) s. 576.

¹⁴⁹ Høgberg (2010) s. 181.

¹⁵⁰ Høgberg (2010) s. 183. Se punkt 3.4.3.

¹⁵¹ Høgberg (2010) s. 183.

¹⁵² Se Rt-2013-1345 avs. 185.

¹⁵³ Rt-2013-1345 avs. 110-111.

¹⁵⁴ Rt-2013-1345 avs. 111.

strukturgevinstfordeling etter gruppeinndeling etter faktisk lengde.¹⁵⁵ For det andre gjelder det rederne i både kyst- og havfiskeflåten som får mindre strukturgevinst som følge av en annen fordeling innad den enkelte fartøygruppen enn hva som ville fulgt av deres forventninger.¹⁵⁶

Konklusjonen er at skadevilkåret er oppfylt for alle som har negative økonomiske konsekvenser som følge av en fordelingsmodell som strider mot sine forventninger.

3.2.4 Om strukturgevinstfordeling er tilbakevirkende etter Grl. § 97

Grunnloven § 97 forbyr at lover gis «tilbakevirkende kraft». Det er sikker rett at ikke all tilbakevirkning er rettsstridig.¹⁵⁷ Utgangspunktet er at regulering av rettigheter må tåles.¹⁵⁸ Det følger av sentrale høyesterettsuttalelser at dersom loven bare regulerer hvordan en allerede etablert rettsposisjon skal utøves er tilbakevirkningen som hovedregel ikke grunnlovsstridig.¹⁵⁹ Det sondres mellom tilbakevirkningsvilkåret og rettsstridig tilbakevirkning.¹⁶⁰

Innholdet i tilbakevirkningsvilkåret kan virke uklart. Det er innlysende at den nye lovgivningen må berøre fortidige forhold for at vernet skal aktualiseres.¹⁶¹ Castberg har beskrevet det slik at loven «virker tilbake» når det knyttes rettsvirkninger til fortidige kjensgjerninger.¹⁶² All lovgivning virker tilbake i tid i en eller annen form, men det er kun de ikke ubetydelige tilbakevirkningselementene som aktualiserer vernet.¹⁶³ For at tilbakevirkningsvilkåret skal være oppfylt, må vilkårets nedre grense være nådd.¹⁶⁴ Det vil si at det må knyttes rettsvirkninger som virker inngripende eller mer inngripende sammenlignet med den eldre rettstilstanden.¹⁶⁵ Den eldre rettstilstanden er i denne sammenheng dagens rettstilstand.

¹⁵⁵ Se punkt 2.4.2.

¹⁵⁶ Se punkt 2.4.3.

¹⁵⁷ Høgberg i Mestad & Michaelsen (2021) s. 1028.

¹⁵⁸ Alvik (2021) s. 123.

¹⁵⁹ Rt-2010-143 avs. 153 og HR-2016-389-A avs. 76.

¹⁶⁰ Høgberg (2010) s. 194.

¹⁶¹ Høgberg i Mestad & Michaelsen (2021) s. 1028.

¹⁶² Høgberg (2010) s. 194.

¹⁶³ Høgberg (2010) s. 195.

¹⁶⁴ Høgberg (2010) s. 195.

¹⁶⁵ Høgberg (2010) s. 199.

Etter dagens rettstilstand er det bestemt at alle strukturkvoter skal være tidsbegrenset.¹⁶⁶ Da tidsbegrensningen ble bestemt i 2007, ble det dannet forutsetninger for hva som skulle skje med strukturkvotefaktorene etter tidsbegrensningens utløp. Det vises til punkt 2.3 om at St.meld. nr. 21 (2006-2007) har skapt forventninger om at strukturgevinst skal reforderes innad fartøygruppen som tidsbegrensede grunnkvotefaktorer, at fordeling skal skje etter samme gruppeinndeling som da tidsbegrensningen kom i 2007, og fordeling relativt etter grunnkvote.¹⁶⁷

Etter gjeldende rettstilstand er det fastsatt en bestemt gruppeinndeling som ligger fast fra år til år ved fordeling av den nasjonale kvoten, jf. havressursloven § 11 (2). I kystflåten har kvotegrunnlag vært basert på gruppeinndeling etter hjemmelslengdegrupper.

Endringsloven fra 2021 gir departementet hjemmel i deltakerloven § 15 (3) til å bestemme hvordan strukturgevinst skal fordeles. Uten endringsloven § 15 måtte departementet forholdt seg til gjeldende §§ 11-14 i havressursloven ved fordeling av strukturgevinst. Dette var da også rettstilstanden som rederne og departementet forholdt seg til før endringsloven. Gjeldende rettstilstand ville derfor innebære strukturgevinstfordeling etter de fastsatte gruppene etter havressursloven § 11 (2) og fordeling etter § 12 på fartøy etter grunnkvote.

Strukturgevinstfordeling som ikke harmoniserer med fordeling til opprinnelige grupper etter grunnkvote (modell 2), vil innebære at det knyttes andre rettsvirkninger til strukturordningen enn det som fulgte av datidens rettstilstand og forutsetningene i St.meld. nr. 21 (2006-2007). Dette vil innebære ikke ubetydelige tilbakevirkningsselementer ved at det knyttes nye negative rettsvirkninger til strukturkvoteordningen, se punkt 3.2.3 om skadevirkningene.

Noen høringsinstanser har ønsket en fordeling etter både grunn- og strukturkvote til opprinnelige grupper (modell 3), som er i tråd med den fordeling av strukturgevinst fra avkorting som hittil har vært benyttet i fiskeflåten.¹⁶⁸ Det kan problematiseres om det følger av dagens rettstilstand at strukturgevinst skal fordeles etter grunn- og strukturkvote, på grunnlag av at det er slik strukturgevinstfordeling har skjedd fra avkorting hittil. Som nevnt i punkt 2.2, kommer strukturgevinst fra enten avkorting, uttatte/utgåtte deltakeradganger eller

¹⁶⁶ Se forskrift om spesielle kystfiskekvoteordninger § 11 og forskrift om strukturkvoteordning havfiske § 7.

¹⁶⁷ Se Meld.St.32 (2018-2019) s. 10, NOU 2016: 26 punkt 6.5.1 s. 58 og punkt 6.4.2 s. 55, og høringsnotat «Ny modell for strukturgevinstfordeling», 20. desember 2022, s. 3 om forventningene.

¹⁶⁸ Høringsnotat «Ny modell for strukturgevinstfordeling», 20. desember 2022, s. 3.

fra utløpt tidsbegrensning på strukturvoter. Det har ikke blitt kommunisert at strukturgevinstfordeling etter utløpte strukturvoter skal skje på samme vis som etter avkorting. Det er to ulike situasjoner hvor strukturgevinst genereres. Slik sett er det tvilsomt at disse rederne har en berettiget forventning om fordeling slik som i modell 3. Det ble forutsatt i Strukturmeldingen 2007 at strukturgevinst skulle fordeles etter grunnkvote.

Etter dette kan det konkluderes med at tilbakevirkningsvilkåret er oppfylt for rederne som har forventning om fordeling relativt etter grunnkvote til opprinnelige grupper (modell 2).

Tilbakevirkningsvilkåret anses ikke oppfylt for rederne som har forventning om fordeling relativt etter både grunn- og strukturkvote (modell 3).

3.2.5 Konklusjon på om grunnvilkårene er oppfylt

Konklusjonen er at grunnvilkårene er oppfylt for rederne som har forventning om strukturgevinstfordeling etter modell 2 til opprinnelige hjemmelslengdegrupper, og relativt etter grunnkvote. I punkt 3.2.2 ble det konkludert med at rederne har en rettsposisjon som i utgangspunktet er vernet etter Grl. § 97. I punkt 3.2.3 ble konklusjonen at skadevilkåret vil være oppfylt for rederne i kystfiskeflåten som kan påvise en forverret økonomisk situasjon som følge av fordeling etter ny gruppeinndeling. I tillegg vil skadevilkåret være oppfylt for rederne som får mindre strukturgevinst som følge av fordeling innad fartøygruppen etter grunnkvote, eller grunn- og strukturkvote. I punkt 3.2.4 ble konklusjonen at tilbakevirkningsvilkårets nedre grense er oppfylt for regulering som strider mot forutsetningene i St.meld. nr. 21 (2006-2007) om fordeling til opprinnelig gruppeinndeling relativt etter grunnkvote. Konklusjonen på hovedproblemstilling 1 er at enkelte redere har et rettslig beskyttet posisjon etter Grl. § 97. At grunnvilkårene er oppfylt, fungerer som «inngangsbillett» til en bredere helhetsvurdering av tilbakevirkningens grunnlovsmessighet.¹⁶⁹

3.3 Om valg av vurderingsnorm

3.3.1 Innledning

Hovedproblemstilling 2 er i hvilken utstrekning Grl. § 97 begrenser den politiske handlefriheten når det gjelder strukturgevinstfordeling. I høyesterettspraksis har det vært vanlig å først oppstille en norm for vurderingen før de har vurdert om

¹⁶⁹ Se Høgberg (2010) s. 17.

tilbakevirkingsforbudet i Grl. § 97 kommer til anvendelse.¹⁷⁰ Høgberg har definert vurderingsnorm som et «normativt instrument, styrende for hvordan sakens konkrete momenter behandles og vektet i vurderingen».¹⁷¹ Vurderingsnormen danner en slags terskel for hvor mye som skal til før tilbakevirkingsforbudet kommer til anvendelse.

I punkt 3.1 ble det trukket frem at når tilbakevirkningselementet er sterkt, er grunnlovsvernet mer intenst fordi saken er nærmere Grl. § 97 sitt kjerneområde. Når saken befinner seg nær kjernen av tilbakevirkingsforbudet, skal det mindre til for å erklære grunnlovsstrid fordi individets innrettelsesbehov er større. På den andre siden skal det mer til for å erklære grunnlovsstrid når saken befinner seg lenger utenfor kjernen. Utenfor kjerneområdet har enkeltindividet et mindre innrettelsesbehov, og da er det større rom for staten til å tilpasse reglene etter samfunnsforholdene.

Høyesterett har i sine dommer siden 1996, benyttet tre ulike vurderingsnormer. I Rt-1996-1415 (Borthen) brukte Høyesterett normen om at kun den «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning er grunnlovsstridig.¹⁷² «Klart urimelig eller urettferdig»-normen er blitt fulgt opp i Rt-2013-1345, HR-2016-389-A og implisitt i HR-2018-1906-A fordi tilbakevirkningselementet var «lite fremtredende».¹⁷³

I de sakene hvor Høyesterett kom til at tilbakevirkningselementet var sterkt, måtte grunnlovsnormen være at tilbakevirkningen kun kan tillates dersom «sterke samfunnsmessige hensyn» gjør seg gjeldende. Dette var tilfellet for flertallet i Rt-2006-293 og Rt-2010-143 og mindretallet i Rt-2013-1345.¹⁷⁴

En tredje vurderingsnorm ble enstemmig benyttet i Rt-2007-1281 hvor det ble gjort en interesseavveining mellom partene.¹⁷⁵ At vurderingen tok utgangspunkt i en interesseavveining kan forklares med at saken kom opp som en tvist mellom to private parter.¹⁷⁶ Det er ikke rettskildemessig dekning for å anvende denne

¹⁷⁰ Se f.eks. fremgangsmåten til Høyesterett i Rt-2013-1345 avs. 80 og 189.

¹⁷¹ Høgberg (2010) s. 251.

¹⁷² Rt-1996-1415 s. 1430.

¹⁷³ Rt-2013-1345 avs. 94 og 101, HR-2016-389-A avs. 87 og HR-2018-1906-A avs. 93.

¹⁷⁴ Rt-2006-293 avs. 72, Rt-2010-143 avs. 154 og Rt-2013-1345 avs. 217.

