

UiO : **Det juridiske fakultet**

Nytildeling og erstatningstildeling av fisketillatelser og fiskekvoter

Kandidatnummer: 226

Leveringsfrist: 15. januar 2018

Antall ord: 39868



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Tema og avgrensning	1
1.2	Rettskildebildet og metode.....	2
1.3	Strukturen videre.....	4
2	KARAKTERISTISKE TREKK VED KONSESJONSSYSTEMET I DET ERVERVSMESSIGE FISKE	6
2.1	Fra åpen allmenning til lukkede fiskerier	6
2.2	Bruk av fisketillatelse og fiskekvoter som virkemidler for å begrense tilgangen til og omfanget av fiske	7
2.3	Fartøyet som koblingsnøkkel	7
2.4	Overdragelse av fisketillatelse og fiskekvoter er formelt sett ikke tillatt	9
2.5	Fisken er verken statlig eller privatrettslig eid.....	9
2.6	Forvaltningen har vid lovgivningsmyndighet på dette rettsområdet	9
3	TILDELING AV ERVERVSTILLATELSE.....	12
3.1	Innledning	12
3.2	Hvem kan få tildelt en ervervstillatelse?.....	12
3.3	Hvordan tildeles ervervstillatelsen?	13
3.4	Deltakerlovens virkeområde – når oppstår kravet om ervervstillatelse?	14
3.5	Aktivitetskravet.....	16
3.5.1	Presentasjon av vilkår og legislative hensyn bak aktivitetskravet.....	16
3.5.2	Når driver man med ervervsmessig fiske «på» eller «med» norsk fartøy?	17
3.5.3	Unntak fra aktivitetskravet	21
3.6	Nasjonalitetskrav.....	22
3.7	Krav til bosted.....	23
3.8	Krav til fartøyet.....	24
3.9	Skjønnsutøvelsen til forvaltningen: Krav om tilfredsstillende driftsgrunnlag for enkelte fartøy mv.	25
3.10	Hva kan en tildelt ervervstillatelse benyttes til?	27
4	TILDELING AV SPESELL TILLATELSE OG DELTAKERADGANG	30
4.1	Innledning	30
4.2	Hvem kan få tildelt spesiell tillatelse og deltakeradgang?.....	30
4.3	Når kreves spesiell tillatelse og når kreves deltakeradgang?.....	31
4.3.1	Innledning	31

4.3.2	Når kreves spesiell tillatelse?	32
4.3.3	Når kreves deltakeradgang?.....	36
4.4	Når kan nytildeling av spesiell tillatelse og deltakeradgang skje?.....	39
4.4.1	Innledning	39
4.4.2	Nytildeling av spesiell tillatelse.....	39
4.4.3	Nytildeling av deltakeradgang.....	41
4.5	Erstatningstildeling av spesiell tillatelse og deltakeradgang.....	41
4.5.1	Innledning	41
4.5.2	Oppgivelse av spesiell tillatelse og deltakeradgang	42
4.5.3	Utskiftning av fartøy med et brukt fartøy eller nybygg.....	44
4.5.4	Overtakelse av fartøy for fortsatt drift.....	46
4.5.5	Fartøyeier eller eier av et annet fartøy oppgir sin tillatelse	48
4.5.6	Øvrige vilkår for å få erstatningstildelt deltakeradgang	51
4.6	Erstatningstildeling av spesiell tillatelse og deltakeradgang i forbindelse med avtalepant, tvangssalg og konkurs	52
4.6.1	Innledning	52
4.6.2	Adgangen til å ta pant i fisketillatelsene.....	52
4.6.3	Avtalepanthavers stilling	53
4.6.4	Tvangssalg og konkurs	55
4.6.5	Foreligger det hjemmel til å regulere spørsmålet om pant, tvangssalg og konkurs for deltakeradgangene?.....	56
5	ADGANGEN TIL Å DELTA PÅ MER INDIREKTE VIS: OVERDRAGELSE AV EIERANDELER I ET SELSKAP SOM EIER FISKEFARTØY MED ADGANG TIL FISKE.....	58
5.1	Innledning	58
5.2	Hovedregelen: Krav om forhåndsgodkjenning	58
5.3	Unntaket: Tilstrekkelig med melding	59
5.4	Unntak fra unntaket: Krav om forhåndsgodkjenning selv om det er gitt melding	60
5.5	Gjelder reglene om overdragelse av selskapsandeler for foretak som har fått tildelt spesiell tillatelse eller deltakeradgang?.....	61
6	KVOTESYSTEMET	63
6.1	Innledning	63
6.2	Forklaring av ulike typer kvoter og oversikt over hvordan tildeling skjer	63
6.3	Vilkår for tildeling av fiskekvoter.....	66
6.4	Strukturvoteordningen: Hvordan få økt kvoteomfanget når man har fått adgang til å fiske innenfor et lukket fiskeri?	68
6.4.1	Innledning	68

6.4.2	Oversikt over hvilke fiskegrupper strukturvoteordningen gjelder for	68
6.4.3	Tildeling av strukturvote	69
7	SAMMENHENGEN MELLOM OPPGIVELSER OG «OVERDRAGELSER» AV SPESIELL TILLATELSE, DELTAKERADGANG OG STRUKTURKVOTE ...	75
7.1	Innledning	75
7.2	Hvorfor overdragelser formelt sett ikke er tillatt	75
7.3	Hvordan og hvorfor det oppstår et marked for tillatelser og kvoter	78
7.4	Er omsetningsordningen i strid med prinsippet om at de viltlevende marine ressursene tilhører fellesskapet?	82
7.5	Burde reglene om nytildeling og erstatningstildeling av tillatelser og kvoter vært regulert på annen måte?	88
7.5.1	Innledning	88
7.5.2	Hvorvidt reguleringen av nytildelinger burde vært regulert på annen måte.....	89
7.5.3	Hvorvidt reglene for erstatningstildeling burde vært regulert på annen måte ..	89
8	AVSLUTNING	94
	KILDEREGISTER	95

1 Innledning

1.1 Tema og avgrensning

Denne avhandlingen vil redegjøre for reguleringen knyttet til tildeling av fisketillatelser og fiskekvoter innenfor ervervsmessig fiske og fangst med fartøy. Dette innebærer at jeg vil drøfte vilkårene som må ligge til grunn for å få tildelt ervervstillatelse, spesiell tillatelse, deltakeradgang og tilhørende kvoter. Jeg vil også beskrive hvordan en aktør som har fått adgang til å delta kan få økt ressursgrunnlaget sitt ved å benytte seg av strukturkvoteordningen.

Tildeling av tillatelser og kvoter skjer enten ved *nytildeling* eller *erstatningstildeling*. Som følge av at ressursgrunnlaget i de såkalte lukkede fiskerigrupper allerede er belastet på et maksimalt nivå, vil det sjelden være plass for nytildelinger i disse gruppene. For tildeling av spesielle tillatelser, deltakeradganger og strukturkvoter vil det i flesteparten av tilfellene være et vilkår at en person oppgir sine tillatelser og kvoter, slik at en annen person kan få tildelt tilsvarende tillatelser til sitt fartøy. I forbindelse med tildeling av disse tillatelsene og kvotene oppstår det i praksis en overdragelsessituasjon, der en aktør betaler en annen for å oppgi tillatelsene og kvotene. Vi vil se at regelverket formelt sett ikke tillater overdragelse av tillatelser og kvoter, men at disse i realiteten likevel «overdras» i stor utstrekning. I denne sammenhengen vil jeg blant annet gi en beskrivelse av hvordan og hvorfor utformingen av regelverket for tildeling av tillatelser og kvoter har skapt et marked for omsetning av disse.

En redegjørelse av det ovennevnte vil gi svar på hvem som kan delta, i hvilket omfang vedkommende kan delta, og hvordan man i så fall går frem for å kunne delta innenfor ervervsmessig fiske. For å besvare disse spørsmålene på fullstendig vis, vil jeg også redegjøre for hvordan man kan få adgang til å delta på en mer indirekte måte, nemlig gjennom kjøp av aksjer eller selskapsandeler i selskap som eier fartøy med tildelte tillatelser og kvoter.

Avhandlingens fokus vil altså være å beskrive hvordan man får adgang til å høste av de viltlevende marine ressursene, og ikke reguleringen relatert til bearbeiding, landing eller omsetning av fisken som sådan.

En særskilt behandling av akvakulturnæringen faller utenfor. Det avgrenses videre også mot lakse- og innlandsfiske. Det er yrkesfiske med fartøy i havet som er tema for avhandlingen. De særlige spørsmål som reiser seg i relasjon til fritidsfiske vil derfor heller ikke bli behandlet.

EU- og EØS-retten og annen internasjonal rett vil ikke stå sentralt ved drøftelsen av spørsmålene om tildeling av tillatelser og kvoter. Jeg vil komme inn på disse reglene der det er nødvendig for å besvare problemstillingen.

Jeg vil flere steder forsøke å trekke paralleller til andre konsesjonssystemer i det norske rettssystemet, herunder særlig petroleums- og akvakulturnæringen. Sammenligninger vil kunne kaste lys over hvorvidt og i hvilken grad reglene kunne vært utformet annerledes. I tillegg vil sammenligninger til andre konsesjonssystemer kunne danne bedre grunnlag til å ta stilling til hvorfor reglene er utformet som de er på fiskerinæringens område.

I utgangspunktet er det kun det norske systemet for ervervsmessig fiske som vil være i fokus i det videre. Likevel vil jeg, ved noen få anledninger, kaste et blikk på andre lands rettslige reguleringer av fiskerinæringen. Jeg kommer ikke til å forsøke meg på noen fullstendig komparativ analyse, men fortløpende peke på andre lands alternative reguleringsformer av enkeltspørsmål.

Fiskeri er en tradisjonsrik næring som har bidratt til enorm økonomisk vekst i Norge og ellers i verden. Som følge av den avtakende petroleumsaktiviteten og behovet for satsing på grønnere næringer, vil fiske være enda viktigere i fremtiden. Den rettslige reguleringen av ervervsmessige fiske, med fisketillatelse(r) og fiskekvoter og de særlige spørsmål som reises i relasjon til disse, har ikke i nyere tid vært gjenstand for en mer inngående juridisk redegjørelse.¹

Når jeg i det følgende bruker ordene «fisketillatelse(r)» eller «tillatelse(r)», sikter jeg normalt til alle de tre relevante tillatelsene som er hjemlet i deltakerloven. Dette vil typisk være der jeg uttaler meg om tillatelse(r) mer generelt, uten at det er behov for å skille mellom de ulike tillatelsers særtrekk. Noen ganger (særlig i kapittel 4 og 7) vil det fremgå av sammenhengen at jeg ved bruken av «fisketillatelse(r)» eller «tillatelse(r)» sikter til den spesielle tillatelsen og deltakeradgangen sammen, og ikke ervervstillatelsen – typisk fordi den overhodet ikke er tema for den aktuelle drøftelsen. Jeg vil være mer presis og bruke de spesifikke tillatelsers navn der jeg eksplisitt sikter til én bestemt type tillatelse.

Ofte brukes ordet «konesesjon» synonymt med ordet tillatelse.² Deltakerloven tar ikke i bruk begrepet «konesesjon». Man finner imidlertid begge begreper brukt i forskriftene gitt med hjemmel i deltakerloven.³ Spesiell tillatelse blir ofte omtalt som «konesesjon» i ulike forarbeider og juridisk teori, mens f.eks. ervervstillatelse(r) ikke blir kalt for konsesjoner – selv om de i prinsippet i samme grad som de spesielle tillatelsene kan regnes som en konsesjon.⁴ En slik sammenblanding av begreper er etter min mening egnet til å skape misforståelser for den som ikke er nærmere kjent med fagområdet. Jeg vil i denne avhandlingen kalle de ulike tillatelsene etter de navn som tas i bruk i deltakerloven.

1.2 Rettskildebildet og metode

Avhandlingen vil i hovedsak ta sikte på å redegjøre for gjeldende rett (rettsdogmatisk metode). Men jeg vil også foreta enkelte rettspolitiske vurderinger, jf. særlig kapittel 7.

Utgangspunktet for å finne frem til rettsreglens innhold vil være ordlyden i lov og forskrift.⁵ De sentrale lovene er deltakerloven («deltl.») og havressurslova. Deltakerloven vil i hovedsak være relevant i sin helhet, mens kapittel 1 og 3 vil være de mest sentrale i relasjon til

¹ Noe som også fremheves i en tilleggsmerknad av Eidesen i NOU 2016: 26 s. 98.

² F.eks. Eckhoff/Smith (2014) s. 435 og Boe (1993) s. 379.

³ Blant annet i konsesjonsforskriften (FOR-2006-10-13-1157).

⁴ F.eks. Landmark (2011) s. 190.

⁵ Eckhoff (2001) s. 39 og Rt-2005-1137 avsnitt 66.

havressurslova. Det har forekommet flere betydningsfulle endringer i deltakerloven etter vedtakelsen, blant annet endringer i medhold av LOV-2015-06-19-78, LOV-2013-05-31-24 og LOV-2004-12-17-88. Havressurslovas relevante bestemmelser er tilnærmet like som de var på vedtakstidspunktet.

Både deltakerloven og havressurslova er typiske fullmaktslover, som gir forvaltningen kompetanse til å forme og regulere regelverket gjennom forskriftslovgivning. Bestemmelsene i de to lovene er knapt utformet, mens forskriftene i langt større grad er detaljregulerte. Dette er for så vidt ikke uvanlig når det gjelder forvaltningsrettslig lovgivning, men gjelder nok i enda større grad på dette rettsområdet. De mest sentrale forskriftene er ervervstillatelsesforskriften⁶, konsesjonsforskriften og deltakerforskriften⁷, men jeg har også benyttet meg av andre forskrifter. Disse forskriftene har vært gjenstand for hyppige endringer – både siden vedtakelsen og i løpet av året jeg har arbeidet med avhandlingen. Når det gjelder deltakerforskriften, blir denne vedtatt på nytt fra år til år. Någjeldende deltakerforskrift trådte i kraft 1. januar 2018. Fiskeriretten er i stadig endring, og man må følge nøye med dersom man vil holde seg oppdatert på regelverket.

Ved siden av lovens ordlyd, vil lovens forarbeider normalt veie tungt ved drøftelsen av ulike rettslige spørsmål.⁸ Deltakerloven og havressurslova er av relativt ny dato og har vært gjenstand for flere endringer etter vedtakelsen. Dette har resultert i et stort omfang forarbeider som jeg har brukt til både å lære faget, og som relevante rettskilder ved vurderingen av de ulike spørsmålene. Jeg har i stor grad benyttet meg av proposisjonene til deltakerloven og havressurslova, jf. henholdsvis Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) og Ot.prp. nr. 20 (2007–2008). Tilsvarende har jeg benyttet meg av forarbeidene til ulike endringslover, blant annet Prop. 88 L (2014–2015) og Prop. 59 L (2012–2013). Eidesen-utvalgets NOU 2016: 26 har også vært brukt i stor grad – både som rettskilde, men mest som opplysningsfaktor.⁹ I tillegg til de nevnte forarbeidsdokumentene har jeg benyttet meg av andre offentlige utredninger, proposisjoner, innstillinger til Stortinget og stortingsmeldinger. Forarbeidene til forskriftene har ikke vært sentrale, men har vært benyttet ved enkelte anledninger.

Jeg har ved flere anledninger bygget på rettspraksis – mest høyesterettsavgjørelser, men også noen underrettsavgjørelser – ved vurderingen av problemstillingene. Høyesterettsavgjørelser blir naturligvis tillagt størst vekt og plass.¹⁰ De mest sentrale høyesterettsavgjørelsene jeg vil benytte meg av er Rt. 2009 s. 1502, Rt. 2013 s. 1345 og Rt. 2014 s. 1025.

⁶ FOR-2012-12-07-1144.

⁷ FOR-2017-12-20-2297.

⁸ Eckhoff (2001) s. 73 og Rt-2005-1137 avsnitt 67.

⁹ Denne NOUen har foreløpig ikke munnet ut i noe lovvedtak og lovgivningsprosessen er fortsatt pågående. Men dokumentet behandler gjeldende rett på en grundig måte.

¹⁰ Eckhoff (2001) s. 159.