¹⁷⁵ Rt-2007-1281 avs. 99.

¹⁷⁶ Rt-2007-1281 avs. 99 og Høgberg i Mestad & Michaelsen (2021) s. 1038.

interesseavveiningsmodellen med mindre det er to private parter i saken.¹⁷⁷ I hovedsak har Høyesterett enten vurdert tilbakevirkningen etter «klart urimelig eller urettferdig»-normen eller «sterke samfunnsmessige hensyn»-normen.

Høyesterett har siden 1996 behandlet tilbakevirkningsforbudet i flere avgjørelser. Hvilken vurderingsnorm som anvendes, har vist seg å være avgjørende i Høyesterett for om lovgivningen er grunnlovsstridig eller ikke. At flere av høyesterettsavgjørelsene fra senere tid er avsagt i dissens, viser at det forekommer grensetilfeller hvor det ikke finnes noen entydig svar på hvilken vurderingsnorm som skal være styrende i den konkrete saken.¹⁷⁸

3.3.2 Hva er avgjørende for normvalg?

Det første spørsmålet for å fastsette riktig vurderingsnorm for spørsmålet om strukturgevinstfordeling, er å vurdere hva som er avgjørende for normvalget. I forlengelsen av dette kommer spørsmålet om «sterke samfunnsmessige hensyn»-normen også i prinsippet kan anvendes på inngrep i etablerte rettigheter og rettsposisjoner. Hvis det ikke er grunnlag for dette vil «klart urimelig eller urettferdig»-normen være styrende for helhetsvurderingen om strukturgevinstfordeling, og da er det lite sannsynlig at det kan tenkes grunnlovsstrid i saken om strukturgevinstfordeling.

Rt-2013-1345 (Volstad) er den siste plenumsdommen hvor Høyesterett har behandlet tilbakevirkningsforbudet. Volstaddommen er avsagt under dissens 9-8, og dissensen knytter seg blant annet til hva som er det avgjørende for valg av vurderingsnorm.

Flertallet i Rt-2013-1345 (Volstad) kom til at det avgjørende for normvalget er hvorvidt inngrepet faller innunder egentlig tilbakevirkning eller uegentlig tilbakevirkning.¹⁷⁹ Flertallet avviser ikke at det finnes mellomvarianter mellom egentlig og uegentlig tilbakevirkning, men mente likevel at det prinsipielt må gjelde ulike normer for disse tilbakevirkningssituasjonene.¹⁸⁰ Sondringen mellom egentlig og uegentlig tilbakevirkning forutsetter at rettsanvender er i stand til å skille rettigheter og handlinger fra hverandre, da egentlig tilbakevirkning er å knytte byrder direkte til tidligere *handling*, mens uegentlig

¹⁷⁷ I Rt-1996-1415 s. 1431, avviste Høyesterett at tilbakevirkningsvurderingen måtte bero på en interesseavveining, jf. også Rt-2013-1345 avs. 100.

¹⁷⁸ Se Rt-2013-1345, Rt-2010-143 og Rt-2006-293.

¹⁷⁹ Rt-2013-1345 avs. 95.

¹⁸⁰ Rt-2013-1345 avs. 86, 91, 95 og 98. Se også HR-2016-389-A avs. 73.

tilbakevirkning er inngrep i etablerte *rettigheter*.¹⁸¹ Hvis sontringen skal være avgjørende for normvalget, vil inngrep i etablerte rettigheter og rettsposisjoner alltid aktualisere «klart urimelig eller urettferdig»-normen ved å rubriseres innunder uegentlig tilbakevirkning. Det ville bety et prinsipielt dårligere rettighetsvern.

Mindretallet mente at det avgjørende for valg av vurderingsnorm måtte være hvor sterkt tilbakevirkningselementet er.¹⁸² Annenvoterende konkluderte med at tilbakevirkningselementet var sterkt, og da måtte «sterke samfunnsmessige hensyn»-normen være styrende for helhetsvurderingen.¹⁸³

I HR-2016-389-A fraviker Høyesterett enstemmig rettssetningen til førstvoterende i Rt-2013-1345 om at sontringen mellom egentlig- og uegentlig tilbakevirkning er avgjørende for normvalget. Saken gjaldt pensjonsrettigheter, hvor en pensjonsordning ble endret slik at pensjonsgrunnlaget til en tidligere stortingsrepresentant ble svekket. Etter en gjennomgang av tidligere rettspraksis, var Høyesterett enig i at:

«[K]jernes spørsmålet er hvor sterkt tilbakevirkningselementet er. Hvis loven direkte knytter tyngende rettsvirkninger til tidligere hendelser, er loven som hovedregel grunnlovsstridig. Gir loven derimot bare regler om hvordan en allerede etablert posisjon skal utøves, er hovedregelen den motsatte. (...). Det er en glidende overgang mellom disse ytterpunktene. I rederiskattedommen omtales dette som «overgangsformer»».¹⁸⁴

Det avgjørende for normvalget var for Høyesterett «hvor sterkt tilbakevirkningselementet er». Høyesterett uttalte at tilbakevirkningselementet i den konkrete saken var lite fremtredende, jf. avsnitt 87. Høyesterett siterte Rt-2013-1345 i sin gjennomgang av tidligere sentrale høyesterettspraksis i relasjon til normvalget.¹⁸⁵ Imidlertid ble ikke uenigheten i Rt-2013-1345 om hva som skulle være avgjørende for normvalget problematisert i HR-2016-389-A. Dette kan virke noe betenkelig å gjøre i en avdelingsdom med 5 dommere når spørsmålet tre år tidligere ble vurdert av 17 dommere i en plenumsdom.

¹⁸¹ Se Høgberg (2010) s. 268.

¹⁸² Rt-2013-1345 avs. 217 og 189.

¹⁸³ Rt-2013-1345 avs. 218.

¹⁸⁴ HR-2016-389-A avs. 76.

¹⁸⁵ HR-2016-389-A avs. 72.

Det er imidlertid ikke et vilkår for prejudikatsfravikelse at Høyesterett settes i storkammer eller plenum.¹⁸⁶ Høyesteretts rettsavklarende funksjon gjør det bare nødvendig dersom saken blant annet gjelder spørsmål som det lett kan være ulike oppfatninger om i Høyesterett.¹⁸⁷ Ved enstemmige avdelingsdommer er det uansett høy sannsynlighet for at den rettsoppfatning som legges til grunn, deles av et flertall av Høyesteretts totale antall dommere.¹⁸⁸

Rettssetningen som flertallet la til grunn i Volstad-dommen, ble enstemmig fraveket av Høyesterett i HR-2016-389-A. At dommen er enstemmig gjør det lite sannsynlig at den rettsoppfatningen som ble lagt til grunn ikke deles av et flertall av alle dommerne i Høyesterett. Rettssetningen i HR-2016-389-A om at det avgjørende for normvalg er «hvor sterkt tilbakevirkningselementet er», er tilsluttet av Høyesterett i HR-2018-1906-A.¹⁸⁹ I lagmannsrettsdommen LG-2022-16008 ble også «sterke samfunnsmessige hensyn»-normen anvendt på et rettighetsinngrep,¹⁹⁰ og anke til Høyesterett ble nektet fremmet i HR-2023-636-U. Konklusjonen må være at det avgjørende for valg av vurderingsnorm er «hvor sterkt tilbakevirkningselementet er».¹⁹¹

Når sondringen mellom egentlig og uegentlig tilbakevirkning ikke er avgjørende for normvalget, åpnes det muligheter for å anse rettighetsinngrep for å ha sterkere tilbakevirkende elementer. Kjernen i tilbakevirkningsforbudet er nettopp å beskytte forutsigbarhet og innrettelse med hensyn til at de handlinger og disposisjoner man gjør, slik at man kan forutse konsekvensene av sine handlinger.¹⁹² Også rettigheter er gjerne resultat av tidligere handlinger og disposisjoner.¹⁹³ Det kan legges til grunn at «samfunnsmessige sterke hensyn»-normen i prinsippet kan anvendes på inngrep i etablerte rettigheter og rettsposisjoner.

3.3.3 Normvalget og «hvor sterkt tilbakevirkningselementet er»

Det skal i det følgende presiseres hvilke konkrete momenter som gjør tilbakevirkningselementet mer fremtredende ved inngrep i etablerte rettsposisjoner. Det skal videre vurderes om det kan tenkes typetilfeller hvor «samfunnsmessige sterke hensyn»-

¹⁸⁶ Skoghøy (2018) s. 153. Se lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) § 5 (4).

¹⁸⁷ Skoghøy (2018) s. 153-154.

¹⁸⁸ Se NOU 2001: 32 A del II i punkt 13.6 på side 372.

¹⁸⁹ HR-2018-1906-A avs. 90 og 93.

¹⁹⁰ LG-2022-16008 punkt 2.3.2.

¹⁹¹ Rt-2010-143 avs. 153, Rt-2013-1345 avs. 189, HR-2016-389-A avs. 76 og HR-2018-1906-A avs. 90.

¹⁹² Se Alvik (2021) s. 140 og punkt 3.1.2.

¹⁹³ Høgberg (2010) s. 269 og Alvik (2021) s. 140.

normen aktualiseres, eller om man er låst til «klart urimelig eller urettferdig»-normen ved spørsmålet om strukturgevinstfordeling. Selv om det uavhengig av vurderingsnorm skal foretas en helhetsvurdering,¹⁹⁴ skal det mye til for å erklære grunnlovsstrid hvis «klart urimelig eller urettferdig»-normen aktualiseres.

Selv om sontringen mellom egentlig og uegentlig tilbakevirkning ikke er avgjørende for normvalget, er sontringen egnet som pedagogisk virkemiddel for å forstå tilbakevirkningselementet.¹⁹⁵ I HR-2016-389-A heter det i avsnitt 76:

«[K]jernespørsmålet er hvor sterkt tilbakevirkningselementet er. Hvis loven direkte knytter tyngende rettsvirkninger til tidligere hendelser, er loven som hovedregel grunnlovsstridig. Gir loven derimot bare regler om hvordan en etablert posisjon skal utøves, er hovedregelen den motsatte. (...). Det er en glidende overgang mellom disse ytterpunktene».

Tilbakevirkningselementet er altså sterkere når det er tale om å direkte knytte tyngende rettsvirkninger til tidligere hendelser, enn når loven bare gjør inngrep i en etablert rettsposisjon. Utgangspunktet er at Grl. § 97 ikke beskytter fremtidig utøvelse av rettigheter, men mot at en lov virker tilbake – altså at det knyttes tyngende virkninger til fortidige handlinger.¹⁹⁶ Ettersom det er en glidende overgang mellom ytterpunktene, må det vurderes hvor på den glidende skalaen den skadevirkende tilbakevirkningen skal plasseres. På den ene siden aktualiseres «sterke samfunnsmessige hensyn»-normen når tilbakevirkningselementet er sterkere. På den andre siden vil «klart urimelig eller urettferdig»-normen aktualiseres hvis tilbakevirkningselementet er svakere.

Saken om strukturgevinstfordeling handler ikke bare om å knytte byrder eller tyngende rettsvirkninger direkte til eldre handlinger. Tilbakevirkningsspørsmålet om strukturgevinstfordeling handler heller om at noen redere vil få en mindre lukrativ strukturgevinst enn hva deres berettigede forventninger skulle tilsi. Likevel dreier det seg ikke om lovgivning som bare gir regler om hvordan allerede etablerte kvoterettigheter skal utøves i fremtiden.

¹⁹⁴ HR-2016-389-A avs. 77.

¹⁹⁵ Se Rt-2013-1345 avs. 191.

¹⁹⁶ Se Alvik (2021) s. 140.

Ved tidsbegrensningen av strukturkvotene ble det sendt klare signaler om hvordan strukturgevinstfordelingen skulle skje ved utløp. Det har gitt rederne berettigede forventninger om hvordan strukturgevinst fra utløpte strukturkvoter skal fordeles.¹⁹⁷ Rederne har i ulik grad gjort innrettelser i form av nødvendige investeringer og fremtidige kvoteberegninger. En regulering som bestemmer strukturgevinstfordeling i strid med rederne sine berettigede forventninger, vil ha et sterkere tilbakevirkningselement enn de tilfeller hvor loven *bare* gir regler om hvordan en allerede etablert posisjon skal utøves.

Saken om strukturgevinstfordeling må anses å være i en slik overgangsform mellom egentlig og uegentlig tilbakevirkning. Tilbakevirkningselementet kan likevel være såpass sterkt at «sterke samfunnsmessige hensyn»-normen aktualiseres. Ved inngrep i rettigheter, kan det sondres mellom de tilfeller hvor loven bare griper inn fremtidig utøvelse av rettigheter og der hvor lovgivningen innskrenker selve rettigheten.¹⁹⁸ I det siste tilfelle er tilbakevirkningselementet sterkere.¹⁹⁹

Det kan utledes fra rettspraksis og teorien mer presise momenter som har betydning for hvor sterkt tilbakevirkningselementet er. Vurderingstema avhenger primært av om myndighetene har skapt et særlig grunnlag for *berettigede forventninger*, og i hvilken grad det er gjort *innrettelser* i tillit til forventningene.²⁰⁰ Hensynet til statens styringsbehov og hensynet til privates innrettelse står i et spenningsforhold. Hvilke negative virkninger tilbakevirkningen medfører er ikke relevant for valg av grunnlovsnorm.²⁰¹

3.3.3.1 Foreligger det et særlig grunnlag for rederne sine berettigede forventninger?

Det første momentet er om rederne har et særlig grunnlag for sine berettigede forventninger. Momentet kan utledes fra Rt-2006-293, Rt-2010-143 og mindretallet i Rt-2013-1345. I Rt-2006-293 ble det for eksempel lagt vekt på at en lovbestemmelse om merverdiavgift ga «borgerne en særlig forventning om at lovendringer ikke skal skje med tilbakevirkende kraft til skade for dem».²⁰² Førstvoterende i Rt-2010-143 la vekt på at den private parten hadde «ei rettkomen forventning om at skattespørsmålet var avgjort» i overensstemmelse med sine

¹⁹⁷ Se punkt 3.2.4 om tilbakevirkningsvilkåret.

¹⁹⁸ Alvik (2021) s. 123.

¹⁹⁹ Se Rt-2006-293 avs. 70 «i sin virkning».

²⁰⁰ Arnesen & Alvik (2023) s. 51. Se lignende resonneringer i Alvik (2021) s. 140-141.

²⁰¹ Rt-2013-1345 avs. 98 og 200.

²⁰² Rt-2006-293 avs. 71.

forventninger.²⁰³ I Rt-2013-1345 fremhevet annenvoterende at tilbakevirkningselementet er særlig sterkt når den nye reguleringen bryter med berettigede forventninger skapt av *klare tilsagn* fra staten.²⁰⁴ I Rt-2013-1345 var det sentralt for mindretallet at det faktum at strukturkvotene ikke skulle være tidsbegrenset, var en forutsetning for at flere redere strukturerte gjennom strukturkvoteordningen.²⁰⁵

Alvik har understreket at rimelighetshensyn taler for at man bør kunne stole på og innrette seg i tillit til de rettsordninger som nettopp har innrettelse til formål, eller der man har fått konkrete tilsagn fra myndighetene.²⁰⁶ Han mener det ikke bare handler om å veie etablerte rettigheter mot offentlige interesser og reguleringsbehov, men også at det bør kunne kreves at myndighetene opptrer konsistent, forutsigbart og i god tro.²⁰⁷ Formålet med Grl. § 97 er nettopp at man skal kunne innrette seg etter dagens lovgivning, samt være beskyttet mot at senere lovgivning kommer borgerne til skade.²⁰⁸ Alvik har argumentert for at det har formodninger mot seg å bygge berettigede forventninger der en rettighet ikke er *uttrykkelig tilsagt eller klart forutsatt* å være immun mot senere lovgivning.²⁰⁹ Dersom man endrer rammevilkår som det var en forutsetning at skulle ligge fast, blir tilbakevirkningselementet sterkere.

For saken om strukturgevinstfordeling er spørsmålet i hvilken utstrekning rederne har berettigede forventninger som har grunnlag i konkrete tilsagn eller forutsetninger dannet av myndighetene. Det er ikke gitt noen klare individuelle tilsagn om hvordan strukturgevinst skal fordeles ved utløp av strukturkvotene. Annenvoterende i Rt-2013-1345 var inne på dette, og sa at det ikke var gitt noen «rettslig garanti» for hvordan strukturgevinst skulle fordeles etter utløp. Dette taler mot at rederne hadde et særlig grunnlag for sine berettigede forventninger.

I de tilfeller hvor myndighetene har dannet forutsetninger om at private skal kunne innrette seg etter en rettsordning, har dette likhetstrekk med de tilfeller hvor det er gitt konkrete tilsagn. Klart uttrykte forutsetninger gir private et særlig grunnlag for berettigede forventninger om at senere regulering ikke skal komme til skade. Flertallet i Rt-2013-1345

²⁰³ Rt-2010-143 avs. 164.

²⁰⁴ Se Rt-2013-1345 avs. 197 og Arnesen & Alvik (2023) s. 50 med videre henvisninger til flere dommer.

²⁰⁵ Rt-2013-1345 avs. 197.

²⁰⁶ Alvik (2021) s. 126.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Se punkt 3.1.2.

²⁰⁹ Alvik (2021) s. 146.

virker å bygge på dette i avsnitt 112 ved at det var en klart uttalt forutsetning om strukturgevinstfordeling slik som beskrevet i Strukturmeldingen 2007. Det vises til punkt 2.3 om at premisene i St.meld. nr. 21 (2006-2007) har skapt berettigede forventninger om hvordan strukturgevinst skal fordeles ved utløpt strukturkvote. Dette er forventninger om at strukturgevinst skal refordes innad fartøygruppen som tidsubegrensede grunnkvotefaktorer, og at fordeling skal skje relativt etter grunnkvote, samt fordeling etter samme gruppeinndeling som da tidsbegrensningen kom i 2007.²¹⁰ Dette taler for at myndighetene har gitt rederne et særlig grunnlag for sine berettigede forventninger.

Samtidig ble det understreket i St.meld. nr. 21 (2006-2007) på side 101 at:

«Forvaltningen av fiskeressursene er underlagt politisk styring, hvor siktemålet er å realisere de fiskeripolitiske mål til fellesskapets beste. Stabilitet i rammebetingelsene er viktig, men kan ikke alene være avgjørende dersom andre og overordnede hensyn tilsier at det blir gjort endringer som er nødvendige for å realisere fiskeripolitiske mål».

Uttalelsen synes å være et forbehold om at endringer i rammebetingelsene kunne skje i fremtiden hvis større samfunnsmessige hensyn ville gjøre seg gjeldende. I hvilken utstrekning «andre og overordnede hensyn» taler for tilbakevirkning, er derimot et moment i helhetsvurderingen som gjøres på bakgrunn av vurderingsnormen.²¹¹ Det sentrale i denne sammenheng er om uttalelsen gjorde slik at rederne ikke hadde grunn til å tro at de kunne innrette seg etter forutsetningene i Strukturmeldingen 2007, og at rammevilkårene ikke senere ville endres til skade for rederne.²¹² Formålet med strukturkvoteordningen om innrettelse taler for at rederne skulle kunne stole på forutsetningene i Strukturmeldingen 2007 om strukturgevinstfordeling etter stabile og forutsigbare rammevilkår.²¹³ Høyesteretts flertall i Rt-2013-1345 avsnitt 112 synes å ha tilsluttet seg til «den klart uttalte forutsetningen» om at strukturgevinst skulle fordeles slik som beskrevet i Strukturmeldingen 2007. Her har staten inntatt et forbehold om fri politisk styringsmulighet, men samtidig fremhevet hvor viktig det er at rederne skal kunne stole på at rammevilkårene ikke skulle endret i fremtiden til skade for rederne. Det kan ha formodningen mot seg at staten skal kunne innta et forbehold for å

²¹⁰ Se Meld.St.32 (2018-2019) s. 10, NOU 2016: 26 punkt 6.5.1 s. 58 og punkt 6.4.2 s. 55, og høringsnotat «Ny modell for strukturgevinstfordeling», 20. desember 2022, s. 3 om forventningene.

²¹¹ Se punkt 3.4.5.

²¹² Se også slutningen til Arnesen & Alvik (2023) s. 51.

²¹³ Se punkt 3.2.2 om at redernes innrettelse er en forutsetning for at strukturkvoteordningen skal fungere.

beskytte styringsmakten sin - særlig når innrettelse var nødvendig ut ifra samtidens fiskeripolitiske målsetning om å redusere antall fartøy i fartøygruppene som ble åpnet for strukturering.

For spørsmålet om vurderingsnorm, er det mest sentralt at staten har gitt rederne et særlig grunnlag for sine berettigede forventninger. Om staten kan påvise slike «andre og overordnede hensyn» som taler for endring av rammebetingelsene, er heller relevante momenter i helhetsvurderingen. Vurderingen blir da om «sterke samfunnsmessige hensyn» gjør seg gjeldende for å likevel tillate tilbakevirkningen i form av tilsidesettelse av klart uttalte forutsetninger. Forventningene knytter seg særlig til at strukturgevinst skal reforderes innad fartøygruppen som tidsubegrensede grunnkvotefaktorer, og at fordeling skal skje relativt etter grunnkvote, samt fordeling etter samme gruppeinndeling som da tidsbegrensningen kom i 2007.²¹⁴

For refordeling av de utløpte kvotefaktorene som første gang ble tildelt før 2007, har strukturgevinstfordeling i strid med forutsetningene i Strukturmeldingen 2007 enda sterkere preg av tilbakevirkning. Disse kvotefaktorene ble altså tildelt etter de ikke-tidsbegrensede strukturkvoteordningene fra 2003 og 2005. Premissene i St.meld. nr. 21 (2006-2007) om stabil og forutsigbar fordeling inngikk i domsgrunnene i Rt-2013-1345 for at tilbakevirkningen ikke var i strid med Grl. § 97. Førstvoterende la til grunn «den klart uttalte forutsetningen» i Strukturmeldingen 2007 om strukturgevinstfordeling tilbake til deltakerne i de ulike fartøygruppene.²¹⁵ Det vises videre til uttalelsene i Strukturmeldingen 2007 om at stabile rammevilkår er en «grunnleggende forutsetning for at strukturtiltakene i de ulike gruppene skal få den tilsiktede effekt».²¹⁶ En fordeling som ikke harmoniserer med de forutsetningene som Høyesterett bygde sitt resultat på i 2013 vil bære sterkere preg av tilbakevirkning.

Konklusjonen er at staten har gitt rederne et særlig grunnlag for sine berettigede forventninger om strukturgevinstfordeling relativt etter grunnkvote til opprinnelige fartøygrupper.

²¹⁴ Se Meld.St.32 (2018-2019) s. 10, NOU 2016: 26 punkt 6.5.1 s. 58 og punkt 6.4.2 s. 55, og høringsnotat «Ny modell for strukturgevinstfordeling», 20. desember 2022, s. 3 om forventningene.

²¹⁵ Rt-2013-1345 avs. 112.

²¹⁶ Rt-2013-1345 avs. 112.

Momentet taler for at helhetsvurderingen må ta utgangspunkt i om det foreligger tilstrekkelig «sterke samfunnsmessige hensyn» for å tillate tilbakevirkningen.