Men de fleste saker blir avgjort i forvaltningsinstansene. Følgelig har jeg ofte vært nødt til å se til forvaltningspraksis for å få en tilfredsstillende oversikt over reguleringen. Et vedtak som har støtte i forvaltningspraksis vil ikke være bindende for domstolene, men hensynet til likhet, forutberegnelighet og effektivitet taler for å tillegge forvaltningspraksis en viss rettskildemessig vekt.¹¹ Forutsetningen for å tillegge forvaltningspraksis vekt må være at praksisen «stemmer med ett av flere resultater som ut fra rettskildebildet for øvrig fremtrer som forsvarlig». ¹² Tilsvarende har jeg enkelte ganger lagt vekt på etablert bransjepraksis mellom private ved fastleggelsen av rettsreglers innhold.¹³

Ved noen anledninger har jeg benyttet meg av forvaltningsinstrukser som veiledning for hvordan forvaltningen utøver sin kompetanse i relasjon til ulike spørsmål. Nærings- og fiskeridepartementet har som overordnet organ kompetanse til å instruere underordnet organ, f.eks. Fiskeridirektoratet.¹⁴ Rettskildeværdien av slike instruksjoner vil i seg selv være begrenset. Fiskeridirektoratet vil imidlertid anse seg bundet av instruksene fra departementet og fatte vedtak i tråd med disse. Instruksene jeg har bygget på gir dermed uttrykk for en etablert forvaltningspraksis som det som nevnt kan være grunn til å legge vekt på.¹⁵

Juridisk litteratur har vært brukt både som opplysningsfaktor og som selvstendig rettskilde – riktignok tillagt begrenset vekt.¹⁶ Men tilfanget av juridisk litteratur relatert til fiskerinæringen er beskjedent. I hovedsak er det tale om noen få enkeltstående artikler som berører ulike temaer i korthet. De mer grundige fremstillingene har tiden løpt fra. I nyere tid er det ingen som har utgitt en samlet fremstilling av dette rettsområdet. Dette har ledet til at jeg i hovedsak har bygget på primære rettskilder, som lov, forarbeider, forvaltningspraksis, reelle hensyn og noe høyesterettspraksis.

1.3 Strukturen videre

Før jeg behandler reglene for tildeling av tillatelser og kvoter, vil jeg i kapittel 2 gi en oversikt over de karakteristiske trekkene ved dette konsesjonssystemet. Uten en mer grunnleggende oversikt over grunntrekkene i konsesjonssystemet, vil det bli vanskelig å ta stilling til de mer spesifikke problemstillingene. De linjene som skal trekkes opp i dette kapitlet vil danne en plattform for drøftelsen av problemstillingene i de neste kapitlene.

I kapittel 3 drøftes tildeling av ervervstillatelsen. Det er i hovedsak de materielle vilkårene og fiskeriforvaltningens skjønnsmyndighet som vil stå i sentrum i dette kapitlet. I tillegg

¹¹ Eckhoff/Smith (2014) s. 36 og Eckhoff (2001) s. 233–234.

¹² Eckhoff/Smith (2014) s. 36.

¹³ Se for eksempel Rt-2009-1502 avsnitt 69, hvor Høyesterett tillar bransjepraksis vekt ved drøftelsen av spørsmål om pant av fisketillatelser.

¹⁴ Eckhoff/Smith (2014) s. 146 og Graver (2015) s. 158.

¹⁵ Graver (2015) s. 176.

¹⁶ Eckhoff (2001) s. 270

vil jeg se på hvem som kan få en ervervstillatelse tildelt, hvordan denne tildeles og hva vedkommende kan gjøre med denne etter tildeling.

Kapittel 4 vil redegjøre for hvordan man kan få tilgang til å fiske innenfor såkalte lukkede grupper. Det er altså reglene for tildeling av spesiell tillatelse og deltakeradgang som vil bli gjennomgått.

Spørsmålet om hvordan man kan få adgang til å delta i fiskeriene på mer indirekte vis, gjennom kjøp av eierandeler i selskap som eier fiskefartøy med tilhørende fisketillatelser og fiskekvoter, behandles i kapittel 5.

I kapittel 6 vil kvotesystemets hovedtrekk bli forklart. Jeg kommer her til å redegjøre for ulike typer kvoter og hvordan disse tildeles. Til slutt i kapitlet vil tildeling av strukturkvoter behandles mer inngående.

Kapittel 7 vil beskrive sammenhengen mellom «overdragelser» og tildelinger av spesielle tillatelser, deltakeradganger og strukturkvoter. I denne forbindelse vil jeg drøfte hvorvidt omsetningsordningen som er vokst frem i praksis er i strid med prinsippet om at de viltlevende marine ressursene tilhører fellesskapet. Videre vil jeg drøfte hvorvidt regelverket i denne forbindelse burde vært utformet annerledes.

I kapittel 8 foretas enkelte avsluttende bemerkninger.

2 Karakteristiske trekk ved konsesjonssystemet i det ervervsmessige fiske

2.1 Fra åpen allmenning til lukkede fiskerier¹⁷

I dette kapitlet skal jeg forsøke å kartlegge noen av de viktigste karakteristiske trekkene som kjennetegner konsesjonssystemet i det ervervsmessige fiske. En rekke av de forhold jeg nå kommer til å berøre gjør at reguleringen av konsesjonssystemet i fiskerinæringen i høy grad skiller seg fra konsesjonssystemet i andre næringer.

Det første karakteristiske trekket jeg skal se på er at ervervsmessig fiske og fangst i Norge har gått fra å være en åpen allmenning til å bli et lukket system, hvor kun de som har fått tildelt de *nødvendige tillatelser og kvoter* i medhold av fiskerilovgivningen har adgang til å delta. Tidligere var altså det klare rettslige utgangspunktet at fiske og fangst var en allemannsrett.¹⁸ I en viss utstrekning er dette det rettslige utgangspunktet også i dag.¹⁹ Innenfor næringsfiske er det derimot et grunnleggende prinsipp at utøving av fiske ikke er en rettighet, men avhengig av tillatelse fra offentlig myndighet.²⁰

Etter hvert som teknologien og teknikkene for fiske utviklet seg, begynte Norge å risikere overfiske.²¹ Hvis et stort antall fiskere har fri tilgang til å fiske så mye som de makter, og hvis hver av disse følger sin egeninteresse – altså at de fisker så mye de kan for å tjene mest mulig – blir resultatet fort at ressursen utnyttes så sterkt at den mister sin verdi for alle. Vi får det som gjerne kalles *allmenningens tragedie*.²² Den enkelte fisker vil ikke ha insentiv til å ta hensyn til at hans fiske virker negativt overfor de andre, all den stund fiskebestanden uansett vil forsvinne som følge av at andre fisker. Det vil være rasjonelt å fiske noe sammenlignet med ingenting. I et tilfelle med overfiske vil det være for lite fisk igjen til at det blir lønnsomt å fiske.

¹⁷ For mitt formål er det tilstrekkelig kort å vise hvordan og hvorfor reguleringene i fiskerinæringen har forandret seg. For en nærmere redegjørelse av fiskerinæringens historie, se blant annet Strøm Bull (2011) i sin helhet, Sunde (2016) s. 209–218, NOU 2016: 26 s. 15–22 og Skogvang (2010) s. 211–227.

¹⁸ NOU 2008: 5 s. 372. Myklebust (2010) skriver på s. 88 at havressurslova § 2 gir uttrykk for allemannsretten til fiske. Skogvang (2012) s. 17 legger derimot til grunn at allemannsretten til fiske ikke kommer direkte til uttrykk i noen lov. Tilsvarende følger forutsetningsvis av Skoghøy (2014) s. 33.

¹⁹ Skogvang (2012) s. 18 og 174, Falkanger (2011) s. 100 i note 169, Myklebust (2010) s. 88 i note 287 og Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 41. Se også mindretallets votum i Rt-1985-247 på s. 253.

²⁰ Rt-2013-1345 avsnitt 67. Se også Skogvang (2012) s. 23–24 og 177. Det kan tenkes at man opparbeider seg rett til fiske med grunnlag i sedvane, hevd eller alders tids bruk. Jeg tar ikke stilling til hvorvidt, og i så fall i hvilken utstrekning, en rett til fiske kan oppnås på bakgrunn av disse rettslige grunnlagene. For nærmere diskusjon viser jeg til NOU 2008: 5 s. 372 flg. og Skogvang (2012) og Myklebust (2010) i sin helhet. Dersom man aksepterer en rett til fiske med grunnlag i sedvane, hevd eller alder tids bruk, vil det etter mitt syn være mer naturlig å snakke om en særrett og ikke en «allemannsrett», ettersom kun de personer som kan vise til retten med grunnlag i de nevnte rettslige grunnlagene vil ha rett til å drive fiske, og ikke alle andre – slik situasjonen ville vært dersom fiske var en fullstendig allemannsrett.

²¹ Lekve (2000) s. 34.

²² Eide/Stavang (2008) s. 164 og Skogvang (2010) s. 220.

Konkurransen om ressursrenten²³ kan føre til samfunnsøkonomisk sløsing ved at ressursen blir borte som følge av overutnyttelse.

2.2 Bruk av fisketillatelse og fiskekvoter som virkemidler for å begrense tilgangen til og omfanget av fiske

Konsekvensen av overfiske ble at vi i Norge, som andre steder i verden, etter hvert fikk et behov for å få redusert både tilgangen til og omfanget av fiske. Antallet deltakende fartøy i fiskeriene ble begrenset ved å innføre krav om fisketillatelse. Fiskekvotene ble innført som virkemiddel for å begrense omfanget av fiske når man først hadde fått adgang. Vi ser følgelig at tillatelsene og kvotene er to ulike formuesgoder med selvstendige funksjoner.

Fisketillatelsene reguleres i dag av deltakerloven.²⁴ Fiskekvotene reguleres av havressurslova.²⁵ Deltakerloven gir hjemmel til å begrense kapasiteten i fiskeflåten, mens havressurslova gir hjemmel til å begrense det enkelte fartøys fiske og fangst.²⁶ Samlet regulerer de hvorvidt ervervsmessig fiske og fangst kan skje. Fiskeridirektoratet har elektroniske registre over de ulike tillatelsene og kvotene knyttet til fartøy og fartøyeier, se deltl. §§ 22 flg. og ervervstillatelsesforskriften kapittel V.²⁷

I deltl. § 4 tredje ledd og § 15 annet ledd er det for ervervstillatelse og spesielle tillatelse henholdsvis bestemt at de bare gir rett til å utøve fiske og fangst i samsvar med de bestemmelser som til enhver tid er fastsatt i eller i medhold av både havressurslova og deltakerloven. For deltakeradgangene følger tilsvarende av deltakerforskriften § 3. Disse bestemmelsene gir direkte uttrykk for at *disse to lovene må ses i sammenheng*. Lovene supplerer hverandre for å oppfylle fiskerinæringens ulike formål.

Tilsvarende følger det av havressurslova § 12 annet ledd at kvoten bare kan høstes med fartøy som det er gitt ervervstillatelse for, og som kan nyttes i virksomheten etter reglene i deltakerloven. Også denne bestemmelsen gir uttrykk for at havressurslova og deltakerloven må ses i sammenheng.²⁸

2.3 Fartøyet som koblingsnøkkel

Fartøyet sentrale stilling ved tildeling av tillatelse og kvote skiller konsesjonssystemet i yrkesfiske fra andre konsesjonssystemer.

²³ Ressursrenten er betegnelsen på den ekstraordinære meravkastningen man opptjener ved å utnytte naturressursen – altså omsetningen av fangsten minus kostnadene man har knyttet til fangst, tilbereding, omsetning mv. Se Eide/Stavang (2008) s. 163 og NOU 2016: 26 s. 65.

²⁴ Ved ikrafttreddelsen av deltakerloven gikk lovgivningen for fisketillatelse fra å være regulert i flere forskjellige lover, til å bli samlet i én lov, se Innst. O. nr. 38 (1998–1999) s. 1.

²⁵ Frem til 2009 skjedde dette gjennom saltvannsfiskekloven av 1983.

²⁶ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) side 41.

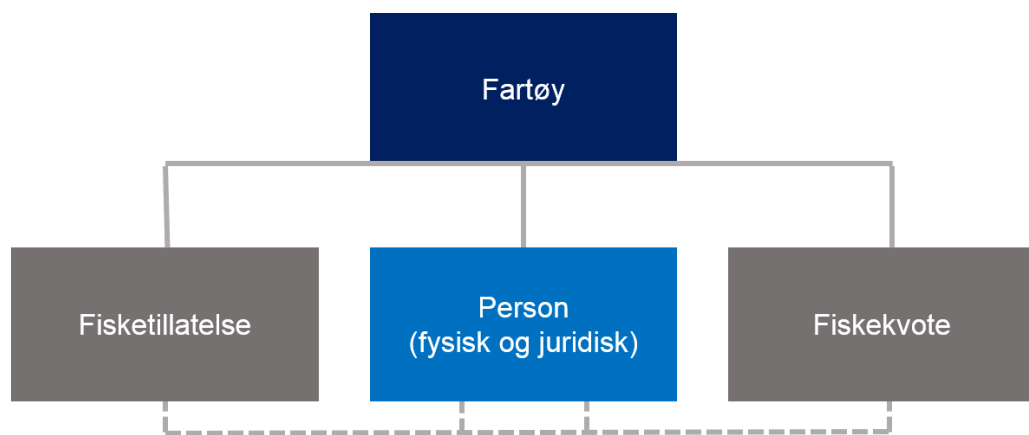
²⁷ www.fiskeridir.no/register/fartoyreg/.

²⁸ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 187.

For ervervstillatelsen følger det av deltl. § 4 annet ledd første punktum at «[e]rvervstillatelse gis til fartøyets eier for ett bestemt fartøy». Tilsvarende bestemmelse har vi for den spesielle tillatelsen i deltl. § 15 første ledd første punktum.

Når det gjelder deltakeradgangene, sier ikke deltl. § 21 uttrykkelig at deltakeradgangen gis til et bestemt fartøy for en bestemt eier. Men at det samme må gjelde for deltakeradgangene følger forutsetningsvis av vilkårene for tildeling av deltakeradgangen, og er også sagt uttrykkelig i Rt. 2009 s. 1502 avsnitt 62.²⁹

For kvotene følger det av havressurslova § 12 første ledd at departementet kan fastsette kvoter «for enkeltfartøy». Fartøyet blir et slags bindeledd som kobler sammen personen, tillatelsen og kvoten – en koblingsnøkkel om man vil.³⁰



Figur 1: Koblingen mellom person, fartøy, fisketillatelse og fiskekvote.

Figuren illustrerer at ingen får tildelt fisketillatelse eller fiskekvote som person alene, men kun i kombinasjon med ett bestemt fartøy. Det er heller ikke slik at tillatelse og kvote tildeles fartøyet uavhengig av personen. Tillatelsene og kvotene er med andre ord både knyttet til fartøyet og eier. Dette innebærer at det må gis ny tillatelse og kvote både når fartøyet skifter eier, og når eier skifter ut fartøyet, jf. særlig punkt 7.2. Vi vil gjennomgående i fremstillingen se at disse fire henger tett sammen.

I andre konsesjonssystemer i norsk rett, f.eks. akvakultur- og petroleumsnæringen, er ikke tillatelsene koblet til noen gjenstand, men blir tildelt til en bestemt person, jf. akvakulturloven §§ 4 flg. og petroleumsloven §§ 2-1 og 3-3.

²⁹ I avgjørelsen forankres dette riktignok direkte i deltl. § 21, noe som ikke er helt presist.

³⁰ Landmark (2011) s. 189 og Prop. 88 L (2014–2015) s. 11.

Når virksomheten faller utenfor deltakerlovens virkeområde, kan kvoten tildeles direkte til personen eller foretaket, jf. havressurslova § 12 tredje ledd.³¹ Vi ser altså at fartøyet står i sentrum i det ervervsmessige fiske etter deltakerloven, men ikke ellers.

2.4 Overdragelse av fisketillatelser og fiskekvoter er formelt sett ikke tillatt

Den sterke koblingen jeg skisserte i punktet ovenfor gjør at verken tillatelsene eller kvotene rent formelt kan overdras mellom fartøy eller mellom ulike aktører. Riktignok er hovedregelen ved tillatelser generelt at disse ikke kan overdras.³² Men i andre konsesjonssystemer som er knyttet til naturressurser er det typisk slik at overføringer av konsesjoner tillates – riktignok i ulik grad. Dette gjelder f.eks. for petroleums-, akvakultur- og mineralnæringen, jf. henholdsvis petroleumsloven § 10-12, akvakulturloven § 19 og mineralloven §§ 26 og 35. Vi ser altså at konsesjonssystemet for ervervsmessig fiske skiller seg fra andre konsesjonssystemer som også er knyttet til naturressurser når det gjelder adgangen til overdragelse av konsesjonene.

De offentligrettslige sidene ved konsesjonssystemet skaper ulike skranker for den privatrettslige rådigheten til aktørene i næringen.³³ Dette fører til utfordringer for både den som ønsker å delta i et fiskeri hvor nytildeling av tillatelser og kvoter ikke er aktuelt, og for sikrede og usikrede gjeldskreditorer.

I kapittel 7 vil jeg vise hvordan de private aktørene har utnyttet lovens system til å skape et marked for tillatelsene og kvotene.

2.5 Fisken er verken statlig eller privatrettslig eid

Et grunnleggende trekk ved konsesjonssystemet er at fiskeressursene er et felleseie for samfunnet, jf. havressurslova § 2. Det vil blant annet si at de verken er underlagt privat eller statlig eiendomsrett (se nærmere i punkt 7.4).³⁴ Dette er i motsetning til f.eks. petroleumsressursene, som den norske stat i utgangspunktet har fått eiendomsrett til, jf. petroleumsloven § 1-1. Tilsvarende gjelder for mineralene – ressursene – som i utgangspunktet er lagt til enten statens eller grunneiers eiendomsrett, jf. mineralloven § 7.

2.6 Forvaltningen har vid lovgivningsmyndighet på dette rettsområdet

Det gjennomgående trekket i både deltakerloven og havressurslova er at forvaltningen har fått delegert en vidtrekkende kompetanse til å fastsette nærmere reguleringer gjennom forskrift og

³¹ Det kan tenkes at det utvikler seg nye høstingsvirksomheter der fartøyet ikke har en slik funksjon at virksomheten faller inn under deltakerloven, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 188.

³² Lilleholt (2012) s. 111 og Eckhoff/Smith (2014) s. 440. I begge sammenhenger snakkes det om tillatelser generelt.

³³ Solsvik (2006) s. 10.

³⁴ NOU 2002: 13 s. 14 og Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 178.

enkeltvedtak.³⁵ Detaljene i regelverket er i hovedsak regulert i de ulike forskriftene, eller over tid blitt utviklet som etablert forvaltningspraksis gjennom enkeltvedtak. Forvaltningen benytter seg ofte av sin kompetansen til å foreta endringer i regelverket.³⁶ Til en viss grad må det også være slik at fiskerinæringen preges av fullmakts- og rammelovgivning. Dette gjør det mulig for forvaltningen å endre gjeldende reguleringer raskere enn dersom dette skulle blitt gjort ved lovvedtak.³⁷ Havets ressurser er ikke statiske, og krever endring med tiden – særlig dersom man skal forsøke å ivareta de formål loven oppstiller. Fullmaktslovgivningen fører riktignok til at konsesjonssystemet blir fleksibelt overfor endringer i politikken.³⁸ Dersom det skulle oppstå overfiske, må forvaltningen ha kompetanse til å gripe inn for å bøte på problemet. Men denne fleksibiliteten skaper også en uforutsigbarhet for de ulike aktører knyttet til næringen. Dette gjelder særlig med hensyn til investering og finansiering. Av disse grunner er regelsystemet nokså komplekst og uoversiktlig.³⁹

Vi vil nedenfor flere steder se at lovgivningen overlater betydelig skjønnsfrihet til forvaltningen. Flere eksempler vil illustrere at ordlyden i deltakerloven i noen tilfeller gir et uriktig inntrykk av hvordan situasjonen i realiteten er.

Store deler av regelverket i fiskerinæringen har blitt utformet på en spesiell måte. Mye av det regelverket vi finner i dag har kommet til i kjølvannet av ad hoc-løsninger fra fiskerimyndighetenes side.⁴⁰ Reglene har ofte «blitt til underveis som respons på utviklingen i fiskeriere». ⁴¹ Et typisk kjennetegn har vært at endringene i fiskeriregelverket «har kommet gradvis med små steg av gangen framfor gjennom store omveltninger». ⁴²

De rettslige konsekvensene av endringene i regelverket har sjelden vært analysert før eller etter de har blitt gjennomført.⁴³ Forskriftene som har kommet til i ettertid har blitt utformet med hensyn til disse mer spontane løsningene utviklet gjennom instruks og forvaltningspraksis. De detaljerte forskriftene har langt på vei derfor heller tatt sikte på å systematisere gjeldende instruks og forvaltningspraksis, enn å komme med noe nytt (se f.eks. punkt 3.5.3). Mye av forskriftslovgivningen er altså utformet slik at den skal tilpasse seg allerede gjeldende praksis.

³⁵ Graver (2015) s. 233 skriver at «[e]t hovedtrekk i utviklingen i den moderne forvaltning har vært at lovgivningen stadig gir flere skjønsmessige fullmakter til forvaltningen».

³⁶ Skogvang (2010) s. 215. Legalitetsprinsippet krever blant annet at hjemmel til endring av kvoter mv. fastsettes i forskrift, jf. Grunnloven § 113, jf. NOU 2016: 26 s. 19.

³⁷ Graver (2015) 90–91.

³⁸ Det er lettere å få på plass en forskriftsendring sammenlignet med en lovendring, jf. fvl. §§ 37 flg. sammenlignet med Grunnloven §§ 75 flg. Se Eckhoff/Smith (2014) s. 320–333 for en nærmere redegjørelse av saksbehandlingen ved forskriftslovgivning.

³⁹ Eierskaps-utvalget uttalte at «[d]e særtrekkene som vi ser i fiskerinæringen, gjør at den offentlige fiskeriforvaltningen alltid vil være omfattende», jf. NOU 2002: 13 s. 14.

⁴⁰ Dette synes å være et typisk trekk også internasjonalt, jf. Stewart (2004) s. 97.

⁴¹ NOU 2016: 26 s. 66.

⁴² Samme sted. Se også Hersoug (2005) s. 107.

⁴³ Dette forholdet trekkes også frem av Eidesen i en tilleggsmerknad i NOU 2016: 26 s. 98.

Ettersom lovgivningen gir fiskerimyndigheten brede rammer til å treffe vedtak og vedta forskrifter, har detaljene i næringen blitt preget av den til enhver tid gjeldende fiskeriforvaltning.

3 Tildeling av ervervstillatelse

3.1 Innledning

Dette kapitlet vil beskrive reglene knyttet til tildeling av ervervstillatelsen. En ervervstillatelse er *nødvendig* for å drive med ervervsmessig fiske. Det følger av deltl. § 4 første ledd at et fartøy «ikke [kan] nyttes til ervervsmessig fiske eller fangst uten at det er gitt ervervstillatelse». Vi ser altså at ervervstillatelsen fungerer som en grunnbjelke i systemet; har du ikke ervervstillatelsen, mangler du den nødvendige brikken til å drive med ervervsmessig fiske og fangst overhodet.

Hovedvekten i kapitlet vil ligge i en redegjørelse av de materielle vilkårene som må være oppfylt før man kan få tildelt ervervstillatelsen. Vilkårene er i utgangspunktet kumulative. Men i enkelte tilfeller er forvaltningen gitt kompetanse til å dispensere fra vilkårene. Ettersom ervervstillatelsen også er et vilkår for å få tildelt både spesiell tillatelse og deltakeradgang, vil kapittel 3 og 4 måtte ses i nær sammenheng. En drøftelse av vilkårene for å få tildelt ervervstillatelsen vil altså samtidig være en drøftelse av vilkårene for tildeling av den spesielle tillatelsen og deltakeradgangen.

For at det i det hele tatt skal være relevant med en ervervstillatelse, må fisket være «ervervsmessig», jf. deltl. §§ 2 og 4. Dette vilkåret behandles i punkt 3.4.

I punktene 3.5–3.8 skal jeg fokusere på de øvrige vilkårene: Aktivitetskravet, nasjonalitetskravet, bostedskravet, og kravet om at fartøyet må være utrustet og egnet til ervervsmessig fiske.

Selv om vilkårene er oppfylt har forvaltningen et vidt skjønn med hensyn til om tillatelse skal gis eller ikke. Det har gitt forvaltningen rom til å oppstille et ytterligere krav for visse fartøy, nemlig at fartøyet må ha et tilfredsstillende driftsgrunnlag (punkt 3.9).

I punkt 3.10 vil jeg se på hva ervervstillatelsen kan benyttes til etter tildeling.

Jeg vil først i punktene 3.2 og 3.3 forklare henholdsvis hvem som kan få tildelt en ervervstillatelse, og hvordan denne tildeles.

3.2 Hvem kan få tildelt en ervervstillatelse?

Det er klart at både fysiske personer og ulike sammenslutninger kan være innehavere av en ervervstillatelse, jf. deltl. §§ 4 annet ledd. Spørsmålet jeg skal se på er om ervervstillatelsen kan tildeles i tilfeller der fartøyet er i sameie mellom flere, eller om dette kun kan skje der fartøyet er i noens eie.

Det som gjør det problematisk er at et tingsrettslig sameie ikke anses for å være en juridisk person. Dette innebærer at et sameie som sådan ikke kan søke om en ervervstillatelse ettersom det ikke kan være eier av et fartøy. Men kan sameierne søke om tillatelsen sammen, altså slik at tillatelsen blir i sameie mellom dem?

Ervervstillatelsen er knyttet til ett bestemt fartøy og *én bestemt person*, jf. deltl. § 4 annet ledd. Videre gis ervervstillatelsen til «fartøyets eier», og «[a]ndre enn den fysiske eller juridiske person som innehar tillatelsen» kan ikke drive fiske eller fangst uten egen tillatelse,

jf. deltl. § 4 annet ledd tredje punktum. Lest i sammenheng, tilsier bestemmelsen at tillatelsene ikke kan gis til flere samtidig.

Å akseptere sameie reiser flere betenkeligheter. Er det slik at alle sameierne må søke om ervervstillatelsen sammen, eller er det tilstrekkelig at den ene søker og får tildelt denne? Hva skjer hvis den ene sameier selger seg ut av sin eierandel – består fortsatt ervervstillatelsen? Det kan videre også reises spørsmål ved hvor stor eierandel i fartøyet som eventuelt må kreves før en kan betraktes som «eier» i lovens forstand.

I forvaltningspraksis har resultatet av disse grunner blitt at sameie ikke omfattes. Løsningen på problemet er at eventuelle sameiere må organisere eierskapet til fartøyet gjennom en juridisk person – f.eks. et ansvarlig selskap eller et aksjeselskap. De tidligere sameierne vil få indirekte eierskap til fartøyet gjennom deres eierskap til selskapsandelene/aksjene. Alternativt kan sameierne bli enige om at den ene sameier overfører sin eierandel i fartøyet til den andre sameier slik at fartøyet blir den andres eneeie. I så tilfelle kan denne personen inngi en individuell søknad på tildeling av ervervstillatelse. Eierskapet til fartøyet må altså være konsentrert på én eiers hånd.

3.3 Hvordan tildeles ervervstillatelsen?

Avgjørelsen av om tillatelse skal gis eller ikke treffes som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.⁴⁴ Det vil si at fiskerimyndighetene blant annet må følge de relevante saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven ved vurderingen av om tillatelse skal gis eller ikke.⁴⁵

Søknad om ervervstillatelse skal fremmes på fastsatt skjema og sendes til Fiskeridirektoratet, jf. ervervstillatelsesforskriften § 9. Etter loven er det «departementet» som har kompetanse til å gi ervervstillatelser, jf. deltl. § 4 første ledd. Kompetansen er delegert til Fiskeridirektoratet og Fiskeridirektoratet regionalt.⁴⁶ Nærings- og fiskeridepartementet er klageinstans hvis vedtaket er blitt truffet av Fiskeridirektoratet sentralt. Fiskeridirektoratet sentralt er riktig klageinstans dersom vedtaket treffes av Fiskeridirektoratet regionalt, jf. ervervstillatelsesforskriften § 26.

I deltakerloven opereres det med to ulike måter å tildele tillatelser på. Tildeling av tillatelse gjøres enten ved *nytildeling* eller ved *tildeling av tillatelse til erstatning for tilsvarende tillatelse som oppgis* («erstatningstildeling»).

⁴⁴ Graver (2015) s. 220. I Rt. 1998 s. 1398 (3-2 dissens) er det gjort klart at vedtak om å tildele en konsesjon er et offentligrettslig enkeltvedtak selv i tilfeller hvor tildelingen har privatrettslige trekk ved seg, som f.eks. ved anbud. Dette sies av førstvoterende som er talsmann for mindretallet, men flertallet er ikke uenige på dette punkt.

⁴⁵ For en gjennomgang av saksbehandlingsreglene ved behandlingen av enkeltvedtak, se f.eks. Eckhoff/Smith (2014) s. 193–319, Boe (1993) s. 730–780 og s. 869–886 og Graver (2015) s. 273–437.

⁴⁶ Delegering av myndighet etter deltakerloven (FOR-2005-06-17-607) og Delegering til Fiskeridirektoratets regionkontor (FOR-2013-01-02-5).

Skillet mellom nytildeling og erstatningstildeling har etter lovens system kun interesse for den spesielle tillatelsen og deltakeradgangene. Deltl. § 4 – som regulerer tildeling av ervervstillatelsen – skiller ikke mellom nytildeling og erstatningstildeling, slik § 17 gjør for den spesielle tillatelsen, og § 21 tredje ledd med forskrift gjør for deltakeradgangene.

Næringen har enda ikke kommet til det punkt hvor myndighetene som et utgangspunkt vil avstå fra å tildele ervervstillatelser på grunn av uforholdsmessig høy deltakelse i de åpne gruppene.⁴⁷ Som følge av dette, har ikke skillet mellom nytildelinger og erstatningstildelinger av tillatelse kommet på spissen i relasjon til ervervstillatelsen.⁴⁸ Nye ervervstillatelser vil normalt bli tildelt dersom en aktør ønsker å delta i den åpne gruppen i kystfiskeflåten. Dette forutsetter selvfølgelig at vedkommende oppfyller vilkårene for å delta. Og når det kommer til et punkt hvor det er for mange aktører innenfor et fiskeri som i utgangspunktet er åpent, vil forvaltningen normalt velge å deltakerregulere det aktuelle fiskeriet med hjemmel i deltl. § 21. Konsekvensen blir at det i så fall vil kreves deltakeradgang for å få adgang til vedkommende fiskeri. Dette leder til at det ikke finnes et marked for omsetning av ervervstillatelsen alene, slik vi vil se at det gjør for de spesielle tillatelsene og deltakeradgangene, jf. punkt 7.3.

3.4 Deltakerlovens virkeområde – når oppstår kravet om ervervstillatelse?

Det følger av deltl. § 4 første ledd at et fartøy ikke kan nyttes til «ervervsmessig fiske eller fangst» uten at det er gitt ervervstillatelse. Kravet om ervervstillatelse oppstår altså først når fisket eller fangsten er «ervervsmessig». Tilsvarende følger det av deltl. § 2 at loven regulerer adgangen til å drive «ervervsmessig fiske og fangst [...] med fartøy som er norsk», jf. deltl. § 2.⁴⁹ Spørsmålet om det overhodet kreves en ervervstillatelse, og spørsmålet om loven kommer til anvendelse knytter seg til samme vilkår og er følgelig sammenfallende.⁵⁰

Ordlyden «ervervsmessig» fiske og fangst er vid, og omfatter fiske som er inntektsgivende. I deltl. § 3 første ledd defineres ervervsmessig fiske og fangst som «all høsting av viltlevende marine ressurser når vedkommende *yrkesutøver har dette til levevei* alene eller sammen med annen næring og *hvor fartøy nyttes*».⁵¹

⁴⁷ Men det kan tenkes at ressursmessige hensyn tilsier at tillatelse ikke bør tildeles, jf. nærmere i punkt 3.9 nedenfor.

⁴⁸ I 2017 har det vært et rekordstort overfiske innen den åpne gruppen. Dette har ledet til et betydelig kvotekutt i 2018. Det pågår debatter om hvorvidt den åpne gruppen fortsatt skal være like åpen som den er i dag, se f.eks Olsen (2017), <https://fiskeribladet.no/nyheter/?artikkel=56106>.

⁴⁹ Hva som er å anse som «norsk» fartøy er bestemt i sjøloven §§ 1 til 4, jf. deltl. § 2 første ledd. Fartøy som er norsk etter sjøloven § 1 tredje ledd er likevel ikke omfattet av deltakerloven, med mindre fartøyet eies av person bosatt i Norge og fartøyets største lengde er mindre enn 15 meter, jf. deltl. § 2 første ledd annet punktum.