3.3.3.2 I hvilken grad har rederne innrettet seg i tillit til sine berettigede forventninger?

Det andre momentet er i hvilken grad reguleringen griper inn i innrettelse som rederne har gjort i tillit til sine berettigede forventninger. Tilbakevirkningselementet er sterkere når det knyttes tyngende rettsvirkninger til tidligere handlinger og disposisjoner. Da er det en forutsetning at rettighetssubjektet har gjort innrettelser i tråd med sine berettigede forventninger. Hvis man ikke – eller i liten grad - har innrettet seg etter en tidligere rettstilstand, får saken et mindre fremtredende preg av tilbakevirkning. Alvik beskriver det slik at rettighetsinngrepet får sterkere preg av tilbakevirkning hvis «lovgivningen endrer virkninger av disposisjoner i fortiden, særlig konkrete og spesifikke virkninger som de aktuelle disposisjonene hadde til hensikt å oppnå».²¹⁷ Annenvoterende i Rt-2013-1345 mente at tilbakevirkningselementet var sterkt ettersom lovgivningen «rokket ved grunnleggende forutsetninger for de disposisjonene Volstad AS foretok med endelig virkning da rederiet søkte om strukturvoter».²¹⁸

Det taler ikke for særlig innrettelse at en borger har forholdt seg passiv.²¹⁹ For at innrettelseshensynet skal ha betydning, må rettssubjektet ha gjort en kvalifisert innrettelse i form av en aktiv handling.²²⁰ Aktive unnlatteshandlinger kan også i prinsippet tale for å gi innrettelseshensynet betydning.²²¹ Rettssubjektet bør da ha unnlatt å handle, da man forventer et gode som man ikke ser behovet for å skaffe på gjennom alternative aktive handlinger.²²² Høyesterett har imidlertid tillagt innrettelseshensynet liten vekt i for eksempel trygdesaker, hvor rettssubjektet har ventet på et fremtidig gode.²²³ Formålet med tilbakevirkningsforbudet er nettopp å beskytte forutberegnelighet og innrettelse med hensyn til tidligere handlinger. Dette tilsier at innrettelseshensynet gjør seg mindre gjeldende for rederne som ikke har gjort konkrete og tilsiktede innrettelseshandlinger.

²¹⁷ Alvik (2021) s. 140.

²¹⁸ Rt-2013-1345 avs. 194.

²¹⁹ Høgberg (2010) s. 350-351.

²²⁰ Høgberg (2010) s. 351.

²²¹ Ibid.

²²² Ibid.

²²³ Ibid. Se også HR-2016-389-A avs. 87, hvor tilbakevirkningselementet var «lite fremtredende». Saksforholdet var at en pensjonsordning ble endret slik at pensjonsgrunnlaget til en tidligere stortingsrepresentant ble svekket.

Aktive faktiske handlinger er en forutsetning for at rederne kan sies å ha innrettet seg i særlig grad. De aktive handlingene må ha vært gjort i aktsomhet, i tråd med håndfaste berettigede forventninger for å være beskyttelsesverdige, og ikke være motivert av usikre grunnlag som for eksempel spekulasjoner.²²⁴

Etter dette gjør innrettelseshensynet seg mindre gjeldende for rederne som ikke har strukturert i tro om at strukturgevinsten skulle deles likt på fartøyene i fartøygruppen. På den andre siden gjør innrettelseshensynet seg mer gjeldende for rederne som har innrettet seg i form konkrete innrettelseshandlinger. De som har strukturert i tillit til sine berettigede forventninger skapt av forutsetningene i Strukturmeldingen 2007, har gjort omfattende innrettelser i form av investeringer. Det er tale om store investeringsbeløp. Ifølge en masteroppgave innen regnskap og revisjon, ble det beregnet av at en kvotefaktor har en verdi mellom 2-4 millioner kroner.²²⁵ Beregningene er ikke sikre, men det er uansett en alminnelig kjensgjerning at fiskekvoter er verdt store pengebeløp.

Rederne som strukturerte i tråd med sine forventninger om fordeling tilbake til opprinnelig gruppeinndeling, synes ikke å ha gjort dette som resultat av spekulasjoner om fremtidig strukturgevinst. Dette kan utledes av den sterke konsensus innad næringen om at ingen ønsker strukturgevinstfordeling til ny gruppeinndeling.²²⁶

Det ble konkludert i punkt 3.2.4 at tilbakevirkningsvilkåret ikke var oppfylt for rederne som hadde forventning om fordeling relativt etter både grunn- og strukturkvoter.

Innrettelseshensynet kan uansett ikke tale for et sterkere grunnlovsværn for dem, da det virker som at deres forventninger har grunnlag i rene spekulasjoner om at strukturgevinst skulle fordeles på samme måte som ved avkorting.

3.3.3.3 Mulighet for alternativ innrettelse eller disponering for å møte den nye reguleringen

Det tredje momentet kan utledes fra resonnementet i Rt-2013-1345 avsnitt 96 om at tilbakevirkningselementet er sterkt når «det [er] ingen mulighet for alternativ disponering for å møte den nye reguleringen».²²⁷ Der hvor man ikke – eller i liten grad – kan foreta alternative

²²⁴ Se Høgberg (2010) s. 352.

²²⁵ Masteroppgave (2022) i sammendraget.

²²⁶ Se høringsnotat «Ny modell for strukturgevinstfordeling», 20. desember 2022, s. 3.

²²⁷ Se Alvik (2021) s. 140.

innrettelser for å ikke bli skadelidende av den nye reguleringen, er tilbakevirkningselementet sterkere. Det er fordi tilbakevirkningen får sterkere preg av å knytte byrder til eldre handlinger.

Strukturering innebærer endelige disposisjoner av kvoter og store kjøpesummer. Innrettelsene kan ikke reverseres. Når det gjelder hvilken gruppeinndeling strukturkvotene skal fordeles etter, kan ikke rederne gjennom alternativ disponering oppnå høyere strukturgevinst. Det er generelt store avvik mellom hjemmelslengde og faktisk lengde på fartøyene i kystflåten.²²⁸ Fartøy som har en annen faktisk lengde enn hjemmelslengde, skal frem til 31. desember 2023 få mulighet til å bringe den faktiske lengden i overensstemmelse med hjemmelslengden.²²⁹ Dette fremstår som frivillig for rederne. Når det er skjedd en glidning i faktisk fartøystørrelse mot større fartøy, er det lite sannsynlig at de større fartøyene vil minske fartøyene. De større fartøyene vil som nevnt ta med seg strukturgevinsten over til nye lengdegrupper. Da er det sannsynlig at mindre fartøy gjennomgående får mindre strukturgevinst enn større fartøy.²³⁰

Med tanke på fordeling innad i den enkelte fartøygruppe, er det kun ved fordeling etter både grunn- og strukturkvote at strukturgevinsten kan påvirkes av den enkelte reder.²³¹ Rederne vil ha større innrettelsesmulighet hvis myndighetene skulle bestemme at strukturgevinst skal fordeles etter både grunn- og strukturkvote. Ved fordeling etter grunnkvote vil rederne ikke ha samme innrettelsesmulighet.

Rederne har mindre tid og mulighet til alternativ disponering for å møte en ny regulering som gir mindre strukturgevinst, sammenlignet med saken i Rt-2013-1345. I den saken var det tale om å innrette seg i møte med en tidsbegrensning som ville utløpe etter 25 år.

Strukturgevinsten kan i liten grad direkte påvirkes før første fordeling i starten av 2027. Det er også usikkert om «klart urimelig eller urettferdig»-normen ville blitt anvendt av Høyesterett hvis saken kom opp i dag. Tilnærmingen om et avgjørende skille mellom egentlig og uegentlig tilbakevirkning for normvalg er fraveket, og det avgjørende er hvor sterkt tilbakevirkningselementet er.

²²⁸ Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022 s. 26.

²²⁹ Stortingsvedtak 555 (2019-2020) i sak «Et kvotesystem for økt verdiskaping - En fremtidsrettet fiskerinæring».

²³⁰ Se punkt 2.4.2 om konsekvensene ny gruppeinndeling har for strukturgevinstfordeling.

²³¹ Se punkt 2.4.3.2.

Momentet om innrettelsesmuligheter taler for bruk av «sterke samfunnsmessige hensyn»-normen for rederne med forventninger om fordeling etter opprinnelig gruppeinndeling. Motsatt kan momentet tale for bruk av «klart urimelig eller urettferdig»-normen for rederne som hadde forventning om fordeling etter grunnkvote, da de vil ha større innrettelsesmulighet til å få mer strukturegevinst i fremtiden gjennom oppkjøp av strukturkvoter.

3.3.3.4 Avveining mellom styringsbehovet og innrettelsesbehovet

For vurderingen av hvilken grunnlovsnorm som skal anvendes, må statens styringsbehov og borgernes innrettelsesbehov avveies mot hverandre.²³² Momentet om *statens styringsbehov* kan utledes av argumentasjonen til førstvoterende i Rt-2013-1345. Som begrunnelse for en prinsipielt svakere vern om inngrep i rettigheter, understreket førstvoterende i Rt-2013-1345 at «[b]ehovet for å regulere pågående virksomhet er også gjennomgående større enn behovet for å gripe inn overfor avsluttet aktivitet».²³³ Det taler for bruk av «sterke samfunnsmessige hensyn»-normen når innrettelsesbehovet er sterkere enn styringsbehovet.

Statens styringsbehov er knyttet til myndighetenes behov for politisk handlingsrom.²³⁴ I Norge er det myndighetene som har ansvaret for forvaltningen av fiskeressursene etter havressursloven § 2.²³⁵ I de tilfeller hvor det er et pressende samfunnsbehov for regulering eller lovendring, er statens styringsbehov sterkere. Det følger av Rt-1976-1 at lovgivers handlefrihet er generelt større når det er tale om inngrep i økonomiske rettigheter enn ved inngrep i enkeltmenneskers personlige frihet eller sikkerhet.²³⁶ Lovgivers behov for handlefrihet er imidlertid ikke like stort med hensyn til alle økonomiske rettigheter.²³⁷

De konkrete samfunnsmessige hensyn er ikke relevant for hvilken vurderingsnorm som skal være styrende for helhetsvurderingen, men er heller relevant som et moment i den senere helhetsvurderingen. Det som er sentralt i denne sammenheng er at fiskeriforvaltningen er et område hvor staten i utgangspunktet har et stort behov for politisk handlefrihet.²³⁸ På den

²³² Se Rt-2006-293 avs. 71.

²³³ Rt-2013-1345 avs. 97.

²³⁴ Ibid. Se også Rt-2013-1345 avs. 212-213..

²³⁵ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 178-179.

²³⁶ Rt-1976-1 s. 5-6 og Rt-1996-1415 s. 1429.

²³⁷ Rt-2006-293 avs. 71. Se Rt-1996-1415 s. 1429 om at kategoriseringen i Rt-1976-1 er grov og at økonomiske rettigheter har svært forskjellige kategorier.

²³⁸ Rt-2013-1345 avs. 131 og 213.

andre siden er det relevant om myndighetene likevel vil ha sentrale styringsvirkemidler i behold.²³⁹

Spørsmålet om hvordan strukturgevinst skal fordeles innad fartøygruppen - relativt etter grunnkvote eller grunn- og strukturkvote - er et rent fordelingsspørsmål. Da er ikke statens styringsbehov sterkere enn den enkelte reder sitt innrettelsesbehov.