⁵⁰ Med unntak av at lovens virkeområde tilsynelatende er videre, jf. alternativet «annen høsting av viltlevende marine ressurser». Men dette er ikke fulgt opp videre i loven, se petitavsnitt avslutningsvis under dette punktet.

⁵¹ Min kursivering.

For det første ser vi at definisjonen er rettet mot person som har fiske som yrke, jf. «yrkesutøver».⁵² Det avgrenses mot fritidsfiskere og lignende. For det andre ser vi igjen at fartøyet er sentralt ved tildelingen av tillatelsene etter loven. Fiske som ikke skjer fra fartøy krever altså ikke deltakerlovens fisketillatelse for å være lovlig. For det tredje er det i orden at fiske foregår sammen med annen næring. At den aktuelle fisker samtidig driver en annen næring enn fiskeri utelukker altså ikke vedkommende kan ha høsting av viltlevende marine ressurser til levevei. Legaldefinisjonen gir likevel liten veiledning med hensyn til *når* man kan si at vedkommende faktisk er en yrkesutøver som har fiske og fangst *til levevei*.

Den nærmere grensdragningen er trukket opp i ervervstillatelsesforskriften, jf. deltl. § 3 tredje ledd. Etter ervervstillatelsesforskriften § 1 første ledd første punktum foreligger det ervervsmessig fiske og fangst «dersom en person eller et foretak fisker og omsetter fangst for mer enn kr 50 000 i løpet av et kalenderår». Det er kun fiske som omsettes som regnes med.⁵³ Denne bestemmelsen må ses i sammenheng med deltl. § 2 og § 3 første ledd som sier at fisket må foregå fra norsk fartøy.

Omsetningsgrensen i havressurslova § 23 er også retningsgivende for når fiske og fangst er ervervsmessig i deltakerlovens forstand. Denne bestemmelsen regulerer sports- og rekreasjonsfiske, og setter en omsetningsgrense på kr 50 000 før fisket ikke lenger blir å regne som fritidsfiske.⁵⁴ Ervervsmessig fiske avgrenses altså nedad mot fritidsfiske.⁵⁵

Følgelig anses man for å ha høsting av viltlevende marine ressurser som levevei dersom man omsetter fangst for mer enn kr 50 000 – uavhengig av hvor mye vedkommende tjener på annen næring i tillegg.

Etter ordlyden i ervervstillatelsesforskriften § 1, kan ikke kravet om fisketillatelse omgås ved at fartøyeier sprer fangsten på flere fartøy. Dersom en fartøyeier omsetter kr 40 000 for fiske med fartøy X, og kr 15 000 for fiske med fartøy Y, vil begge fartøyene bli regnet for å drive med ervervsmessig fiske. Det avgjørende er altså totalomsetningen til personen/foretaket, som i vårt eksempel vil omsette for kr 55 000 til sammen.⁵⁶

Det følger videre av ervervstillatelsesforskriften første ledd annet punktum at det også foreligger ervervsmessig fiske og fangst dersom det omsettes for mer enn kr 50 000 av fangst tatt med ett og samme fartøy i løpet av et kalenderår, «selv om verken enkeltpersoner eller enkeltforetaker med eierinteresser i fartøyet omsetter for mer enn kr 50 000». Det står her at flere personer kan ha «eierinteresser i fartøyet» – noe som tyder på at man kan søke om ervervs-

⁵² Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 42.

⁵³ PRE-2012-12-07-1144.

⁵⁴ Se om begrunnelsen for regelen i Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 98.

⁵⁵ Det kreves ikke fisketillatelse etter deltakerloven for å drive med sport- og rekreasjonsfiske. I havressurslova § 22 er det likevel gjort noen begrensninger gjennom hvilke redskaper som kan nyttes til fiske.

⁵⁶ Se HR-2017-1978-A avsnitt 17 som eksempel på tilfelle der en tiltalt ikke kunne bli dømt for brudd på fiske uten ervervstillatelse, jf. deltl. § 31, jf. § 4, ettersom vedkommende omsatte for mindre enn kr 50 000.

tillatelse med flere som eiere av fartøyet. Som vi så i punkt 3.2, kan det ikke søkes om ervervs-tillatelse som sameiere. Bestemmelsen må derfor forstås slik at det siktes til indirekte eierskap til fartøyet, i den betydning at man eier aksjer/selskapsandeler i selskapet som eier fartøyet. Følgelig må bestemmelsen leses som om det hadde stått *eierinteresser i virksomheten som eier fartøyet*, sml. deltl. § 6 annet ledd. Det avgjørende er om det totalt omsettes fisk for mer enn kr 50 000 fra fartøyet; man summerer sammen omsetningen til eierne av aksjene/selskapsandelene i selskapet som eier fartøyet.

Ikke alle typer fiske faller innunder deltakerlovens virkeområde, og krever dermed heller ikke ervervstillatelse. Høsting av anadrom laksefisk og innlandsfisk, slik disse er definert i lakse- og innlandsfiskeloven § 2, faller utenfor lovens virkeområde, jf. deltl. § 2 annet ledd. Videre omfattes heller ikke produksjon av akvatiske organismer – herunder oppdrett og havbeite – av deltakerloven. Slik produksjon krever en akvakulturtillatelse, jf. akvakulturloven §§ 2 og 4.

Etter deltl. § 2 regulerer loven også «annen høsting» av villlevende marine ressurser – i tillegg til ervervsmessig fiske og fangst. Dette alternativet ble tilføyd ved ikrafttredelsen av havressurslova i 2009. Ved lovendringen ble kun lovens saklige virkeområde endret, men de øvrige bestemmelsene var utformet slik at de var tilpasset lovens saklige virkeområde før endringen – de var altså knyttet til alternativet «ervervsmessig fiske og fangst». Dersom alternativet skal få en praktisk betydning må lovgiver tilføye «annen høsting av villlevende marine ressurser» i tillegg til «ervervsmessig fiske og fangst» i de øvrige bestemmelsene i loven. Hvilken rettslig virkning en slik tilføyelse vil ha er usikkert.

3.5 Aktivitetskravet

3.5.1 Presentasjon av vilkår og legislative hensyn bak aktivitetskravet

Etter deltl. § 6 første ledd kan en ervervstillatelse bare «gis til den som har drevet ervervsmessig fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av de siste fem årene og fortsatt er knyttet til fiske- og fangststyrket». Det oppstilles altså vilkår om *tidligere* og *fortsatt* aktivitet i det ervervsmessige fiske.

Av bestemmelsens annet ledd fremgår det at ervervstillatelse bare kan gis til selskap eller sammenslutning, dersom «personer» som «oppfyller kravet i første ledd» innehar mer enn 50 % av eierinteressene og faktisk har tilsvarende kontroll over virksomheten. Det er altså noen som må utøve aktiviteten på vegne av foretaket. I annet ledd tales det om «personer» i flertall. Det vil si at det vil kunne foretas en kumulasjon av eierinteressene til de personene som på vegne av selskapet oppfyller vilkåret i første ledd.

Det har stadig blitt mer normalt å organisere eierskap til fiskefartøy gjennom juridiske personer. Redegjørelsen av aktivitetskravet vil derfor foretas med hovedfokus på hvordan kravet blir oppfylt der tillatelsessøker er et foretak. Ved å behandle aktivitetskravet i relasjon til foretak vil jeg likevel samtidig også behandle kravet i relasjon til fysiske personer, ettersom

drøftelsen av aktivitetskravet for foretak forutsetter at jeg drøfter meg gjennom vilkåret i bestemmelsens første ledd. Dersom man søker om ervervstillatelse som fysisk person, er det tilstrekkelig å oppfylle kravet om aktivitet i deltl. § 6 første ledd.

Aktivitetskravet søker å ivareta hensynet om at de marine ressursene skal komme kystbefolkningen til gode, jf. deltl. § 1 bokstav c. Regelen tar videre sikte på å verne fiskernes yrke, jf. deltl. § 1 bokstav b. En av de sentrale målsettingene til aktivitetskravet er å beskytte fiskernes selvstendige stilling ved å legge til rette for at de selv skal eie sitt viktigste produksjonsmiddel.⁵⁷ Aktivitetskravet sørger dermed for at retten til å drive fiske med fiskefartøy tilfaller aktive fiskere, og ikke passive kapitalinteresser som står sterkt nok økonomisk til eventuelt å kunne kjøpe seg inn i markedet.⁵⁸ Den som ønsker seg bort fra fiske vil, med mindre det gis dispensasjon etter tredje ledd, være tvunget til å selge fartøyet til de som driver og har drevet med fiske lenge nok til å oppfylle aktivitetskravet.⁵⁹

Regelen er også begrunnet i samfunnsøkonomiske betraktninger; de som har best kjennskap til fiske som yrke burde være ansvarlige for driften, ettersom de ofte vil kunne utnytte ressursen best som følge av deres erfaring. Man får også sikret at fiskerivirksomheten blir drevet og utøvd av de personer eller selskaper som faktisk eier fartøyet.

3.5.2 Når driver man med ervervsmessig fiske «på» eller «med» norsk fartøy?

Aktivitetskravet kan for det første oppfylles av en person som har drevet ervervsmessig fiske eller fangst om bord *på* et norsk fiskefartøy tre av de siste fem årene, og fortsatt driver med fiske.

Det må her minnes om at det er en forutsetning at vedkommende fisker har hatt en inntekt fra fiske og fangst på mer enn kr 50 000 per år i minst tre av de siste fem årene, jf. grensen for hva som anses som «ervervsmessig» fiske i ervervstillatelsesforskriften § 1, jf. punkt 3.4. Dersom denne inntektsgrensen ikke har blitt nådd, vil ikke fiskerivirksomheten anses som «ervervsmessig» i henhold til loven. Har vedkommende vært fisker på en båt som ikke har drevet ervervsmessig fiske, vil ikke tiden på fartøyet regnes med ved beregningen av om aktivitetskravet er oppfylt. En som har drevet med fritidsfiske i tre av de siste fem årene oppfyller altså ikke vilkåret. Det oppstilles derimot ingen krav om at drift av ervervsmessig fiske må være vedkommende persons hovednæring. Med andre ord vil aktivitetskravet også kunne oppfylles dersom ervervsmessig fiske drives som binæring.

Det er klart nok at fartøyfører og personer som rent fysisk bidrar til oppfiskingen anses for å drive ervervsmessig fiske og fangst på fartøyet. Mer tvilsomt er det om de personene som

⁵⁷ Meld. St. 22 (2012–2013) s. 105.

⁵⁸ Prop. 88 L (2014–2015) s. 6.

⁵⁹ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 44 som viser tilbake til merknader i høringsnotatet inntatt på s. 15. Vedkommende som ønsker seg bort fra fiske kan uten videre selvfølgelig også slutte. Men det er nærliggende å anta at vedkommende ønsker å skaffe seg en fortjeneste på veien ut.

ikke direkte driver med oppfiskingen oppfyller kravet. Kan f.eks. kokken, renholdspersonell osv. oppfylle aktivitetskravet?

I praksis blir all aktivitet om bord ansett som relevant aktivitet. Det skilles ikke mellom hvilke funksjoner de ulike personene har om bord på fartøyet. Dette er ingen intuitiv løsning dersom man leser bestemmelsens ordlyd. Man kan altså anses for å ha drevet med ervervsmessig fiske selv om man utøver en aktivitet som like gjerne kunne foregått inne på en restaurant på fastlandet. Til støtte for løsningen kan man anføre at f.eks. kokken legger til rette for at oppfiskingen og bearbeidingen av fisken kan skje på forsvarlig vis.

Kravet om at fartøyet må være norsk innebærer at arbeid på utenlandske fartøy ikke regnes med i aktivitetsberegningen. I forarbeidene blir det fremhevet at det ligger en vesentlig verdi i at en person må «skaffe seg kjennskap til de politiske, juridiske og administrative rammebetingelser som gjelder» før vedkommende gis tilgang til norsk fiskerinæring.⁶⁰ Aktivitetskravet forskjellsbehandler her på grunn av nasjonalitet. Slik forskjellsbehandling kan betraktes som diskriminerende, men Norge har i vedlegg til EØS-avtalen tatt forbehold om å anvende restriksjoner på utenlandske statsborgeres rett til etablering innen fiske, jf. EØS-avtalens vedlegg VIII punkt 10.

For det andre kan vilkåret også oppfylles uten at man har arbeidet om bord på fartøyet.⁶¹ Ordet «med» åpner for at aktiviteten ikke må skje på fartøyet for at vilkåret skal bli oppfylt. Denne formuleringen er relevant for fiskebåtrederne som arbeider på land, og er særlig praktisk for større rederier, hvor eierskapet til fartøyet og tillatelsen organiseres gjennom et foretak. Fartøy av en viss størrelse krever normalt administrasjon av en person som ikke nødvendigvis er om bord på fartøyet. Etter hvert som rederiene vokser i størrelse og det sysselsettes flere, vil det ikke være enkelt å kombinere ansvaret med å holde styr på ansatte, regnskap etc., samtidig med at man deltar for fullt om bord på fiskefartøyet. Slike redere omtales som *administrerende redere*.⁶² Ordningen med administrerende reder gjør det mulig for fartøyeier å lede virksomheten fra en administrativ rolle på land uten å måtte selge virksomheten til noen som driver med fiske om bord på fartøyet.

Ordlyden i bestemmelsen gir for øvrig ingen veiledning med hensyn til når noen anses for å drive ervervsmessig fiske «med» norsk fartøy. I forarbeidene til bestemmelsen står det:

«Avgjørelsen av om en slik aktivitet foreligger vil bli gjenstand for en *konkret vurdering* i den enkelte sak, hvor det må legges betydelig vekt på den enkelte eiers *nærhet* til driften av fartøyet og utøvelsen av fisket. Det må være et krav at rederens *hovedaktivitet* er drift av fiskebåtrederi.»⁶³

⁶⁰ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 14.

⁶¹ Innst. O. nr. 38 (1998–1999) s. 6.

⁶² Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 44.

⁶³ Samme sted (min kursivering).

Når ordlyden i forarbeidene sier at det må legges «betydelig vekt» på nærheten til virksomheten, er det vanskelig å se at aktivitetskravet skal kunne bli oppfylt på annen måte enn at nærhet faktisk foreligger. I praksis har nærhetskriteriet derfor også blitt forstått for å være et krav i seg selv. Videre stilles det krav om at drift av fiskebåtrederi må være rederens «hovedaktivitet». Begge disse kriteriene er vage, og innbyr til skjønnsmessige vurderinger. Dette innebærer at lovgiver – som ofte ellers på fiskerirettens område – i en viss utstrekning har overlatt til forvaltningen å foreta en nærmere presisering av lovens vilkår.

Nærhetskriteriet har i forvaltningspraksis blitt delt opp i flere underkriterier. Det stilles krav om at den administrerende reder må ha en *ledende stilling* og en viss *eierandel* i selskapet som eier fartøyet.

Stilling som daglig leder, disponent eller tilsvarende har blitt ansett som tilstrekkelig for å oppfylle vilkåret om *ledende stilling*.⁶⁴ En styreleder kan også anses for å ha en ledende stilling.⁶⁵ Det er i instruks fra Nærings- og fiskeridepartementet nærmere presisert at styreleder i så fall må ha nær tilknytning til den løpende driften av selskapet for å oppfylle vilkåret. Rollen som styremedlem vil derimot ikke oppfylle kravet.⁶⁶

Det må også være en viss realitet i stillingen. Dersom den som søker om tillatelse f.eks. kun står som daglig leder på papiret, men ikke utøver et arbeid som skulle tilsi at vedkommende er daglig leder, vil ikke kravet om ledende stilling være tilfredsstillt. I tillegg er det etter forvaltningspraksis en forutsetning at vedkommende søker har ledende stilling i det selskapet som reelt står for og styrer driften av fartøyet. Dette kan ha betydning i konsernforhold der det ikke er selskapet som er direkte eier av fartøyet som står for driften av fartøyet, men et selskap med indirekte eierskap – altså morselskapet.⁶⁷

Når det gjelder kravet om *eierandel*, er det i dag et minstekrav på 10 % eierandel i rederiet før kravet anses oppfylt.⁶⁸ Det vil si at en person som f.eks. er daglig leder, men har mindre enn 10 % eierandeler i selskapet, ikke vil tilfredsstille nærhetskriteriet.