Når det gjelder hvilken gruppeinndeling strukturgevinstfordeling skal skje etter i kystflåten, har Fiskeridirektoratet fremhevet behovet for en enkel og transparent løsning om en felles gruppeinndeling for alminnelige reguleringsgrupper og for strukturgevinstfordeling.²⁴⁰ De fraråder overgang til ny gruppeinndeling etter faktisk lengde, dersom det betyr at strukturgevinstfordeling må skje tilbake til opprinnelige hjemmelslengdegrupper.²⁴¹ Det er ikke for sent for Stortinget til å ombestemme seg angående ny gruppeinndeling ettersom det kun er fattet et anmodningsvedtak som først skulle konsekvensutredes før iverksettelse.²⁴² Regjeringen skal komme tilbake til spørsmålet om ny gruppeinndeling i den kommende kvotemeldingen.²⁴³ Stortinget får anledning til å fatte nytt vedtak ved behandlingen av «kvotemelding 2.0».

Myndighetene vil likevel fortsatt stå rimelig fritt til å endre gruppestrukturen med virkning fremover i tid med hensyn til gruppeinndeling. Det kan for eksempel gjøres tiltak som medfører mer overenstemmelse mellom hjemmelslengde og faktisk lengde over et lengre tidsperspektiv. Et slikt tiltak ble satt i gang i 2019 ved endring i forholdsmessighetsinstruksen²⁴⁴, hvor det nå stilles strengere krav til forholdsmessighet mellom hjemmelslengde og faktisk lengde ved tildeling av deltakeradganger²⁴⁵ i kystfiskeflåten. Kvotefaktorer er i dag knyttet til slike deltakeradganger.²⁴⁶ Statens

²³⁹ Se Rt-2013-1345 avs. 213.

²⁴⁰ Fiskeridirektoratets «Høringssvar – fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022 s. 2.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Se stortingsvedtak 551 og 558 (2019-2020) i sak «Et kvotesystem for økt verdiskaping - En fremtidsrettet fiskerinæring».

²⁴³ Høringsnotat «Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger», 7. oktober 2022 s. 4.

²⁴⁴ Fiskeridirektoratets «Instruks om krav om forholdsmessighet mellom driftsgrunnlag og fartøystørrelse ved tildeling av deltakeradgang», 25. mars 2019.

²⁴⁵ Deltakeradganger avløses av «fiskeritillatelser» som etter endringsloven 2021 skal gjelde både kyst- og havfiskeflåten, jf. deltakerloven § 12.

²⁴⁶ Prop. 137 L (2019-2020) punkt 7.5 s. 37.

styringsbehov er ikke like stort når det gjelder endring i allerede fungerende rammevilkår. Kvoteutvalget mente i NOU 2016: 26 på side 9 at vi har et stabilt og forutsigbart kvotesystem.

Innrettelsesbehovet er sterkere når ordningen har innrettelse til formål.²⁴⁷ I tillegg er innrettelsesbehovet og behovet for forutberegnelighet og stabilitet sterkere når virksomheten ellers er preget av usikkerhet.²⁴⁸ Ettersom innrettelsesbehovet til rederne er like sterkt som i Rt-2013-1345, har dommen på dette punkt stor overføringsverdi.

Det kan legges til grunn at rederne har et sterkt innrettelsesbehov med hensyn til strukturgevinstfordeling. For det første er formålet med strukturkvoteordningen å påvirke rederne til å gjøre innrettelser. I Rt-2010-143 avsnitt 153 la førstvoterende for flertallet til grunn at innrettelsesbehovet var sterkt, og viste særlig til at formålet med ordningen var å påvirke atferden til rederiene. Førstvoterende i Rt-2013-1345 pekte på at strukturkvoteordningen «forutsetter ytelser og innrettelse fra redernes side»,²⁴⁹ og at «[f]or at ordningen skal kunne fungere, må rederiene kunne innrette seg på at strukturkvoter vil bli gitt».²⁵⁰ Annenvoterende i Rt-2013-1345 la særlig vekt på formålet om innrettelse, og synes å bygge på at rederne ville handlet annerledes hvis de ikke kunne stole på å innrette seg etter ordningen.²⁵¹ Innrettelsesbehovet er altså ikke kun av hensyn til rederne, men også en grunnleggende forutsetning for at redere vil ta del i strukturkvoteordningen. Strukturkvoteordningen er avhengig av innrettelser. Det vil virke mot sitt formål å gjøre reguleringer som bryter med allerede etablerte berettigede forventninger. Det vil bidra til mistillit og muligens mindre deltakelse i fremtidige ordninger hvis rammevilkårene endres med tilbakevirkende kraft til skade for rederne.

For det andre har rederne et stort behov for forutberegnelighet og stabilitet ettersom ervervsmessig fiske er preget av større usikkerhet enn i andre næringsvirksomheter. Dette blir fremhevet av annenvoterende i Rt-2013-1345, hvor det vises til St.meld. nr. 21 (2006-2007) side 14 om at risikoen i fiskenæringen gjør at rederne har særlig behov for forutsigbare og stabile rammebetingelser.²⁵² På side 62 i Strukturmeldingen 2007 understrekes det at

²⁴⁷ Rt-2010-143 avs. 153 og Rt-2013-1345 avs. 197.

²⁴⁸ Rt-2013-1345 avs. 198.

²⁴⁹ Rt-2013-1345 avs. 74.

²⁵⁰ Rt-2013-1345 avs. 78.

²⁵¹ Rt-2013-1345 avs. 197.

²⁵² Rt-2013-1345 avs. 198.

forutsigbarhet og stabilitet er «en grunnleggende forutsetning for at strukturiltakene i de ulike gruppene skal få den tilsiktede effekt».

Konklusjonen er at innrettelsesbehovet for rederne er sterkere enn myndighetenes styringsbehov når det gjelder spørsmålet om strukturgevinstfordeling. Det legges særlig vekt på at selv om fiskeriforvaltningen er et område der staten i utgangspunktet har et stort styringsbehov, vil staten uansett ha sentrale styringsvirkemidler i behold. Det fiskeripolitiske målet kan i noen grad alternativt oppnås over et lengre tidsperspektiv enn hva som følger av den skisserte overgangen til ny gruppeinndeling i kystfiskeflåten.

3.3.3.5 Konklusjon

Alle redere har hatt et særlig grunnlag for sine berettigede forventninger om strukturgevinstfordeling slik det ble forutsatt i St.meld. nr. 21 (2006-2007). De som har innrettet seg gjennom aktive handlinger i form av oppkjøp av strukturkvoter, har innrettet seg i slik grad at innrettelseshensynet taler for å bruke «samfunnsmessige sterke hensyn»-normen.

Når det gjelder gruppeinndeling etter faktisk lengde eller hjemmelslengde i kystfiskeflåten, er tilbakevirkningselementet sterkt for rederne som får mindre strukturgevinst som følge av den nye gruppeinndelingen. De har ingen mulighet for alternativ disponering for å ikke bli skadelidende. Det vil altså sannsynligvis være mindre fartøy under 21 meter i kystflåten som blir skadelidende av fordeling etter den nye gruppeinndelingen.²⁵³

I relasjon til fordeling innad den enkelte fartøygruppe etter grunnkvote eller grunn- og strukturkvote, var det en klar forutsetning i St.meld. nr. 21 (2006-2007) at strukturgevinst skulle refordes etter grunnkvote ved utløp av strukturkvotene. Det er disse premisene som har gitt rederne særlig grunnlag for sine berettigede forventninger. At det er så bred oppslutning om fordeling relativt etter grunnkvote, viser at det er denne forutsetningen som rederne i hovedsak har innrettet seg etter.

Etter dette er tilbakevirkningselementet sterkt for rederne med strukturerte fartøy som har forventning om fordeling til opprinnelig gruppeinndeling, og relativt etter grunnkvote. Vurderingsnormen er altså at det kreves «sterke samfunnsmessige hensyn» for at

²⁵³ Se punkt 2.4.2 om konsekvensene av ny gruppeinndeling.

tilbakevirkningen skal være grunnlovsmessig etter Grl. § 97. For andre redere vil «klart urimelig eller urettferdig»-normen ligge til grunn for helhetsvurderingen.

3.4 Nærmere om relevante momenter i helhetsvurderingen

I punkt 3.3 ble det vurdert hvilken vurderingsnorm som skal være styrende for hva som skal til for at tilbakevirkningen er i strid med Grl. § 97. Tema for den videre fremstillingen er selve helhetsvurderingen. I dette punktet skal det redegjøres for de enkelte momentene som er relevante i interesseavveiningen som skal skje i helhetsvurderingen.

I HR-2016-389-A ble det konstatert i avsnitt 77 at:

«[D]et uavhengig av normvalg må skje en avveining mellom de vernede interesser på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene på den annen. (...). Ved vurderingen har det betydning hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig, og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt, jf. Borthen-dommen og strukturvotedommen. De samfunnsmessige hensynene må holdes opp mot dette».

Momentene kan kategoriseres mellom de momenter som har betydning for hvor hardt rettssubjektet rammes, og de momentene som knytter seg til samfunnets interesser.

3.4.1 «Hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder»

Momentet tar sikte på rettighetens art. Rettighetsvernet beror på «rettighetens karakter, innhold og fundament».²⁵⁴ Rettsposisjoner som bygger på offentlige tillatelser nyter i utgangspunktet ikke et særlig vern mot tilbakevirkning.²⁵⁵ Det kreves at rettsposisjonen er særlig kvalifisert til et sterkere vern. Der hvor en rettsposisjon ikke har annet grunnlag enn at den følger av loven eller forvaltningssystemet, vil posisjonen være mindre vernet.²⁵⁶

Privatrettslige rettigheter har et sterkere vern fordi de er klarere, bygger på individualisert stiftelsesgrunnlag, samt at myndighetene har gjerne mindre behov for å blande seg inn i private rettighetsforhold.²⁵⁷

²⁵⁴ Rt-2013-1345 avs. 175 og Rt-1996-1415 s. 1424.

²⁵⁵ Rt-2013-1345 avs. 175 og 67. Se Alvik (2021) s. 111.

²⁵⁶ Alvik (2021) s. 111.

²⁵⁷ Alvik (2021) s. 111 og Høgberg (2010) s. 414-415.

I Rt-2013-1345 mente flertallet at momentet som behandles her, talte mot grunnlovsstrid.²⁵⁸ Førstvoterende understreket i avsnitt 131 at det er et område hvor «staten bør ha atskillig handlefrihet til å regulere innholdet i fiskeflåtens rammevilkår». Det ble også særlig vektlagt at fiskerinæringen er underlagt et reguleringsregime hvor det en er konstant mulighet for endring i rammevilkårene, og at det kan skje skifter i syn på fiskeripolitikken.²⁵⁹ I avsnitt 213 var mindretallet enig i at styringsbehovet har generell betydning, men så saken slik at staten uansett ville ha sentrale virkemidler i behold. Videre påpekte annenvoterende for mindretallet i avsnitt 215 at endringer i politiske syn ikke kan være avgjørende for styringsbehovet, da det er slike politiske endringer Grl. § 97 er ment å beskytte mot. Generelt kan dette tale for at rederne sin rettsposisjon knyttet til fremtidig strukturgevinst nyter et noe dårligere vern.

På den andre siden virker førstvoterende i Rt-2013-1345 å tillegge uforholdsmessig liten vekt på den rettslige karakteren av rederne sine rettsposisjoner. Rettigheten eller rettsposisjonen har en sterkere rettslig karakter når rettstilstanden er ment å danne grunnlag for innrettelse og planlegging i fremtiden.²⁶⁰ Annenvoterende i Rt-2013-1345 mente det var klart at Volstad hadde en beskyttet rettsposisjon, og at preget av gjensidighet ga en sterk og beskyttelsesverdig forventning om at ordningen ikke skulle endres.²⁶¹ Når innrettelse er en forutsetning for at ordningen skal føre til at staten oppnår sine fiskeripolitiske målsetninger, bærer forholdet preg av gjensidighet mellom staten og rederne. Da kan forholdet sammenlignes med private avtalerettslige rettigheter i den forstand at begge «parter» får ytelser.²⁶² Samme synspunkt var Høyesterett samlet enighet om i Rt-2013-1345.²⁶³ I et avtaleperspektiv er rederne sine forventninger knyttet til et avtaleliknende forhold, som bør tale mot tilbakevirkning.