Eierandelen må ikke bare være formell, men også *reell*. Det vil si at den administrerende reder ikke bare må ha en viss eierandel i selskapet, men også tilsvarende faktisk innflytelse over virksomheten – altså ved stemmerett og lignende.⁶⁹ En daglig leder som for eksempel eier 10

⁶⁴ NFDs instruks av 30.04.14 om administrerende reder s. 3.

⁶⁵ I et klagevedtak til departementet av 21. juni 2013 ble det lagt til grunn at rollen som styreleder også vil kunne være tilstrekkelig til å oppfylle kravet om ledende stilling. At styreleder også kan oppfylle kravet til nærhet er senere blitt bekreftet i instruks fra departementet, jf. instruksens s. 3.

⁶⁶ I enkelte tilfeller har driftsleder/teknisk sjef blitt godkjent etter en nærmere vurdering. Men i den nevnte instruks fra departementet fremgår det at personer med slike stillinger ikke anses for å tilfredsstille kravet om nærhet, jf. instruksens s. 3

⁶⁷ Samme sted.

⁶⁸ Samme sted s. 4. Før instruks fra departementet var praksis mye mer uforutsigbar, ettersom praktiseringen av kravet varierte fra sak til sak. I instruks uttales at «kravet til eierandel hos administrerende reder heretter skal settes til 10 prosent».

⁶⁹ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 45.

% av aksjene i selskapet vil ikke oppfylle nærhetskriteriet dersom disse aksjene er såkalte B-aksjer med begrenset stemmerett, jf. aksjeloven § 5-3 (1). Kravet vil derimot være oppfylt dersom vedkommende f.eks. eier 50 % av aksjene, men kun har 10 % reell innflytelse. Det behøver altså ikke være samsvar mellom den formelle og reelle eierandel. Det avgjørende er om eierandelen formelt (på papiret) og reelt (ved faktisk innflytelse) er på *minst* 10 %.

Når det er selskapet som søker, må de «personer» som oppfyller vilkåret i første ledd inneha mer enn 50 % av eierinteressene – både faktisk og rettslig, jf. deltl. § 6 annet ledd. Det vil si at selv om man ved å inneha 10 % eierinteresser oppfyller vilkåret for å være administrerende reder etter første ledd, vil ikke annet ledd være oppfylt dersom det er selskapet som søker om tillatelsen. Her vil det derimot kunne foretas en kumulasjon av eierinteressene til de «personer» som eventuelt oppfyller vilkåret i første ledd på vegne av selskapet, jf. annet ledd. Hvis f.eks. en person som driver fiske om bord på fartøyet har eierinteresser på 25 %, mens den administrerende redere har eierinteresser på 26 %, vil disse personene samlet ha mer enn 50 % av eierinteressene i selskapet som søker ervervstillatelsen tildelt.

Det er ikke et vilkår etter annet ledd at vedkommende som søker på vegne av foretaket må ha hatt mer enn 50 % av eierinteressene i minst tre av de siste fem årene. Det avgjørende er at vedkommende har *mer enn 50 % av eierinteressene på søknadstidspunktet*. En daglig leder som har hatt eierandeler på 10 % i tre av de siste fem år – og dermed oppfylt vilkåret i første ledd – kan kjøpe opp ytterligere 41 % av eierandelene, og dermed oppfylle kravet om å ha mer enn 50 % eierandelene i selskapet som søker tillatelsen, jf. bestemmelsens annet ledd.

Når det kommer til *hovedaktivitetskriteriet*, går det ut på at administrerende reders hovedaktivitet må være drift av fiskebåtrederi.⁷⁰ Uttrykket «hovedaktivitet» åpner for at den administrerende reder kan drive annen næring ved siden av driften av fiskebåtrederi.

Det er enkelt å fastslå at hovedaktivitetskriteriet er oppfylt der fiskerivirksomheten er den eneste næringen til redere. Der vedkommende driver innenfor flere næringer, vil forvaltningen særlig se på inntekt fra fiske og tid brukt på driften av fiskerivirksomheten ved vurderingen. Denne inntekten og tidsbruken i fiskerinæringen må sammenlignes med inntekt og tidsbruk i annen næring.

De nevnte momentene er ikke nødvendigvis uttømmende ved vurderingen av om noen skal anses for å være administrerende reder eller ikke. Til slutt må det foretas en konkret vurdering der oppfyllelse av nærhetskriteriet og hovedaktivitetskriteriet må veie tungt.

I praksis har det også kommet opp spørsmål om et rederi kan ha flere enn én administrerende reder. I den nevnte instruks er departementet klare på at det kun skal godtas én administrerende reder per rederi.⁷¹ Både styreleder og daglig leder vil derfor ikke samtidig godkjennes som administrerende redere.

⁷⁰ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 44.

⁷¹ NFDs instruks av 30.04.14 om administrerende reder s. 4.

Et selskap kan også eie flere fiskefartøyer. Et spørsmål i denne sammenheng er om samme person kan være administrerende reder for flere fartøy på en og samme gang. Dette er et annet spørsmål enn om et selskap kan ha flere administrerende redere. I praksis godkjenner man at en kan være administrerende reder for flere fartøy samtidig.⁷² Det avgjørende er om vedkommende fyller kravene til nærhet og hovedaktivitet. Dersom man allerede har blitt godkjent som administrerende reder for et fartøy, er det ikke gitt at man også vil bli det for neste fartøy. Ervervstillatelsen er knyttet til ett bestemt fartøy, jf. deltl. § 4 annet ledd. Hvorvidt vilkårene er oppfylt må følgelig bero på en konkret vurdering for hvert enkelt fartøy.⁷³

3.5.3 Unntak fra aktivitetskravet

Fiskerimyndighetene kan i «særlig tilfelle», når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det, ved enkeltvedtak gjøre unntak fra kravet i første og annet ledd om tidligere aktivitet i fiske og fangst, jf. deltl. § 6 tredje ledd første punktum.⁷⁴

Ordet «særlig» tilsier at adgangen til å benytte unntakshjemmelen ikke kan være vidtrekkende. Forarbeidene nevner som eksempel at det vil kunne være aktuelt å gi dispensasjon fra aktivitetskravet dersom søkeren har utdanning av betydning for fiskeyrket.⁷⁵ Ved vurderingen av hvorvidt det skal gjøres unntak skal det legges vekt på næringsmessige og regionale hensyn, herunder hensynet til sysselsetting og bosetting langs kysten og behovet for råstofftilførsel til mottaks- eller foredlingsanlegg på land i Norge.⁷⁶ Hvorvidt unntak skal aksepteres må vurderes konkret i de enkelte tilfellene.

Kongen kan gjøre unntak fra aktivitetskravet ved forskrift, jf. deltl. § 6 tredje ledd annet punkt. Dette er blant annet gjort i forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse («leveringspliktforskriften»)⁷⁷ Flere fiskerivirksomheter som driver fiske med trål etter torsk har tidligere gjennom en rekke enkeltvedtak fått dispensasjon fra aktivitetskravet på vilkår om at de må sikre en stabil råstofftilførsel til anlegg som bearbeider fisk.⁷⁸ Det er denne dispensasjonspraksisen leveringspliktforskriften tar sikte på å regulere, og er altså i hovedsak en kodifisering av den forvaltningspraksis som var blitt utviklet gjennom enkeltvedtak.

⁷² NFDs instruks av 30.04.14 om administrerende reder s. 5.

⁷³ Se forutsetningsvis Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 44, hvor det fremgår at avgjørelsen av om aktivitetskravet er oppfylt «vil bli gjenstand for en konkret vurdering i den enkelte sak».

⁷⁴ Det oppstår typisk uenigheter blant andre fiskere ved tildeling av tillatelser der det gjøres unntak fra aktivitetskravet. Som illustrasjon, se Larssen, Sørgård og Trygstad (2017), https://www.nrk.no/nordland/industri-er-far-eie-fiskebat_-en-utvikling-vi-overhodet-ikke-onsker-1.13771437. Denne unntakshjemmelen ble også diskutert under radiosendingen til Dagsnytt atten den 21.11.17, se <https://radio.nrk.no/serie/dagsnytt-atten/NMAG03023217/21-11-2017>.

⁷⁵ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 45.

⁷⁶ Samme sted.

⁷⁷ FOR-2003-09-12-1131.

⁷⁸ Dette gjaldt f.eks. Aker Seafoods ASA (i dag Havfisk ASA) på 1990-tallet.

Det følger av leveringspliktforskriftens § 2 første ledd at forskriften gjelder levering av fangst fra fartøy som eieren er tildelt torsketråltillatelse for, og som eies helt eller delvis av fiskeindustribedrifter på grunnlag av dispensasjon i medhold av deltl. § 6 tredje ledd. Etter annet ledd gjelder forskriften også for fartøy med torsketråltillatelse som før forskriftens ikrafttredelse hadde fått unntak fra aktivitetsplikten på vilkår om at fangsten skulle leveres til visse fiskeindustribedrifter, visse kommuner, eller til større geografiske områder.

Den nevnte forskriften regulerer tilbudsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten – det såkalte «pliktsystemet».⁷⁹ Dette systemet ble foreslått avvirket ved en stortingsmelding 17. mars 2017, men senere trukket av fiskeriminister Sandberg på grunn av mangel på flertall i Stortingets næringskomité.⁸⁰

Det er også gjort unntak for aktivitetskravet i ervervstillatelsesforskriften § 2. Det følger av bestemmelsen at aktivitetskravet ikke gjelder ved tildeling av ervervstillatelse for fartøy under 15 meter største lengde. Med «største lengde» siktes det til avstanden mellom de to punktene på et skipsskrog som er lengst fra hverandre når fartøyet ikke er trimmet.⁸¹ Hensikten bak regelen er å gjøre det mulig for nye fiskere å etablere seg innenfor fiske på egenhånd.

En bør være oppmerksom på at en dispensasjon kun gjelder overfor tidligere aktivitet. Dette betyr at fartøyeier må være aktiv fisker på tidspunktet ervervstillatelsen blir tildelt, og at vedkommende må fortsette å holde seg aktiv innenfor fisket for å unngå å miste ervervstillatelsen, jf. deltl. § 11 første ledd b.

3.6 Nasjonalitetskrav

Etter § 5 første ledd kan ervervstillatelse bare gis til den som er norsk statsborger⁸² eller likestilt med norsk statsborger. Bestemmelsen tar sikte på å sikre norsk eierskap i fiskeflåten, og må derfor leses i sammenheng med lovens formål om trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, jf. deltl. § 1 b.⁸³

Utlending som er bosatt i Norge er likestilt med norsk statsborger, men kan bare bli tildelt ervervstillatelse dersom fartøyets største lengde er mindre enn 15 meter. I utgangspunktet foreligger det her en diskriminering av utlendinger på grunnlag av nasjonalitet. Men Norge har i vedlegg til EØS-avtalen tatt forbehold om å anvende restriksjoner på både utenlandske statsborgeres rett til å eie fiskefartøy, og utenlandske statsborgeres rett til etablering innen fiske eller

⁷⁹ Bearbeidingsplikten ble innført i 2006 ved en endring i leveringspliktforskriften § 3, se Meld. St. 20 (2016–2017) s. 10.

⁸⁰ Se Meld. St. 20 (2016–2017) s. 14 hvor pliktsystemet blir foreslått avvirket. Forslaget ble trukket ved Meld. St. 37 (2016–2017).

⁸¹ RSV 09-2015, <https://www.sjofartsdir.no/sjofart/regelverk/runskriv/veiledning-om-maling-av-storste-lengde-pa-skip/>.

⁸² Se statsborgerloven.

⁸³ Prop. 59 L (2012–2013) s. 13.

i selskaper som eier eller driver fiskefartøyer, jf. henholdsvis EØS-avtalen vedlegg XII bokstav h og vedlegg VIII punkt 10.⁸⁴

Nasjonalitetskravet for juridiske personer reguleres i deltl. § 5 annet ledd bokstavene a til c. Selskap med begrenset ansvar reguleres i bokstav a, selskap med ubegrenset ansvar i bokstav b, og kommandittselskap – hvor medlemmene hefter både begrenset og ubegrenset – reguleres i bokstav c.

Etter bokstav a likestilles aksjeselskap, allmennaksjeselskap og annet selskap med begrenset ansvar med norsk statsborger når selskapets hovedkontor og styrets sete er i Norge. Styrets flertall, herunder også styrets leder, må være norske statsborgere som er bosatt i Norge og har bodd i Norge de to siste årene. I tillegg må norske statsborgere eie aksjer eller andeler svarende til minst 6/10 av selskapets kapital og utøve stemmerett i selskapet med minst 6/10 av stemmene.

Også partrederi⁸⁵ og andre norske selskap hvor medlemmene hefter ubegrenset for selskapets forpliktelser, anses som likestilt med norsk statsborger når norske statsborgere er medeiere for minst 6/10, jf. bokstav b. Kommandittselskap er likestilt med norsk statsborger når norske statsborgere eier minst 6/10 av den ansvarlige kapital og 6/10 av kommandittkapitalen, jf. bokstav c.

Likt med det som eies av norske statsborgere, regnes det som eies av den norske stat, institusjon eller fond som styres av den norske stat og norske kommuner, jf. deltl. § 5 tredje ledd.

Selskaper og sammenslutninger som er omfattet av finansforetaksloven § 1-3, og som har rett til å drive finansieringsvirksomhet i Norge, kan i medhold av ervervstillatelsesforskriften § 8, jf. § 6, bli tildelt midlertidig ervervstillatelse ved tvangssalg og konkurs selv uten å oppfylle nasjonalitetskravet, jf. deltl. § 7 tredje ledd annet punktum. I deltl. § 7 tredje ledd er det henvist til den opphevede finansieringsvirksomhetsloven § 1-4. Her burde lovgiver oppdatere deltakerlovens bestemmelse.

3.7 Krav til bosted

Deltl. § 5a oppstiller krav om at minst halvparten av mannskapet og lottfiskerne samt fartøyførereren må være bosatt i en kystkommune eller i en nabokommune til en kystkommune. Formålet med regelen er å bidra til at de nasjonale marine ressursene kommer kystbefolkningen i Norge til gode, jf. deltl. § 1 c.⁸⁶ En konsekvens av kommunesammenslåingene kan bli at flere kommuner blir kystkommuner eller nabokommuner til kystkommuner.

Kravet om at fartøyeier må være bosatt i en kystkommune eller nabokommune til en kystkommune gjelder ikke hvis fartøyfører også er fartøyeier, jf. bestemmelsens annet

⁸⁴ Prop. 59 L (2012–2013) s. 14 og Ot.prp. nr. 99 (2005–2006) s. 11.

⁸⁵ Se sjøloven § 101.

⁸⁶ Prop. 59 L (2012–2013) s. 15–16.

punktum. Dette unntaket er ikke aktuelt der et foretak søker tillatelsen tildelt, ettersom foretaket selvfølgelig ikke kan være fartøyfører.

Fiskeriforvaltningen kan gi dispensasjon fra bostedskravet for fartøyfører med bosted i Norden eller EØS-området for øvrig, jf. første ledd tredje punktum.

I de senere år har det vært en tilstrømning av utenlandske fiskere til Norge. Denne tilstrømningen har vært en av årsakene til det kraftige overfiske på kvoten i den åpne gruppen. Fiskeridirektoratet har opplevd problemer med å fastslå hvorvidt disse fiskerne reelt sett har bosted i Norge. Med grunnlag i EØS-reglene, har arbeidende utlendinger likestilte rettigheter med norske fiskere dersom de har meldt flytting og er folkeregistrert i en kystkommune, eller nabokommune til en kystkommune. På grunn av kapasitetsproblemer, har Fiskeridirektoratet først i ettertid kunnet foreta en ordentlig sjekk av hvorvidt opplysningene som er oppgitt i folkeregisteret stemmer med realiteten.⁸⁷ Fiskeridirektoratet har f.eks. begrenset innsyn på utenlandske registre som kan fortelle noe om eventuelle øvrige inntekter ved siden av fiskeinntektene i Norge. Eventuelle andre høye inntekter i hjemlandet kan vitne om at det reelle bostedet ikke ligger i Norge.

Kongen har i forskrift om konsesjonsordning for fjernfiske⁸⁸ gjort unntak fra bostedskravet for fartøy som nyttes til ervervsmessig fiske eller fangst i farvann som er utenfor norsk eller annen stats nasjonale jurisdiksjon, jf. deltl. § 5a annet ledd. Det vil føre for langt å behandle denne forskriften i detalj.