I denne sammenheng har det betydning at strukturvoteordningen var ment å danne et grunnlag for innrettelse og planlegging i fremtiden. Flertallet i Rt-2013-1345 understreket i avsnitt 67 at fiskerettigheter i utgangspunktet er mindre vernet. Likevel var det et særskilt forhold med strukturvoteordningen at det var tale om «en ordning som forutsetter ytelser og innrettelse fra redernes side», og at innrettelse var en forutsetning for at både staten og

²⁵⁸ Rt-2013-1345 avs. 131 flg.

²⁵⁹ Rt-2013-1345 avs. 137.

²⁶⁰ Alvik (2021) s. 111.

²⁶¹ Rt-2013-1345 avs. 181-182.

²⁶² Se Høgberg (2010) s. 431.

²⁶³ Rt-2013-1345 avs. 74, 78 og 165-182 (se særlig 181).

næringen skulle oppnå sine mål.²⁶⁴ På den ene siden har staten generelt et sterkt styringsbehov innen fiskeriforvaltningen. I tillegg ble det i punkt 3.3.3.1 lagt til grunn at staten ikke hadde gitt rederne individualisert tilsagn om å ikke endre rammevilkårene. Men på den andre siden gjør preget av gjensidighet rettsposisjonen til rederne mer beskyttelsesverdig. Rederne som har innrettet seg i form av endelige investeringer og fremtidig planlegging, har en rettsposisjon som har likhetstrekk med privatrettslige rettigheter basert på avtalerettslig stiftelsesgrunnlag.

Momentet taler samlet sett for at endring i rammevilkårene vil være grunnlovsstridig for rederne som har innrettet seg i tråd med strukturkvoteordningen gjennom konkrete disposisjoner. Momentet taler mot grunnlovsstrid for de som ikke har tatt del i ordningen, ettersom gjensidighetspreget blir mindre fremtredende. For redere som ikke har strukturert, gjelder hovedregelen om at regulering må tåles.

3.4.2 «Hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger»

Det taler for grunnlovsstrid dersom rederne har et sterkt grunnlag for sine forventninger om at rammevilkårene om strukturgevinstfordeling ikke ville bli endret. Det vises til drøftelsen i punkt 3.3.3.1 om at myndighetene har gitt rederne et særlig grunnlag for sine berettigede forventninger om at rammevilkårene ikke skulle endres.

Rederne har et sterkt grunnlag for forventningene om fordeling etter opprinnelig gruppeinndeling. Rederne som strukturerte før 2007 har særlig sterkt grunnlag for sine berettigede forventninger da forutsetningene om strukturgevinstfordeling slik som i Strukturmeldingen 2007, ble lagt til grunn av Høyesteretts flertall i Rt-2013-1345 avsnitt 112.

Når det gjelder fordeling innad fartøygruppen relativt etter bare grunnkvote eller grunn- og strukturkvote, har rederne bare et sterkt grunnlag for forventninger om fordeling etter grunnkvote. Det var en av forutsetningene i Strukturmeldingen 2007 at strukturgevinst skulle fordeles relativt etter grunnkvoter. Det vises til punkt 3.2.4 om at tilbakevirkningsvilkåret ikke er oppfylt for rederne som har forventning om fordeling etter grunn- og strukturkvoter.

Slik sett har ingen redere et sterkt grunnlag for sine forventninger om gevinstfordeling innad den enkelte fartøygruppe relativt etter både grunn- og strukturkvote. Forventningene om

²⁶⁴ Rt-2013-1345 avs. 74 og 78.

fordeling i kystflåten etter opprinnelig gruppeinndeling, har et sterkere grunnlag. I tillegg har forventningene om fordeling etter grunnkvote et sterkere grunnlag.

3.4.3 «Om inngrepet er plutselig og betydelig»

Dersom de negative rettsvirkningene er plutselig og betydelig, er det et argument for at inngrepet er grunnlovsstridig. Momentet handler om hvor inngripende tilbakevirkningen rammer den enkelte. Høgberg tolker momentet dithen at det sikter til om inngrepet er absolutt, endelig og overraskende, samt hvilke konsekvenser borgeren opplever som følge av den nye reguleringen.²⁶⁵

Inngrepet er *plutselig* eller overraskende når rettsvirkningen inntreffer kort tid etter avgjørelse om tilbakevirkende regulering. Hvis de negative konsekvensene først inntreffer et godt stykke inn i fremtiden, er ikke inngrepet plutselig.²⁶⁶

Strukturkvotene til rederne som strukturerte etter 2007 utløper 31. desember 2026, mens strukturkvotene som ble tildelt før tidsbegrensningen i 2007 utløper i 2032.²⁶⁷ Det er 3 og 8 år frem i tid, som taler mot at inngrepet er plutselig. På den andre siden er ikke spørsmålet om strukturgevinstfordeling endelig avgjort, og det er usikkert når endelig avgjørelse foreligger. Ifølge Høyesterett i Rt-2010-143 er kunngjøringstidspunktet skjæringstidspunktet for når inngrepet anses bestemt.²⁶⁸ Kunngjøringstidspunktet kommer ikke før en ny stortingsbehandling i kjølvannet av den kommende «kvotemelding 2.0». Desto lenger frem i tid rederne må vente før endelig avgjørelse foreligger, desto mer tyngende er inngrepet. Likevel vil det sannsynligvis uansett være tale om år før rettsvirkningen inntreffer, og da virker ikke inngrepet å være plutselig eller overraskende.

Inngrepet er *betydelig* når rettsvirkningen er absolutt, endelig og i større utstrekning tyngende. Reguleringen om hvordan strukturgevinst skal fordeles er i stor grad et absolutt og endelig inngrep, da det vil medføre permanent tapt kvotegrunnlag sammenlignet med hvilke forventninger rederne hadde. De negative konsekvensene av inngrepet beregnes ut fra en

²⁶⁵ Høgberg (2010) s. 333 og 336.

²⁶⁶ Rt-2013-1345 avs. 124.

²⁶⁷ Se forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten § 11, og forskrift om strukturkvoteordning havfiskeflåten § 7.

²⁶⁸ Rt-2010-143 avs. 164: «Skjæringspunktet for forventning om nye reglar låg i alle fall ikkje i tid før den kunngjeringa finansministeren gav om ei ny ordning».

differanse av den økonomiske situasjonen før og etter lovgivningen.²⁶⁹ Differansen er hvilken strukturgevinst rederne hadde berettigede forventningene om, sammenlignet med hvilken strukturgevinstfordeling som blir bestemt. Både totalbeløp og forholdsmessig tap differanse er relevant i denne sammenheng. Det har også betydning om det er gjort tiltak av myndighetene for å motvirke at tilbakevirkningen kommer borgere til skade.²⁷⁰ Det må vurderes hvilke negative økonomiske konsekvenser lovgivningen i sin helhet medfører for rederne.

Å beregne økonomisk tap i fremtidig erverv er i utgangspunktet en vanskelig oppgave. Konvertering av tapt kvotegrunnlag til økonomisk inntektstap gjør skadeberegningen særlig komplisert, og det faller utenfor denne oppgavens mandat.

Når det gjelder hvilken gruppeinndeling som skal være utgangspunkt for gevinstfordeling i kystfiskeflåten, er det gjort lite konkrete tapsberegninger. I punkt 2.4.2 ble det vist at fartøyene i kystfiskegruppene 11-15 meter og 15-21 meter får mindre strukturgevinst enn hva som ville fulgt av dagens gruppeinndeling etter hjemmelslengde.

Når det gjelder de økonomiske konsekvensene til fartøygruppen 11-15 meter, legges det til grunn at de tapsberegninger som ble gjort i en masteroppgave fra 2022 om strukturgevinst i det adgangsbegrensede torskefisket er noenlunde nøyaktig. Tapsberegningene har tatt utgangspunkt i rapporter fra bl.a. Fiskeridirektoratet og Norges Råfisklag.²⁷¹ De tok utgangspunkt i to imaginære fartøy med samme grunnkvotegrunnlag i lengdegruppen 11-15 meter, men med ulik faktisk fartøylengde.²⁷² Beregningene viser at fartøyet med faktisk lengde innenfor 11-15 meter, ville få strukturgevinst til ca. 2 millioner kroner lavere verdi dersom fordeling skjer etter faktisklengdegrupper.²⁷³ Det vises til punkt 2.4.2 om at strukturgraden i fartøygruppen 11-15 meter går ned fra 46% til 27,3 %.

På den ene siden er 2 millioner isolert et stort økonomisk tap. Tapet fordeles over en lengere tidsperiode fra år 2027 til 2041, som innebærer i gjennomsnitt over 140 000 kroner mindre strukturgevinst i året. På den andre siden er det tale om at gevinsten går fra totalt 51,8 ned til 49,9 millioner kroner, som er et forholdsmessig lite tap på 3,67 %. Selv om dette er et

²⁶⁹ Rt-2013-1345 avs. 110. Se også Høgberg (2010) s. 336.

²⁷⁰ Rt-2006-293 avs. 54, og Rt-2013-1345 avs. 204 og 115.

²⁷¹ Masteroppgave i regnskap og revisjon (2022) i sammendraget.

²⁷² Masteroppgave i regnskap og revisjon (2022) s. 84-85.

²⁷³ Masteroppgave i regnskap og revisjon (2022) s. 85.

imaginært eksempel, virker det å være representativt som typetilfelle. Uansett må dette isolert anses som et betydelig tap i lys av tidligere høyesterettspraksis. I Rt-2006-293 var det tale om et økonomisk tap på 40 000 kroner, noe som ikke var til hinder for at tilbakevirkningen ble ansett rettsstridig.²⁷⁴ Det er ikke gjort konkrete tapsberegninger for fartøyene i fartøygruppen 15-21 meter, men det forutsettes at det økonomiske tapet også vil være betydelig for disse rederne. Det vises til punkt 2.4.2 om at strukturgraden går ned fra 58,7% ned til 48,2%.

Stortinget har imidlertid signalisert at det vil iverksettes tiltak for å unngå en slik negativ konsekvens for enkeltfartøy.²⁷⁵ Om inngrepet er betydelig eller ikke, avhenger av i hvor stor grad tiltakene nedsetter de økonomiske tapene til enkeltfartøyene. Det forutsettes at tiltakene er effektive, og at rederne ikke vil lide betydelige tap som følge av overgangen til ny gruppeinndeling. Samlet sett er det ikke tale om et plutselig og betydelig inngrep med hensyn til rederne som lider tap av fordeling etter nye grupper sammenlignet med opprinnelig grupper.

Når det gjelder gevinstfordeling innad fartøygruppen, vises det til konsekvensutredningen i punkt 2.4.3.1. Fordeling innad fartøygruppen etter grunn- og strukturkvote vil innebære betydelig mindre strukturgevinst for eierne av fartøy med lavere strukturgrad, sammenlignet med fordeling etter bare grunnkvoter. Fordeling etter «modell x» vil derimot sannsynligvis ikke utgjøre betydelig mindre strukturgevinst for rederne med forventning om fordeling etter grunnkvote. «Modell x» bygger på en fordeling til grunn- og strukturkvoter hvor fordeling gir full effekt på grunnkvotefaktorer og halv effekt på strukturkvotefaktorer.²⁷⁶

Konklusjonen er at strukturgevinstfordeling i strid med berettigede forventninger ikke vil være et plutselig inngrep. Det vil heller ikke være et betydelig inngrep for rederne som hadde forventning om fordeling etter opprinnelig gruppeinndeling. Det forutsettes at myndighetenes mottiltak er effektive. Strukturgevinstfordeling etter grunn- og strukturkvoter vil utgjøre et betydelig inngrep for rederne som får betydelig mindre strukturgevinst enn hva fordeling etter grunnkvote ville tilsi. Fordeling etter «modell x» hvor strukturkvotene bare får halv effekt ved fordelingen, vil på den andre siden sannsynligvis ikke være et betydelig inngrep.