I deltl. § 5a tredje ledd fremgår det at kravet i første ledd ikke gjelder i den utstrekning det er gitt tillatelse som unntar fra første ledd i medhold av fiskeriforbudsloven § 4. Fiskeriforbudsloven ble opphevet ved LOV-2017-06-16-73. Lovgiver har i denne forbindelse glemt å tilpasse deltakerlovens bestemmelse.

3.8 Krav til fartøyet

Tidligere var jeg inne på at fartøyet er sentralt ved at både fisketillatelsene og fiskekvotene blir koblet til dette, jf. punkt 2.3. Følgelig må det også stilles noen krav til fartøyets kvaliteter. Ressursene er knappe, slik at ikke alle vil få adgang til å delta i fisket. Det vil være samfunnsøkonomisk rasjonelt å gi adgang til de som kan fiske mest lønnsomt og samtidig innenfor bærekraftige rammer. Slike målsettinger er umulige å oppnå uten et fartøy som er egnet til nettopp disse formål.

Av denne grunn bestemmer deltl. § 8 første punktum at en ervervstillatelse kun skal gis dersom fartøyet er «utrustet» eller «egnet» til å drive fiske eller fangst. Etter ordlyden kan vi blant annet trekke den slutning at fartøyet må kunne tåle havets krefter, at det må være mulig å gjennomføre fiske på en måte som er i samsvar med lovens formålsbestemmelser om bærekraftighet og samfunnsøkonomisk verdiskapning, og at den gir arbeiderne gode arbeidsforhold. For

⁸⁷ Jensen (2017) s. 6.

⁸⁸ FOR-2007-03-02-232.

havfiske er det typisk slik at mannskapet overnatter på fiskebåten over lengre perioder. Følgelig må båten være utformet og utstyrt slik at den skaper gode arbeidsvilkår i tråd med skipsarbeidsloven og våre folkerettslige traktater, f.eks. FNs havrettskonvensjon. I tillegg må båten være utrustet slik at fisken kan oppbevares der etter fangst.

I proposisjonen er det uttrykt at hensikten med regelen er «å hindre at det blir gitt ervervstillatelse for fartøy som *opplagt* ikke er konstruert for ervervsmessig fiske, eller fartøy som ikke kan innredes eller utrustes på en slik måte at fangsten kan behandles på en tilfredsstillende måte».⁸⁹ Ordet «opplagt» tilsier at terskelen for hvilke kvalitetsmessige krav som må stilles til fartøyet ikke kan settes høyt. Likevel burde ikke terskelen settes for lavt med hensyn til de formål bestemmelsen skal ivareta, jf. deltl. § 1.

I deltl. § 8 annet punktum er Kongen gitt kompetanse til å fastsette nærmere regler om krav til fartøyet i forskrift. I ervervstillatelsesforskriften § 3 er det bestemt at søknad om ervervstillatelse skal avslås dersom det ikke legges frem gyldig fartssertifikat for fiske- og fangstfartøy, oppdatert fartøyinstruks, godkjennelsesdokument, byggebekreftelse eller annen dokumentasjon som kreves for vedkommende fiske- og fangstfartøy etter skipssikkerhetsloven. Det er altså en rekke formalia som må være på plass før det søkes om ervervstillatelse. Dette gjelder likevel ikke dersom fartøyet er under 10,67 meter største lengde, bygget før 1. juli 2014, og står eller har stått i merkeregisteret, jf. samme bestemmelse.

Hvilke krav som stilles til fartøyet med hensyn til behandling av fisken om bord er regulert i forskrift om fartøy for levende fangst.⁹⁰ Formålet med forskriften er å sikre at fartøyet er utrustet på en slik måte at fisken sikres forsvarlig håndtering om bord med hensyn til dens velferd, jf. forskrift om fartøy for levende fangst § 1. Det kan blant annet nevnes at fartøyet må godkjennes av Mattilsynet ut fra hensynet til fiskevelferd, jf. forskriftens § 9. Fisken skal omsettes videre til ulike konsumenter. Av denne grunn er det sentralt at fiskeråstoffet og kvaliteten på fisken for øvrig blir bevart.

3.9 Skjønnsutøvelsen til forvaltningen: Krav om tilfredsstillende driftsgrunnlag for enkelte fartøy mv.

Deltakerloven oppstiller i prinsippet ingen flere materielle vilkår for å få tildelt ervervstillatelse enn de som ble behandlet i punktene 3.4–3.8 ovenfor. Lovgiver har imidlertid gitt forvaltningen vid skjønnsmyndighet med hensyn til om søknad om ervervstillatelse skal avslås eller ikke.

Etter deltl. § 7 første ledd «kan» søknad om ervervstillatelse avslås dersom et av vilkårene i bokstavene a til c er oppfylt. *Holder* og *Solsvik* skriver begge at deltl. § 7 er en «kan»-regel, som medfører at ingen har krav på å bli tildelt ervervstillatelse.⁹¹ Tilsvarende blir lagt til

⁸⁹ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 47 (min kursivering).

⁹⁰ FOR-2005-12-22-1682.

⁹¹ Holder (2015) note 25, jf. note 20 og Solsvik (2006) s. 15.

grunn i forarbeidene til deltakerloven.⁹² Dette er imidlertid vanskelig å forene med lovens ordlyd. Et avslag på søknad om ervervstillatelse må etter loven være begrunnet i et av alternativene i deltl. § 7, jf. formuleringen «kan avslås dersom». En annen sak er at vilkårene i bokstavene a til c er såpass vidt formulerte at forvaltningen faktisk står ganske fritt med hensyn til tildeling av tillatelsen.

Det følger av deltl. § 7 første ledd bokstav a første punktum at søknad om ervervstillatelse kan avslås dersom «innvilgelse ikke er ønskelig ut fra hensynet til fiskeflåtens distriktsmessige fordeling, hensynet til ressursgrunnlaget eller lovens formål for øvrig». Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om når søknad om ervervstillatelse kan avslås, noe som også er blitt gjort i ervervstillatelsesforskriften § 2a, jf. deltl. § 7 første ledd a annet punktum.

En søknad om ervervstillatelse kan avslås ut fra hensynet til ressursgrunnlaget dersom fartøyet er over 15 meter største lengde og det ikke tildeles spesiell tillatelse eller deltakeradgang, jf. ervervstillatelsesforskriften § 2a første ledd. Ordlyden gir forvaltningen kompetanse, men ikke plikt, til å avslå søknader dersom fartøyet ikke blir tildelt spesiell tillatelse eller deltakeradgang samtidig med ervervstillatelsen. I dag er det derimot en etablert forvaltningspraksis at søknad om ervervstillatelse som klar hovedregel *skal avslås* for fartøy med største lengde på over 15 meter, og som ikke får tildelt spesiell tillatelse eller deltakeradgang. Dette er i praksis blitt formulert som et krav om at slike fartøy må ha *et tilfredsstillende driftsgrunnlag* for å få tildelt ervervstillatelse.⁹³

Etter deltl. § 7 første ledd b kan søknad om ervervstillatelse avslås dersom fartøyet tidligere er tatt ut av fisket i medhold av en kondemnerings- eller strukturvoteordning eller lignende ordning, jf. punkt 6.4. Etter disse ordningene må et fartøy permanent tas ut av fiske før et annet fartøy skal kunne få tildelt tillatelse. Dette formålet vil ikke oppnås dersom fartøyet på nytt får tildelt ervervstillatelse. Hensikten bak reglene er blant annet å hindre overkapasitet i fiskeflåten.

Det følger videre av bokstav c at søknad kan avslås dersom fartøyeieren eller andre som har drevet et fartøy på fartøyeierens vegne, grovt eller gjentatte ganger har overtrådt bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller annen fiskerilovgivning. Etter ordlyden vil ikke enhver overtredelse av fiskerilovgivningen kvalifisere som grunnlag til å avslå søknaden.⁹⁴ Med annen fiskerilovgivning siktes det nok først og fremst til reguleringene i havressurslova og fiskesalslagslova. Fartøyeier må i denne forbindelse identifiseres med personer som har drevet fartøyet på vedkommendes vegne.⁹⁵

⁹² Innst. O. nr. 38 (1998–1999) s. 3.

⁹³ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 46.

⁹⁴ Samme sted.

⁹⁵ Samme sted.

Ved avgjørelsen vil forvaltningen måtte ta i betraktning de ulike formålsbestemmelsene i både deltakerloven og havressurslova. Det er særlig tre lovbestemmelser – deltl. § 1 og havressurslova §§ 1 og 7 – som gir uttrykk for de hensyn fiskerilovgivningen forsøker å ivareta. Begge lovenes § 1 har samme innhold, selv om ordlyden er noe ulikt formulert. Formålet med lovene er blant annet å tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget, å legge til rette for at høstingen av marine ressurser skal komme kystbefolkningen til gode, å øke lønnsomheten og verdiskapningen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i distriktene, jf. deltl. § 1 og havressurslova § 1.

Ingen av bestemmelsene sier noe om vekt- eller rangforholdet mellom de ulike hensyn dersom de skulle trekke i ulik retning. I proposisjonen til lovene er målsettingen om vern av ressursgrunnlaget trukket frem som den mest sentrale i fiskeripolitikken.⁹⁶ Dette er også naturlig, ettersom en bærekraftig forvaltning av de marine ressursene også danner grunnlaget for samfunnsøkonomisk vekst og arbeidsplasser for kystbefolkningen. Hvis ressursene ikke blir forvaltet på en bærekraftig måte, vil det med tiden ikke være noen ressurser igjen til fellesskapet. Hovedmålet for nærings- og fiskeripolitikken blir dermed en størst mulig verdiskaping innenfor bærekraftige rammer.⁹⁷

Forvaltningen har ved tildelingen fått uttrykkelig kompetanse til å fastsette vilkår, jf. deltl. § 4 første ledd annet punktum. Jeg har allerede vært inne på noen av de aktuelle vilkårene foran i punktene 3.5.3 og 3.7. Det vil føre for langt å gå i detalj på de ulike vilkår som kan fastsettes i denne forbindelse, men det kan nevnes at vilkår typisk vil knytte seg til leveringsbetingelser, distriktsmessige angivelser på fisket, ressurs hensyn og eierfordeling.⁹⁸

3.10 Hva kan en tildelt ervervstillatelse benyttes til?

Ervervstillatelsen er generell. Det vil si at det kun finnes én type ervervstillatelser; den skiller ikke mellom de ulike fiskeriene, men gjelder for ethvert ervervsmessig fiske.⁹⁹ Ved å få tildelt en ervervstillatelse har man i utgangspunktet grunnlaget for å delta i alle ulike typer ervervsmessig fiske.

For de fleste kommersielt viktige – de lukkede – fiskerier kreves det likevel enten en spesiell tillatelse eller deltakeradgang i tillegg til ervervstillatelsen. Dersom en aktør har fått tildelt en ervervstillatelse, kan vedkommende søke om å få tildelt en spesiell tillatelse eller deltakeradgang *i tillegg til* ervervstillatelsen. I praksis vil tillatelsessøker oftest søke om å få tildelt

⁹⁶ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 41 og Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 50.

⁹⁷ Meld. St. 10 (2015–2016) s. 7.

⁹⁸ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 43.

⁹⁹ Dette er i motsetning til spesiell tillatelse og deltakeradgang, jf. punkt 4.3.1.

ervertstillatelsen og den spesielle tillatelsen eller deltakeradgangen samtidig, jf. ervertstillatelsesforskriften § 9 annet ledd c, som krever at søknaden opplyser om hvilke former for fiske eller fangst det søkes tillatelse for (se nærmere i kapittel 4).

En aktør som har fått tildelt en ervertstillatelse, kan under visse forutsetninger også benytte denne til å drive ervertsmessig fiske og fangst i åpen gruppe.¹⁰⁰ I den åpne gruppen er det ikke fastsatt et største antall fartøy slik det er i de lukkede gruppene, se deltakerforskriften § 44 første ledd.

I Norge finnes det flere åpne fiskerigrupper. Hvilke vilkår som må være oppfylt avhenger av hvilken åpen gruppe en ønsker å delta i. For fartøy under 11 meter i sjøsamiske kommuner er åpen gruppe lovfestet, jf. deltl. § 21 fjerde ledd.¹⁰¹ Den øvrige reguleringen av de åpne gruppene finner vi i deltakerforskriften. Det er for alle de ulike åpne gruppene vilkår at eier av fartøyet og høvedsmann må være ført i fiskermanntallet¹⁰², at fartøyet er egnet, bemannet og utstyrt for det aktuelle fisket og at fartøyet må være registrert i merkeregisteret. I tillegg er det ulike variasjoner i vilkår knyttet til hvor stor største lengde og hvor stort lasteromsvolum et fartøy kan ha. Her varierer maksgrensen avhengig av hvilken åpen gruppe man vil delta i.¹⁰³

Hensikten med åpen gruppe er å opprettholde muligheten for at aktører skal kunne drive fiske i mindre skala.¹⁰⁴ Denne gruppen gir blant annet også ungdommen mulighet til å etablere seg innenfor det ervertsmessige fiske, uten de store kostnadene som deltakelse i lukket gruppe medfører. Videre gir den med årene også eldre muligheten til å trappe ned innenfor fiske.¹⁰⁵

At gruppen kalles «åpen gruppe» er litt villedende. Gruppen er i realiteten lukket, all den tid det kreves en ervertstillatelse for å kunne delta. Men gruppen er *mer åpen* enn de såkalte lukkede gruppene som krever en spesiell tillatelse eller deltakeradgang i tillegg til ervertstillatelsen.

Det finnes også eksempel på at det kreves spesiell tillatelse for å delta i åpen gruppe, jf. deltakerforskriften § 43 som krever at vedkommende som vil delta må ha fått tildelt reketrållatelse i medhold av konsesjonsforskriften § 3-1. I dette tilfellet er det underlig å omtale gruppen som «åpen».

¹⁰⁰ Arntzen (2012) s. 123 og NOU 2008: 5 s. 27.

¹⁰¹ I område som er omfattet av deltakerloven § 21 fjerde ledd, skal det ved tildeling av kvoter legges vesentlig vekt på samisk bruk og hva denne bruken har å si for de samiske lokalsamfunnene, jf. havressurslova § 11 sjetten ledd.

¹⁰² Fiskermanntallet er et frivillig register over personer som har fiske som heltids- eller deltidsyrke. Heltidsfiskere registreres på manntallets blad B, mens deltidsfiskere registreres på manntallets blad A, jf. forskrift om manntal for fiskarar § 2 (FOR-2008-12-18-1436). Personer kan søkes opp på <http://www.fiskeridir.no/register/fiskermanntallet/>.

¹⁰³ Hvis eier av et fartøy som deltar i åpen gruppe eier 50 % eller mer i annet fartøy, kan ikke sistnevnte fartøy delta i åpen gruppe i samme fiskeri, jf. deltakerforskriften § 6 annet ledd. Bestemmelsen er til hinder for deltakelse med mer enn ett fartøy i åpen gruppe.

¹⁰⁴ NOU 2016: 26 s. 33

¹⁰⁵ Samme sted s. 33 og s. 39–40.

En ervervstillatelse er som hovedregel *tidsubegrenset*.¹⁰⁶ Det vil si at disse tillatelsene ikke er gitt for en bestemt tidsperiode.

At ervervstillatelsen er tidsubegrenset betyr ikke at den er evigvarende. At noe er tidsubegrenset betyr i prinsippet kun at det ikke er fastsatt noen eksakt tidsramme for varigheten.¹⁰⁷ Forvaltningen har kompetanse til å trekke tilbake ervervstillatelsen dersom ulike vilkår er oppfylt, jf. deltl. § 11. Videre faller tillatelsene bort når eieren taper eiendomsretten til fartøyet, herunder ved tvangssalg, kondemnering og forlis, jf. deltl. § 10. Så lenge lovgiver ikke endrer reglene for tilbakekall og bortfall av tillatelse, vil ikke forvaltningen ha myndighet til å tildele evigvarende tillatelser.

¹⁰⁶ Rt-2014-1025 avsnitt 47. Unntak gjelder for ervervstillatelse tildelt i forbindelse med arveoppgjør, tvangssalg og konkurs, jf. deltl. § 7 annet og tredje ledd. Disse er gitt for en kortere periode, med mulighet for forlengelse.

¹⁰⁷ Rt-2013-1345 avsnitt 69 i relasjon til strukturkvotene.

4 Tildeling av spesiell tillatelse og deltakeradgang

4.1 Innledning

Kapitlet vil beskrive hvordan en aktør kan få tilgang til å delta i de lukkede og mer lønnsomme fiskerigruppene. Dette er fiskerier som krever enten en spesiell tillatelse eller deltakeradgang i tillegg til ervervstillatelsen. Forutsetningen for drøftelsen i dette kapitlet er at søker av tillatelsene oppfyller vilkårene for å bli tildelt en ervervstillatelse – eller at det eventuelt gis dispensasjon der dette er mulig.

Søknad om spesiell tillatelse og deltakeradgang skal, i likhet med søknad om ervervstillatelse, fremmes på fastsatt skjema og sendes til Fiskeridirektoratet, jf. ervervstillatelsesforskriften § 9. Klageinstansen er enten Nærings- og fiskeridepartementet eller Fiskeridirektoratet sentralt, avhengig av hvorvidt det er Fiskeridirektoratet sentralt eller Fiskeridirektoratet regionalt som treffer vedtak i første runde, jf. ervervstillatelsesforskriften § 26 (se nærmere punkt 3.3).

Tildeling av spesielle tillatelser skjer enten ved nytildeling eller ved erstatningstildeling jf. punkt 3.3. Ettersom nytildelinger av spesielle tillatelser og deltakeradganger sjelden skjer i praksis, vil fokuset i dette kapitlet ligge på erstatningstildeling av slike tillatelser. Vilårene for nytildeling behandles i punkt 4.4. Erstatningstildelingen vil bli drøftet mer i detalj i punkt 4.5. Det som sies om nytildeling og erstatningstildeling vil danne grunnlag for diskusjonene i kapittel 7.

For øvrig skal jeg i punkt 4.2 først se på hvem som kan få tildelt spesiell tillatelse og deltakeradgang. Videre skal jeg i punkt 4.3 se på når – altså for hvilke fiskerier – spesiell tillatelse og deltakeradgang kreves.

4.2 Hvem kan få tildelt spesiell tillatelse og deltakeradgang?

Det er på det rene at både fysiske personer og ulike sammenslutninger kan være innehavere av en spesiell tillatelse, jf. deltl. § 15 første ledd.

Når det kommer til deltakeradgangene, gir ikke ordlyden i loven eller deltakerforskriften noe klart svar på hvem som kan få tildelt disse. I deltakerforskriften er det gjennomgående et vilkår for å få adgang til å fiske (deltakeradgang) innenfor de ulike lukkede grupper at «eier av fartøyet [...] må være ført på blad B i fiskermanntallet», jf. blant annet deltakerforskriften § 9 første ledd b og § 17 første ledd b. Vilårene for å kunne bli registret i fiskermanntallets blad A eller B er i dag utformet slik at de kun gjelder for *fysiske personer*.¹⁰⁸ Spørsmålet er om dette utelukker at juridiske personer kan være eiere av deltakeradganger.

Spørsmålet om et selskap kunne være innehaver av en deltakeradgang kom opp for Høyesterett i Rt. 2014 s. 1025.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Se forskrift om manntal for fiskarar og fangstmenn §§ 3 og 5.

¹⁰⁹ Rt-2014-1025 avsnitt 34–43 for drøftelsen av spørsmålet.

Saken gjaldt gyldigheten av skatteligninger, hvor hovedspørsmålet var om det ved overdragelse av fiskefartøy var skjedd en skattepliktig realisasjon av tilknyttede fiskerettigheter. Svaret på spørsmålet berodde på om selskaper, og ikke bare fysiske personer, kunne inneha slike rettigheter. I forbindelse med overdragelsene av to fiskefartøy fra enkeltpersonforetak til deleide aksjeselskap fikk selskapene ervervstillatelse og deltakeradgang til samme fiskerier som overdrageren hadde hatt, etter henholdsvis deltl. § 4 og 21. De ankende parter gjorde gjeldende at deltakeradgangen tilligger de aktive fiskerne med aksjemajoriteten i henhold til § 6 annet ledd, og ikke aksjeselskapene som sådan. Anførselen ble forankret i dagjeldende deltakerforskrift § 2 første ledd bokstav b, som satte som vilkår for å delta i de aktuelle fiskeriene at «eier av fartøyet og høvedsmann må være ført på blad B i fiskermanntallet». Dette er fortsatt et vilkår for å få deltakeradgang i dag.

Høyesterett kom til at sammenhengen i fiskerilovgivningen tilsa at tillatelsene som er nødvendige for å fiske må tilligge samme rettssubjekt. Uttrykket «eier», i den nevnte bestemmelse, ble tolket slik at det både omfattet direkte og indirekte eierskap – altså gjennom å eie eierandeler i en juridisk person.¹¹⁰

Dersom tillatelsene fordeles på ulike rettssubjekter vil en nødvendig brikke for å delta i fiske mangle. Foretaket som eier et fartøy som er tildelt ervervstillatelse vil mangle den nødvendige deltakeradgang for å kunne delta i den lukkede fiskerigruppen. Enkeltpersonen som eventuelt skulle få tildelt deltakeradgang vil mangle ervervstillatelsen – som er en nødvendig grunntillatelse for alle typer ervervsmessig fiske, jf. deltl. § 4. Dette er Høyesterett også inne på når de sier at «[a]ktive majoritetsaksjonærer vil [...] ha liten glede av en personlig deltakeradgang så lenge fartøyets ervervstillatelse og fartøykvoter tilligger selskapet».¹¹¹

Konklusjonen er følgelig at både fysiske og juridiske personer kan være eiere av alle de ulike fisketillatelsene.

Som vist i punkt 3.2, kan en ervervstillatelse ikke eies i sameie mellom to eller flere personer. Tilsvarende gjelder for spesiell tillatelse og deltakeradgang.

4.3 Når kreves spesiell tillatelse og når kreves deltakeradgang?

4.3.1 Innledning

Den norske fiskeflåten består av forskjellige redskap- og fartøygrupper, og er delt i kystfiske- og havfiskeflåten. Hvorvidt deltakelse innenfor et fiskeri krever en spesiell tillatelse eller en deltakeradgang, avhenger kort oppsummert av hva slags *redskap* som skal brukes til å fiske, hvilken *fiskebestand* det skal fiskes på, *fartøyets størrelse* – både lasteromsvolum og største lengde – og *området fiske og fangsten skal foregå*. Videre må det naturligvis være tale om ervervsmessig fiske og fangst, jf. punkt 3.4.

¹¹⁰ Se i denne forbindelse også Zimmer (2015) s. 227.

¹¹¹ Rt-2014-1025 avsnitt 39.

I motsetning til ervervstillatelsen, finnes det ulike typer spesielle tillatelser og deltakeradganger. Dersom man f.eks. får tildelt en spesiell tillatelse, betyr ikke dette at vedkommende fisker har adgang til å fiske innenfor alle fiskerier som krever spesiell tillatelse, men kun innenfor *det* fiskeriet som vedkommende spesielle tillatelse gjelder for. Har man fått en spesiell tillatelse til å drive fiske med trål etter torsk, kan man ikke uten særskilt spesiell tillatelse ha rett til å drive fiske etter makrell med ringnot. Tilsvarende gjelder for deltakeradgangene.

Som klar hovedregel kreves det ikke tildeling av alle de tre nevnte tillatelsene samtidig for å kunne delta i et fiskeri. En annen sak er at et fartøy som oppfyller de nødvendige vilkårene samtidig kan få tildelt tillatelse til å fiske både innenfor et fiskeri som krever spesiell tillatelse, og innenfor et annet fiskeri som krever deltakeradgang. Men den spesielle tillatelsen og deltakeradgangen er i så fall uavhengige av hverandre.

Til denne hovedregelen har vi i 2018 fått unntak for fiske etter reker i Grønlands økonomiske sone. Tilgang til dette fiskeriet krever både en ervervstillatelse, spesiell tillatelse og deltakeradgang, jf. deltakerforskriften § 42, jf. konsesjonsforskriften § 3-1.

Dersom en aktør ønsker å drive fiske innenfor et fiskeri som i utgangspunktet krever spesiell tillatelse, hvor fiskerivirksomheten samtidig også vil foregå utenfor Norges fiskerijurisdiksjon, kreves det likevel en annen type tillatelse/deltakeradgang i tillegg til ervervstillatelse og spesiell tillatelse, jf. forskrift om fiske og fangst i andre staters farvann § 2, jf. deltl. § 20.¹¹² Her er det imidlertid tale om en tillatelse/deltakeradgang hjemlet i deltl. § 20, og ikke § 21.

Jeg ser først på reglene relatert til når det stilles krav om en spesiell tillatelse, før jeg ser på tilsvarende regler for deltakeradgangen.

4.3.2 Når kreves spesiell tillatelse?

Deltl. § 12 stiller krav om spesiell tillatelse til enkelte former for ervervsmessig fiske og fangst. I praksis har det med tiden blitt slik at det kreves spesiell tillatelse for de ulike fiskeriene som faller inn under havfiskeflåten, med unntak av den konvensjonelle havfiskeflåten.¹¹³ Hva som nærmere ligger i den «konvensjonelle havfiskeflåten» vil jeg komme tilbake til straks nedenfor.

Før lovendringen ved LOV-2013-05-31-24 krevde deltakerloven spesiell tillatelse for å drive trålfiske, rekestråling, fiske med ringnot, fangst av hval og fangst av sel. Vi ser altså at kravet om spesiell tillatelse tidligere i hovedsak ble knyttet opp mot fiskeredskap.¹¹⁴ Etter deltl. § 12 første ledd første punktum er det nå bestemt at ingen må nytte «havfiskefartøy» til ervervsmessig fiske og fangst uten spesiell tillatelse. Ordlyden er vid, og gir ingen klare indikasjoner på hva slags fartøy som omfattes. I forarbeidene til lovendringen fremgår følgende:

¹¹² FOR-2016-07-25-943.

¹¹³ Prop. 88 L (2014–2015) s. 6–7.

¹¹⁴ Prop. 59 L (2012–2013) s. 20.

«Det er ikke nødvendig at begrepet blir definert i lovbestemmelsen eller i forarbeidene, da det fortsatt vil være opp til de til enhver tid gjeldende forskrifter å definere hva som skal være et «havfiskefartøy». For å tydeliggjøre dette foreslås det at loven eksplisitt gir Kongen hjemmel til å definere begrepet nærmere.»¹¹⁵

Fiskeriforvaltningen har her fått vid kompetanse til å fastlegge innholdet i begrepet «havfiskefartøy» i forskrift, jf. deltl. § 12 annet ledd. Begrepet «havfiskefartøy» er dynamisk, i den forstand at det kan endre innhold – f.eks. som følge av at sittende regjering endrer politisk målsetting, eller at neste regjering har et annet fiskeripolitisk syn enn den forrige.

Som havfiskefartøy regnes *fiskefartøy med lasteromsvolum på 500 m³ eller mer*, jf. konsesjonsforskriften § 1-1 tredje ledd annet punktum.

Kravet om spesiell tillatelse er derimot ikke utelukkende begrenset til fiskefartøy med lasteromsvolum på 500 m³ eller mer. Det følger av deltl. § 12 annet ledd at Kongen i forskrift både kan bestemmes hva som er å regne som havfiskefartøy, og at det skal være krav om spesiell tillatelse for å nytte *andre fartøy enn havfiskefartøy* til ervervsmessig fiske og fangst. Ordlyden i bestemmelsen er i prinsippet vid nok til at den gir forvaltningen kompetanse til å innføre krav om spesiell tillatelse for alle de forskjellige fartøyene som deltar i ervervsmessig fiske og fangst. Myndighetene har også benyttet noe av denne kompetansen til å innføre krav om spesiell tillatelse for andre typer fartøy enn havfiskefartøy. Følgelig er det ikke kun ervervsmessig fiske med fartøy som faller innunder definisjonen til begrepet «havfiskefartøy» som krever en spesiell tillatelse.

En interessant observasjon i denne sammenheng er at lovgiver i prinsippet har overlatt til forvaltningsmyndighetene all kompetanse til å bestemme hvilke fiskerier som skal kreve spesiell tillatelse. Forvaltningen har både kompetanse til å fastsette innholdet i hva som skal anses som havfiskefartøy, og hvorvidt fiske med andre fartøy også skal kreve spesiell tillatelse. Med andre ord står forvaltningen ganske fritt til å bestemme rundt reguleringen av de spesielle tillatelsene.¹¹⁶ Et poeng ved å gi forvaltningen kompetanse til å gi forskrifter vil ofte være at den skal kunne «bruke sitt omdømme ut fra faglige, politiske eller etiske vurderinger».¹¹⁷

Hvilke fiskerier er det så som krever spesiell tillatelse? Etter konsesjonsforskriften § 1-1 første ledd må ingen uten spesiell tillatelse drive ervervsmessig fiske og fangst med «trål,

¹¹⁵ Prop. 59 L (2012–2013) s. 21.

¹¹⁶ I Rt-2013-1345 avsnitt 137 skriver førstvoterende ganske treffende at «[f]iskerinæringen er underlagt et reguleringsregime der det [...] ligger en konstant mulighet for endring i rammevilkårene. Endringene kan skyldes ressursituasjonen, men de kan også være begrunnet i ulikt syn på hvilken fiskeripolitikk som skal føres».

¹¹⁷ Graver (2015) s. 237.

rekefiske, ringnot eller seinot».¹¹⁸ Det stilles altså i utgangspunktet krav om spesiell tillatelse for ervervsmessig fiske med de nevnte fiskeredskaper. Dette er imidlertid ikke mer enn et utgangspunkt – det er flere unntak i bestemmelsens øvrige ledd. I tillegg bestemmer første ledd at det kreves spesiell tillatelse for ervervsmessig fiske og fangst av «hval eller sel». For fangst av hval og sel er det ingen unntak fra kravet om spesiell tillatelse.

Vi ser altså at kravet om spesiell tillatelse ikke utelukkende er knyttet opp mot typen fartøy, slik deltl. § 12 indikerer ved første lesing, jf. «havfiskefartøy». Begrepet «havfiskefartøy» har faktisk kun direkte betydning for et mindre antall typer fiske. Det følger av konsesjonsforskriften § 1-1 tredje ledd første punktum at det for fiske med redskapene ringnot og seinot kreves spesiell tillatelse dersom fartøyet er et havfiskefartøy – altså at fartøyet har et lasteromsvolum på 500 m³ eller mer. Motsatt kreves det ikke spesiell tillatelse ved fiske med de nevnte redskapene dersom fartøyet har et lasteromsvolum på under 500 m³. I så fall kreves det en deltakeradgang, jf. punkt 4.3.3.

Ved fiske med trål og rekefiske gjelder kravet om spesiell tillatelse i utgangspunktet for alle typer fartøy, jf. konsesjonsforskriften § 1-1 annet ledd første punktum. For fiske med redskapene trål og rekefiske har altså ikke begrepet «havfiskefartøy» nødvendigvis betydning, ettersom det i utgangspunktet er redskapet som avgjør om spesiell tillatelse kreves eller ikke. Begrepet «havfiskefartøy» vil derimot ha direkte betydning dersom det er et kystfiskefartøy som driver tråling etter makrell og nordsjøsild utenfor 12 nautiske mil fra grunnlinjen og som har deltakeradgang i henholdsvis fisket etter makrell og nordsjøsild, jf. konsesjonsforskriften § 1-1 annet ledd siste punktum, jf. deltakerforskriften § 1 bokstav d og e. Begrepet vil også ha betydning dersom trålingen skjer etter lodde og polartorsk, rekefiske i området sør for 62 grader nord og tråling etter norsk vårgytende sild, jf. bestemmelsens annet ledd annet og fjerde punktum. Dersom trålingen skjer etter disse typene fiske og på de nevnte lokasjoner, vil kravet om spesiell tillatelse kun oppstå dersom fiske skjer med havfiskefartøy.

¹¹⁸ Frem til 15. desember 2017 gjaldt dette kravet også fiske og fangst med snurrevad, jf. Endr. i konsesjonsforskriften (FOR-2017-12-15-2032).

Videre i bestemmelsen finner vi flere unntak knyttet til tråling av ulike fiskeslag mv., men disse er ikke uttrykkelig knyttet til sontringen mellom havfiskefartøy og kystfiskefartøy.¹¹⁹ «Kystfiskefartøy» er verken definert i lov eller forskrift, men er i praksis forstått å omfatte fartøy med lasteromsvolum under 500 m³.¹²⁰ Det vil si at et fartøy enten blir å regne som et havfiskefartøy eller kystfiskefartøy.