²⁷⁴ Se Rt-2006-293 avs. 53 og 83.

²⁷⁵ Innst. 243 S (2019-2020) punkt 2.8 s. 19.

²⁷⁶ Høringsnotat «Ny modell for strukturgevinstfordeling», 20. desember 2022, s. 5.

3.4.4 «Om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt»

Dette momentet handler om inngrepet rammer en mindre gruppe særlig hardt, sammenlignet med når inngrepet rammer befolkningen generelt. Det er lite holdepunkter for at det er noen som rammes særlig hardt med tanke på fordeling innad gruppen etter grunnkvote eller grunn- og strukturkvoter.

Sannsynligvis er det fartøyene i kystfiskeflåten med reell fartøylengde under 21 meter som lider økonomisk tap ved strukturgevinstfordeling etter ny gruppeinndeling. Det er skjedd en glidning mot større fartøy enn hva hjemmelslengden tilsier.²⁷⁷ Da vil en større strukturgevinst gå til de større fartøygruppene, som vil særlig ramme de færre fartøy som har holdt fartøyets faktiske lengde innenfor de mindre fartøygruppene. Det er særlig grunn til å tro at rederne i kystfiskegruppen 11-15 meter vil få de største negative økonomiske konsekvensene.²⁷⁸ Det vises til punkt 2.4.2 om konsekvensene av overgang til faktisklengdegrupper.

3.4.5 «De samfunnsmessige hensynene må holdes opp mot dette»

Alle momentene ovenfor om hvor hardt rettssubjektet rammes av tilbakevirkningen, må avveies mot hvilke samfunnsmessige hensyn som ligger til grunn for lovgivningen. Det er naturlig å ta utgangspunkt i formålet med reguleringen som er tilbakevirkende.

Formålets viktighet er sentralt for hvor viktig samfunnsinteressene er holdt opp mot individets interesser.²⁷⁹ Reguleringsformål om å beskytte liv og helse er åpenbart mer viktig enn hvor reguleringen er motivert av praktiske formål. I Rt-1992-182 mente Høyesterett for eksempel at «det offentliges behov for et fleksibelt regelverk» ikke kunne forsvare tilbakevirkningen.²⁸⁰ Det er løftet frem av Høgberg at argumenter knyttet til praktiske hensyn bak reguleringen bør tillegges mer begrenset vekt i avveiningen med individets interesser.²⁸¹ Også hvilket formål loven er ment å tjene har stor betydning.²⁸²

Formålet med å innføre overgang fra gruppeinndeling etter hjemmelslengde til inndeling etter faktisk lengde er å «forenkle» dagens kvotesystem og å «lukke skottene mellom

²⁷⁷ Innst. 243 S (2019-2020) punkt 2.8 s. 19.

²⁷⁸ Innst. 243 S (2019-2020) punkt 2.8 s. 19.

²⁷⁹ Høgberg (2010) s. 369-372.

²⁸⁰ Rt-1992-182 på s. 187.

²⁸¹ Høgberg (2010) s. 377.

²⁸² Høgberg (2010) s. 368.

fartøygruppene».²⁸³ Det vises til at det er et stort avvik mellom hjemmelslengde og reell lengde på fartøy, og at det er skjedd en glidning i fartøystørrelse mot større fartøy.²⁸⁴ Uttalelsene fra Stortinget trekker mot at reguleringen er motivert av praktiske hensyn, noe som taler mot at reguleringen har et viktig formål.

På den andre siden viste Kvoteutvalget i NOU 2016: 26 til at «[v]i har et kvotesystem som er stabilt og forutsigbart».²⁸⁵ Videre viste kvoteutvalget til uttalelser i NOU 2014: 16 om at strukturkvoteordningene likevel begrenser mulighetene for lønnsomhet og verdiskaping ved å begrense innovasjon og effektiv kapasitetsutnyttelse.²⁸⁶ Slik sett er reguleringen ikke bare hensiktsmessig ut ifra praktiske hensyn, men også for å realisere havressurslovens formål i § 1 om «samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning». Førstvoterende i Rt-2013-1345 understreket i avsnitt 131 at fiskeriforvaltningen er et område med «særdeles aktiv myndighetsutøvelse og med vidtgående virkemidler som skal ivareta flere sentrale samfunnshensyn». Etter havressursloven § 2 er det staten som har ansvaret for at lovens formål ivaretas.²⁸⁷ Man er da på et område der «staten bør ha atskillig handlefrihet til å regulere innholdet i fiskeflåtens rammevilkår».²⁸⁸ Dette taler for at de samfunnsmessige hensynene som ligger til grunn for overgang fra gruppeinndeling etter hjemmelslengde til faktisk lengde, burde ha større betydning i helhetsvurderingen.

At den nye gruppeinndelingen også skal gjelde for strukturgevinstfordeling begrunner Fiskeridirektoratet med at det vil være uhensiktsmessig komplisert å operere med to gruppeinndelinger; en for strukturgevinstfordeling og en som benyttes i reguleringssammenheng.²⁸⁹ Dette er et viktig poeng for at kvotesystemet skal være forståelig og hensiktsmessig for både forvaltningen som skal behandle saker, og for rederne.

Myndighetene har ikke gitt en inngående begrunnelse for strukturgevinstfordeling relativt etter grunnkvote. Det er imidlertid i overensstemmelse med premissene i St.meld. nr. 21

²⁸³ Innst.243 S (2019-2020) punkt 2.8 s. 19.

²⁸⁴ Ibid.

²⁸⁵ NOU 2016: 26 punkt 1.2.1 s. 9.

²⁸⁶ NOU 2016: 26 punkt 1.2.1 s. 9 og NOU 2014: 16 punkt 15.2.3.2 s. 102.

²⁸⁷ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 178-179.

²⁸⁸ Rt-2013-1345 avs. 131.

²⁸⁹ Fiskeridirektoratets «Høringssvar – fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022, s. 2.

(2006-2007), og er slik sett ikke av særlig interesse da det er i tråd med rederne sine berettigede forventninger.

Samlet sett må de samfunnsmessige hensynene bak strukturgevinstfordeling til ny gruppeinndeling etter faktisk fartøylengde, og relativt etter grunnkvote, ha stor betydning i helhetsvurderingen.

3.5 Samlet vurdering

I dette punktet skal det foretas en samlet vurdering av momentene i punkt 3.4. Her skal det foretas en helhetsvurdering, hvor avveiningsmomentene i punkt 3.4 vil vektes i forhold til hverandre. Det ble i punkt 3.3.3.5 konkludert med at ulike grunnlovsnormer vil være styrende for helhetsvurderingen.

Det virker klart at for rederne som vil være vernet etter «klart urimelig eller urettferdig»-normen sannsynligvis ikke vil kunne få medhold i at strukturgevinstfordeling er i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grl. § 97. Dette gjelder særlig rederne som ikke har strukturert eller som hadde forventning om fordeling etter både grunn- og strukturkvote. Selv om de som har forventning om fordeling etter både grunn- og strukturkvoter vil få betydelig mindre strukturgevinst, er grunnlaget for forventningen såpass svak at det trolig ikke vil være tale om grunnlovsstrid.

Rederne som har innrettet seg etter at strukturgevinstfordeling skal skje til opprinnelige fartøygrupper relativt etter grunnkvote, vil være vernet etter «sterke samfunnsmessige hensyn»-normen. Dette er særlig fordi myndighetene i Strukturmeldingen 2007 ga rederne et særlig grunnlag for sine berettigede forventninger om hvordan strukturgevinst skulle fordeles ved utløpt tidsbegrensning, og at rederne i særlig grad har innrettet seg i tillit til dette.

Det første momentet i helhetsvurderingen er hvilke rettigheter eller rettsposisjoner det er tale om. Momentet taler for grunnlovsstrid ettersom strukturkvoteordningen forutsetter ytelser og innrettelse fra redernes side. Rettsposisjonen har derfor avtalelignende karakter gjennom det sterkere preget av gjensidighet.

Det andre momentet er hvilket grunnlag rederne har for sine berettigede forventninger om strukturgevinstfordeling til opprinnelige fartøygrupper, og relativt etter grunnkvote. Det ble konkludert i punkt 3.4.2 at Strukturmeldingen 2007 har gitt rederne særlig grunnlag for sine

berettigede forventninger om fordeling til opprinnelige grupper, og relativt etter grunnkvote. Dette momentet taler for grunnlovsstrid.

Det tredje momentet er om inngrepet er plutselig og betydelig. At det bestemmes fordeling i strid med forutsetningene i Strukturmeldingen 2007, er ikke et inngrep hvor rettsvirkningene kommer plutselig eller overraskende for den enkelte reder. Det er fortsatt 3 år til de første strukturgevinstfordeling. Selv om det ikke er kommet endelig beslutning om fordelingsspørsmålet, virker det overveiende sannsynlig at beslutning kommer i god tid før første fordeling. Det ble også konkludert i punkt 3.4.3 med at inngrepet sannsynligvis ikke vil innebære et betydelig tap for rederne som hadde forventning om fordeling etter opprinnelig gruppeinndeling. En forutsetning for dette er at Stortinget har varslet at det må vurderes tiltak for å unngå utilsiktede negative konsekvenser for enkeltfartøy.²⁹⁰ Hvis det ikke bestemmes tilfredsstillende tiltak som demper skadevirkningene av lovgivningen, vil inngrepet sannsynligvis innebære betydelige økonomiske tap for enkeltfartøy. Fordeling etter grunn- og strukturkvoter med lik effekt vil være et betydelig inngrep for rederne med forventning om grunnkvotefordeling. «Modell x» er et unntak, hvor fordeling etter strukturkvoter med halv effekt trolig ikke vil innebære et betydelig inngrep.

Fjerde moment er om det er enkeltfartøy eller en mindre gruppe som særlig rammes av tilbakevirkningen. I punkt 3.4.4 ble det løftet frem at det er i hovedsak fartøyene i kystfiskegruppen 11-15 meter som vil rammes av strukturgevinstfordeling etter ny gruppeinndeling.²⁹¹ Årsakene til dette ble drøftet i punkt 2.4.2. Ellers er det ikke holdepunkter for at noen spesifikk gruppe vil rammes særlig av overgangen til gruppeinndeling etter faktisk lengde.

Disse momentene må avveies mot hvilke samfunnsmessige hensyn som ligger til grunn for overgangen til gruppeinndeling etter faktisk lengde, og hvorfor strukturgevinst skal fordeles etter samme gruppeinndeling. Det sentrale hensynet er at staten har ansvaret for å forvalte fiskeressursene slik at havressurslovens formål oppnås, jf. havressursloven §§ 1 og 2. Dagens gruppeinndeling etter hjemmelslengde begrenser mulighetene for innovasjon og kapasitetsutnyttelse, og begrenser slik også lønnsomhet og verdiskaping. Formålet er ikke like viktig som hvor reguleringen skal redde liv og helse, men overgangen til nye grupper tjener

²⁹⁰ Innst. 243 S (2019-2020) punkt 2.8 s. 19.

²⁹¹ Innst. 243 S (2019-2020) punkt 2.8 s. 19.

likevel formålet bak havressursloven om økt lønnsomhet. Det er også av betydning at fiskeriforvaltningen er et område hvor staten generelt har et større styringsbehov, samt at reglene i stor grad varierer med hvilke fiskeripolitiske målsetninger som ligger i samtiden.

Hvorvidt det vil kunne tenkes å foreligge grunnlovsstrid er usikkert. Avveiningen av momentene i helhetsvurderingen må tilsi at det foreligger tilstrekkelig «sterke samfunnsmessige hensyn» for å tillate tilbakevirkningen som virker til skade for rederne. På den ene siden taler det for grunnlovsstrid at det vil være inngrep i beskyttelsesverdige rettsposisjoner, at rederne har et særlig grunnlag for sine berettigede forventninger, samt at byrdene sannsynligvis vil særlig ramme fartøy i den minste fartøygruppen 11-15 meter. På den andre siden er det tale om samfunnsmessige hensyn som er egnet, nødvendig og viktig for å oppnå de lovfestede og fiskeripolitiske formålene om økt lønnsomhet og verdiskaping i fiskeflåten. Det forutsettes også at det iverksettes tiltak fra myndighetenes side som vil gjøre at rederne ikke vil lide betydelige økonomiske tap.

Under tvil taler det meste for at det foreligger tilstrekkelig «sterke samfunnsmessige hensyn» bak overgangen til gruppeinndeling etter faktisk lengde, og at strukturgevinstfordeling skal skje etter samme gruppeinndeling. Det er viktig å understreke at konklusjonen forutsetter at ingen redere som hadde berettigede forventninger om fordeling tilbake til opprinnelige grupper, vil lide betydelige tap. Hvis noen redere likevel kan påvise betydelige tap, vil konklusjonen være at det ikke foreligger tilstrekkelige «sterke samfunnsmessige hensyn» for å tillate en slik tilbakevirkning. Konklusjonen på oppgavens hovedproblemstilling 2 er uansett at Grl. § 97 i betydelig utstrekning begrenser den politiske handlefriheten i relasjon til strukturgevinstfordeling etter utløpte strukturkvoter.

Det er ikke lagt frem forslag om fordeling etter grunn- og strukturkvote med lik effekt,²⁹² men det vil være i strid med forutsetningene i St.meld. nr. 21 (2006-2007) å bestemme dette. «Modell x» om fordeling med dobbel effekt på grunnkvotefaktorer, fremstår likevel som en rimelig løsning som sannsynligvis ikke vil i betydelig grad røkke med forutsetningen om flat fordeling etter grunnkvotefaktorene i fartøygruppen.

²⁹² Se vedtak 551 (2019-2020).

4 Avslutning

Oppgavens drøftelser har tatt utgangspunkt i en analyse av argumentasjonsmønstre i sentral høyesterettspraksis og formålsbetraktninger bak Grunnloven § 97. Drøftingen viser at Grl. § 97 utgjør en reell skranke for fordeling av strukturgevinst fra utløpte strukturkvoter.

Formålet med strukturvoteordningen er å tilpasse fangstkapasiteten i fiskeflåten til ressursgrunnlaget i form av fartøyreduksjon. Da er rederens innrettelse i denne privatfinansierte ordningen en forutsetning for at strukturvoteordningen skal fungere. Da strukturkvotene ble gjort tidsbegrenset i 2007, ble det dannet forutsetninger for hvordan kvotegrunnlaget fra utløpte strukturkvoter skulle fordeles.

For det første viser oppgaven i punkt 3.2 at rederne som får mindre strukturgevinst som følge av regulering som bryter med berettigede forventninger, har rettsposisjoner som i prinsippet er vernet av Grl. § 97. For det andre viser oppgavens drøftelser i punkt 3.3 - 3.5 at rederne sine berettigede forventninger begrenser den politiske handlefriheten i betydelig utstrekning når det gjelder strukturgevinstfordeling.

Regulering i strid med den stabilitet og forutsigbarhet som ble forutsatt i 2007, får et sterkere preg av tilbakevirkning som har likhetstrekk med at det knyttes byrder til tidligere handlinger og disposisjoner. At grunnlovsnormen «sterke samfunnsmessige hensyn»- i prinsippet også kan anvendes i tilfeller der tilbakevirkningen utgjør inngrep i etablerte rettigheter, indikerer et sterkere prinsipielt rettighetsvern enn hva som ble lagt til grunn av flertallet i Rt-2013-1345. Nyere rettspraksis kan derfor indikere et skifte fra å vektlegge mer samfunns- og fellesskapsinteresser, til å få en økende grad av rettighetsorientert tenkning.

Departementet sine uttalelser om at staten står fritt til å velge fordelingsmodell og at rederne ikke har noen «beskyttede rettslige forventninger» knyttet til framtidig fordeling av strukturgevinst, kan på rettskildemessig grunnlag anses unyanserte. Konklusjonen i punkt 3.5 om at kommende regulering sannsynligvis ikke vil være i strid med Grl. § 97, er forutsatt av at staten følger opp signalene til Stortinget om at det må iverksettes tiltak for å hindre at redere lider betydelige tap. Dersom staten likevel vil velge fordelingsmodell i strid med signalene i St.meld. nr. 21 (2006-2007), uten at det også vedtas slike skadedempende tiltak, vil reguleringen raskt kunne anses å være i strid med Grl. § 97.

Referanseliste

Lover

Grunnloven	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov .
Deltakerloven	Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst.
Endringsloven 2021	Lov 5. mars 2021 nr. 7 om endringer i deltakerloven og havressursloven (endringer i kvotesystemet).
Havressursloven	Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villlevende marine ressurser.
Domstolloven	Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene.
EMK	Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4 November 1950 (entry into force 3 September 1953).
EMK P1-1	Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950, 20 March 1952. Article 1.

Forskrifter og instruks

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

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

Forskrift 8. juni 2007 nr. 586 om endring i forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten og i forskrift om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten.

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

Fiskeridirektoratets instruks «Instruks om krav om forholdsmessighet mellom driftsgrunnlag og fartøystørrelse ved tildeling av deltakeradgang», 25. mars 2019. Hentet fra: <https://global.nhst.tech/fb/vedlegg/856.pdf> (sjekket 14. desember 2023).

Forarbeid og Stortingsmeldinger

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

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

NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem.

NOU 2014: 16 Sjømatindustrien Utredning av sjømatindustriens rammevilkår.

Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) om lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser.

NOU 2001: 32 A Rett på sak Lov om tvisteløsning (tvisteloven).

Ot.prp. nr. 39 (2000-2001) Om lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v.

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

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

Stortingsvedtak

Stortingsvedtak 551 (2019-2020) i sak «Et kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring». Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=76668> (sjekket 9. desember 2023).

Stortingsvedtak 558 (2019-2020) i sak «Et kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring». Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=76668> (sjekket 14. desember 2023).

Stortingsvedtak 555 (2019-2020) i sak «Et kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring». Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=76668> (sjekket 9. desember 2023).

Høringsnotat og hørings svar

Høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 7. oktober 2022. «Høring om sentrale tema for ny kvotemelding», Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-sentrale-tema-for-ny-kvotemelding/id2921330/> (sjekket 9. desember 2023).

Høringsnotat «Ny modell for strukturgevinstfordeling», 20. desember 2022. «Høring – ny alternativ modell for strukturgevinstfordeling», Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-ny-alternativ-modell-for-strukturgevinstfordeling/id2951742/?expand=horingsnotater> (sjekket 9. desember 2023).

Høringsnotat «Høringsnotat om ny lengdegrense i kystflåten», 25. januar 2021. «Høring – Ny gruppeinndeling i kystflåten», Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/ddccdc5c91f46e4a9c33a20d1419ab3/norges-fiskarlag.pdf?uid=Norges_Fiskarlag (sjekket 14. desember 2023).

Høringsnotat «Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger», 7. oktober 2022. «Høring om sentrale tema for ny kvotemelding», Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a75672e7d17f45ba92053c0fe1fca684/horingsnotat-om-gruppeinndeling-i-kystfiskeflaten-og-rele-l3812476.pdf> (sjekket 14. desember 2023).

Advokatforeningens hørings svar under «Høring – ny alternativ modell for strukturgevinstfordeling», 14. februar 2023. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-ny-alternativ-modell-for-strukturgevinstfordeling/id2951742/?uid=df5d5a91-4163-4503-9abe-92a445471623> (sjekket 9. desember 2023).

Fiskeridirektoratets «Hørings svar – fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen». «Høring om sentrale tema for ny kvotemelding». Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-sentrale-tema-for-ny-kvotemelding/id2921330/?showSvar=true&term=&page=1&isFilterOpen=true> (sjekket 9. desember 2023).

Rettspraksis

HR-2023-636-U

HR-2018-1906-A

HR-2016-389-A (Hagen)

Rt-2015-93

Rt-2013-1345 (Volstad)

Rt-2010-535 (Opplysningsvesenets fond)

Rt-2010-143 (Rederiskatt)

Rt-2007-1308 (Sørheim)

Rt-2007-1281 (Ullern Terrasse)

Rt-2006-298 (Arves trafikkskole)

Rt-1996-1415 (Borthen)

Rt-1992-182 (Polar)

Rt-1976-1 (Kløfta)

LG-2022-16008

Litteratur

Andenæs & Fliflet (2017) - Andenæs, J., & Fliflet, A. (2017). *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgave, Universitetsforlaget

Arntzen (2023) - Arntzen, S. K. (2023). *Kvotesystemet 2022: En rettslig analyse av kvotesystemet i de ervervsmessige saltvannsfiskeriene*. Universitetsforlaget. DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215037363-2023>

Høgberg (2010) - Høgberg, B. M. (2010). *Forbud mot tilbakevirkende lover*, Universitetsforlaget.

Høgberg (2020) – Høgberg, B. M. (2020). *Statsrett: kort forklart*, 3. utgave, Universitetsforlaget.

Høgberg i Mestad & Michaelsen (2021) – Mestad, O., & Michalsen, D. (2021). *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020*, Universitetsforlaget.

Skoghøy (2018) – Skoghøy, J. E. A. (2018). *Rett og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget.

Alvik (2021) – Alvik, I. (2021). «Vernet av økonomiske rettigheter mot regulering under Grl. §§ 97 og 105 og EMK P1-1» *Tidsskrift for rettsvitenskap*, s. 97–164. DOI: <https://doi-org.mime.uit.no/10.18261/issn.1504-3096-2021-02-03-01>

Arnesen & Alvik (2023) – Arnesen, F. & Alvik, I. *Utredning til havbruksutvalget av rettslige spørsmål knyttet til tildeling og tidsbegrensning av akvakulturtillatelser*, Digitalt vedlegg til NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-23/id2995224/> (sjekket 15. november 2023).

Høgberg (2006) – Høgberg, B. M. (2006). «Tilbakevirkningsforbudet – mer enn én rettsregel?», *Festskrift til Carl August Fleischer, dog Fred er ej det Bedste...*, s. 317-330. Universitetsforlaget.

Solheim (2014) - Solheim, S. H. (2014). «Domstolskontroll med lover på det økonomiske området – lovgivers vurdering av lovens grunnlovsmessighet» *Tidsskrift for rettsvitenskap*, s. 1–48. DOI: <https://doi-org.mime.uit.no/10.18261/ISSN1504-3096-2014-01-01>

Sund & Fjørtoft (2018) – Sund, E. W., & Fjørtoft, T. (2018). «Tillatelser til kommersielt fiske», *Tidsskrift for forretningsjus*, s. 23–106. DOI: <https://doi-org.mime.uit.no/10.18261/issn.0809-9510-2018-01-03>

Masteroppgave i regnskap og revisjon (2022) – Ellingsen, S & Pettersen, R (2022) Masteroppgave «Verdivurdering av strukturvoter i kystflåten – En finansiell og strategisk analyse», Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi – Handelshøgskolen ved UiT. Hentet fra: <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/27797/thesis.pdf?sequence=2> (sjekket 9. desember).