Ordet havfiskefartøy er følgelig delvis villedende slik det blir brukt i deltl. § 12. I forskriften fokuseres det i større grad på redskap og fiskebestand enn det man får inntrykk av ved å lese ordlyden i deltl. § 12. Dette er litt overraskende, ettersom meningen med lovfesting av begrepet i 2013 var at man skulle forlate det store fokuset på redskap.¹²¹ Det ble i forarbeidene blant annet uttalt at:

«Departementet vil likevel gå inn for å endre deltakerloven § 12 slik det ble foreslått i høringsnotatet, dvs. at utgangspunktet heretter skal være at det kreves spesiell tillatelse (konsesjon) for å drive ervervsmessig fiske og fangst med havfiskefartøy, i stedet for at konsesjonskravet knyttes opp mot valg av redskap.»¹²²

I tillegg kommer fiskelokasjon og fartøyets lengde inn som relevante parametere for enkelte typer fiske. Dette reiser tvil om hensiktsmessigheten ved å gi forvaltningen såpass vid skjønnsmyndighet til å fastsette og utvikle regelverket (se punkt 2.6 foran). Her burde det foretas en opprydning, hvor det i mindre grad legges vekt på redskap – slik lovgiver også forutsatte i forbindelse med lovendringen.

For å komplisere bildet ytterligere, er det ikke slik at det kreves en spesiell tillatelse for alle typer fiske som foregår med havfiskefartøy heller. Begrepet «havfiskefartøy» er også blitt benyttet i deltakerforskriften, som regulerer tildeling av deltakeradganger. Begrepet blir i praksis forstått på samme måte i de to forskriftene, selv om det ikke er definert nærmere i deltakerforskriften.

¹¹⁹ Kravet om spesiell tillatelse gjelder ikke for fartøy som er tildelt deltakeradgang for små ringnotfartøy og har adgang til å delta i fisket etter det aktuelle fiskeslaget, jf. konsesjonsforskriften § 1-1 annet ledd tredje punktum. Slike små ringnotfartøy vil i praksis være under 500 m³. Hovedregelen i bestemmelsens første punktum gjelder heller ikke krepsetråling for fartøy som er 11 meter eller kortere, og for reketråling for fartøy som er kortere enn 19,81 meter, jf. konsesjonsforskriften § 1-1 annet ledd annet punktum. Såpass korte fartøy vil i praksis ikke kunne ha et lasteromsvolum på 500 m³.

¹²⁰ Nærings- og fiskeridepartementet har på høring sendt ut forslag om å heve tillatt lasteromsvolum for kystfiskebåter fra 500m³ til 600 eller 700m³, jf. Nærings- og fiskeridepartementet (2017b). Alternativt foreslår departementet å forskriftsfeste en ny og snevrere definisjon av hva som skal regnes med når lasteromsvolum måles. Begge alternativene vil resultere i at det tillates større kystfiskefartøy enn i dag. I skrivende stund har det enda ikke blitt fattet endelig beslutning i denne saken.

¹²¹ Prop. 59 L (2012–2013) s. 20–21.

¹²² Samme sted s. 20.

Fiske med *konvensjonelle havfiskefartøy* krever ikke spesiell tillatelse. I slike tilfeller kreves det en deltakeradgang, jf. punkt 4.3.3 nedenfor. Konvensjonelle havfiskefartøy er fiskefartøy med lasteromsvolum over 500 m³, der fiske foregår med konvensjonelle redskap, jf. deltakerforskriften § 9 første ledd. Som konvensjonelle redskap regnes garn, line og juksa – også kalt passive redskap. Etter en forskriftsendring 15. desember 2017, kan konvensjonelle havfiskefartøy også benytte seg av redskapet snurrevad.¹²³ Hvordan stiller dette seg i relasjon til deltl. § 12 første ledd, som i utgangspunktet oppstiller et krav om spesiell tillatelse der fiske skjer med havfiskefartøy, uavhengig av hvilket redskap som blir brukt?

Etter deltl. § 14 kan Kongen ved forskrift gjøre unntak fra kravet om spesiell tillatelse for fartøy under en viss størrelse, og for fiske og fangst etter bestemte arter, med bestemte redskaper eller i bestemte områder. I konsesjonsforskriften § 1-1 femte ledd er det bestemt at kravet i deltl. § 12 om spesiell tillatelse for å nytte havfiskefartøy til ervervsmessig fiske og fangst ikke gjelder ut over det som følger av første ledd i bestemmelsen. Ettersom fiske med konvensjonelle redskap er utelatt, er det i forskrift med hjemmel i deltl. § 14 samtidig gjort unntak fra krav om spesiell tillatelse for fiske med havfiskefartøy som benytter slike konvensjonelle redskap. Her er lovgivningen nok en gang unødvendig komplisert. Den forutsetter lesing av lov og ulike forskrifter i sammenheng for å forstå hva som er gjeldende rett.

Videre har heller ikke den gjeldende definisjonen av havfiskefartøy vært like vellykket og enkel å praktisere i alle tilfeller. Fastsettelsen av lasteromsvolumet til et fartøy har bydd på problemer i praksis.¹²⁴ Reglene for beregning av lasteromsvolum er slik at alle rom om bord på fartøyet som kan brukes til last, totalt må ligge innenfor lasteromsbegrensningen. Rom som faller utenfor må ikke senere bygges om eller på andre måter endres slik at det totale lasteromsvolumet blir oversteget. Ettersom fartøyene er utformet så forskjellig, er det i praksis vanskelig å avgjøre hva som skal tas med i beregningen. Dette har ledet til at det har forekommet en ufrivillig forskjellsbehandling fra forvaltningens side, der enkelte fartøy som burde blitt ansett som havfiskefartøy har blitt ansett som kystfiskefartøy, og motsatt.¹²⁵

4.3.3 Når kreves deltakeradgang?

For deltakelse i kystfiskeflåten og den konvensjonelle havfiskeflåten kreves det en deltakeradgang for å delta.¹²⁶

¹²³ Se fotnote 118 og PRE-2017-12-15-2032.

¹²⁴ Nærings- og fiskeridepartementet (2017b) s. 3. Se også Fiskeridirektoratet (2017b) s. 3 der bruttotonasje blir foreslått som parameter istedenfor lasteromsvolum.

¹²⁵ Fenstad (2017) s. 3.

¹²⁶ Prop. 88 L (2014–2015) s. 6–7.

I Deltl. § 21 første ledd første punktum fremgår det at:

«Når hensynet til ressursforvaltningen, avviklingen av fisket eller lønnsomheten i fisket gjør det nødvendig, kan Kongen ved forskrift med virkning for inntil ett år av gangen, fastsette bestemmelser om vilkår for adgangen til å delta i et bestemt fiske.»

Bestemmelsen oppstiller en rekke alternative vilkår for at myndighetene skal kunne adgangs- begrense et bestemt fiske. Ordlyden tilsier at det må være påkrevd at fiskeriet adgangsreguleres som følge av ett eller flere av de nevnte hensyn, og at adgangsreguleringen må være egnet til å ivareta det aktuelle hensynet. De nevnte hensyn må altså ikke kunne ivaretas gjennom mindre drastiske midler enn ved lukking av fiskeriet.

Dersom ingen av de alternative hensyn tilsier at det er nødvendig å lukke fiskeriet, kan ikke det bestemte fiske adgangsbegrenses heller. Hovedhensikten bak begrensningen i adgangen til fisket er «å tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å legge til rette for lønnsomhet og verdiskaping i næringen».¹²⁷

Det enkelte fiske kan kun begrenses for ett år av gangen. Følgelig tvinges myndighetene til å foreta en løpende vurdering av hvorvidt vilkårene er oppfylt. Selv om vilkårene var oppfylt på et tidspunkt, betyr ikke dette at fiske kan forbli adgangsbegrenset for fremtiden. Myndighetene må på nytt åpne fiskeriet dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt ved inngangen til det nye reguleringsåret. Vurderingen blir blant annet basert på bestandssituasjonen i vedkommende fiskeri.¹²⁸ Alternativt kan myndighetene bestemme at fiskeriet skal kreve en spesiell tillatelse, jf. deltl. § 12. I så fall må det foretas endringer i de reguleringene som er gitt i konsesjonsforskriften.

At det enkelte fiske kun kan begrenses for ett år av gangen resulterer i at deltakeradgangen også tildeles for ett år av gangen. Deltakeradgangene er altså tidsbegrensede, i motsetning til ervervstillatelsen og den spesielle tillatelsen.¹²⁹ Selv om aktørene ikke har noen garanti for å få tildelt deltakeradgangene fra år til år, innebærer tidsbegrensningen på ett år mer en formalitet enn en realitet.¹³⁰ Ordningen med deltakeradganger har ligget fast over lang tid og praktiseres slik at hvis man tilfredsstiller vilkårene for å få tildelt deltakeradgangen, kan man regne med å få fortsette i det lukkede fiske uten å være nødt til å søke om ny

¹²⁷ Meld. St. 22 (2012–2013) s. 104.

¹²⁸ St.meld. nr. 21 (2006–2007) s. 25.

¹²⁹ Unntak gjelder for spesiell tillatelse tildelt i forbindelse med arveoppgjør, tvangssalg og konkurs, jf. deltl. § 7 annet og tredje ledd, jf. § 12 første ledd annet punktum. I tillegg gis spesielle tillatelser til å fangste etter vågehval og sel for kun ett kalenderår av gangen, jf. henholdsvis konsesjonsforskriften § 7-1 og § 8-1.

¹³⁰ Eidesen-utvalget har foreslått å slå sammen den spesielle tillatelsen og deltakeradgangen til en felles tids- ubegrenset fisketillatelse, jf. NOU 2016: 26 s. 13. Arntzen (2017) s. 80 anbefaler at dette ikke gjøres. Arntzen mener blant annet at dette vil føre til at deltakeradgangene får en endret rettslig status, og mener at forsvarlighetsprinsippet krever at andre systemer vurderes først, jf. samme sted.

deltakeradgang. Følgelig får deltakeradgangen et tidsbegrenset preg, slik som ervervstillatelsen og den spesielle tillatelsen.¹³¹

Ordlyden i deltl. § 21 er generell, og har et anvendelsesområde som i utgangspunktet rammer ethvert ervervsmessig fiske. Det vil si at bestemmelsen også gir hjemmel til å innskrenke adgangen til å delta i fiskerier som i dag tilhører havfiskeflåten. Det er ikke noe i ordlyden som begrenser bestemmelsen til kun å gjelde overfor den konvensjonelle havfiskeflåten og kystfiskeflåten. Å begrense adgangen til et fiskeri etter deltl. § 21 forutsetter likevel at vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Verken hensynet til ressursforvaltningen, avviklingen av fisket eller lønnsomheten i fisket gjør det «nødvendig» å krevne deltakeradgang for et fiske som allerede er deltakerbegrenset gjennom kravet om spesiell tillatelse.

Fiskeriene i kystfiskeflåten er delt opp i *to grupper* – en lukket og en åpen gruppe. Den lukkede gruppen gir som regel adgang til å fiske en betydelig større kvote sammenlignet med den åpne gruppen, jf. figur 6 i punkt 6.2 nedenfor.¹³² Det er for denne gruppen det stilles krav om deltakeradgang. Deltakeradgangen gir den enkelte fisker «adgang til å delta i et fiskeri hvor det er fastsatt et største antall fartøy som gis adgang til fiskeriet», jf. deltakerforskriften § 2 b.

Det uttales ofte at en deltakeradgang ikke er en tillatelse i rettslig forstand, men «kun et uttrykk for at fartøyeier og fartøyet fyller de til enhver tid gjeldende vilkår for å delta i lukket gruppe i et fiskeri».¹³³ I forarbeidene uttrykkes det slik: «Det er her snakk om årlige begrensninger i deltakelsen, ikke tildeling av et fastsatt antall tillatelser til å drive en definert fremtidig virksomhet. Ordningene er således ikke lukket på samme måte som konsesjonsordningene».¹³⁴ Riktignok er det slik at dersom en aktør oppfylder vilkårene i deltakerforskriften om tildeling av deltakeradgang, vil vedkommende få adgang. En deltakeradgang blir altså i utgangspunktet ikke tildelt ved enkeltvedtak slik ervervstillatelse og spesiell tillatelse blir. Men det er et vilkår for å få deltakeradgang at fartøyet hadde adgang til å delta i samme fiskeriet året før, jf. deltakerforskriften § 4. Det vil si at det i praksis er tildelt et fastsatt antall tillatelser. Den mest praktiske måten å bli tildelt deltakeradgang på er ved erstatningstildeling eller – mindre praktisk – ved nytildeling, jf. henholdsvis punktene 4.5 og 4.4 nedenfor. Slike tildelinger vil utvilsomt være enkeltvedtak.¹³⁵ Deltakeradgangene har i praksis blitt tilnærmet like de spesielle tillatelsene på dette punktet.

Som jeg var inne på i punkt 4.3.2, kreves det deltakeradgang for enkelte typer fiske som drives med havfiskefartøy. Dersom havfiskefartøyet driver fiske med konvensjonelle redskaper – ikke

¹³¹ Rt-2014-1025 avsnitt 48. Deltakeradgangene blir ikke ansett for å være tidsbegrensede i en skatterettslig sammenheng, jf. Skatte-ABC 2017/18 s. 479. For at fiske skal være økonomisk lønnsomt kreves det ofte at den enkelte fisker får adgang til å drive virksomheten over vesentlig lengre tid enn ett år. Å drive med ervervsmessig fiske krever investeringer i blant annet fartøy, mannskap og utstyr. Dersom formålet om å skape økt lønnsomhet og verdiskaping i næringen skal oppfylles, kreves det en viss forutsigbarhet for at aktørens investeringer ikke risikerer å gå tapt som følge av at adgangen til å fiske bortfaller etter en kort periode.

¹³² Prop. 88 L (2014–2015) s. 7.

¹³³ Samme sted.

¹³⁴ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 52. Se også NOU 2008: 5 s. 27.

¹³⁵ PRE-2007-09-28-1091.

trål eller not – må fartøyet ha deltakeradgang, og ikke spesiell tillatelse, jf. deltakerforskriften § 1 a.

Videre er det krav om deltakeradgang for fiske på ulike bestander der fiske foregår med fartøy som har et lasteromsvolum på mindre enn 500 m³. For betydningen av sontringen mellom havfiskefartøy og kystfiskefartøy, nøyer jeg meg med å vise til drøftelsen i punkt 4.3.2.

Skillet mellom havfiskefartøy og kystfiskefartøy kommer ikke på spissen for fiske av reker med trål i Nordsjøen og Skagerrak sør for 62 grader nord, fiske etter blåkveite for fartøy under 28 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap nord for 62 grader nord, for fangst av kongekrabbe eller for fiske etter reker i Grønlands økonomiske sone, jf. henholdsvis deltakerforskriften § 1 bokstavene h, k, n og p.

4.4 Når kan nytildeling av spesiell tillatelse og deltakeradgang skje?

4.4.1 Innledning

Nytildeling skjer ved at fiskerimyndighetene tildeler spesielle tillatelser eller deltakeradganger til et fartøy, uten at et allerede deltakende fartøy oppgir sine tildelte fisketillatelser og fiskekvoter (straks om denne måten for tildeling i punkt 4.5). Det totale antallet tillatelser innenfor en lukket gruppe vil altså øke.¹³⁶

Ved en nytildeling vil vi få et ekstra deltakende fartøy innenfor den aktuelle lukkede gruppen. De allerede deltakende fartøyene innenfor gruppen vil naturligvis ikke være aktuelle for nytildeling, ettersom disse ikke vil kunne få tildelt samme type tillatelse som de allerede innehar. Alternativt til nytildeling til et nytt fartøy, kan myndighetene velge å øke mengden kvote til de allerede deltakende fartøyene, se kapittel 6. En nytildeling forutsetter at det er en kvote å tildele sammen med tillatelsen, jf. punkt 4.4.2.

Jeg vil straks vise at nytildeling av spesielle tillatelser og deltakeradganger sjelden skjer.¹³⁷ Sett bort fra administrative kostnader i forbindelse med søking etter tillatelse og et mindre gebyr ved innmelding i merkeregisteret, tildeler myndighetene tillatelsene vederlagsfritt, jf. ervervstillatelsesforskriften §§ 10, 11 og 18.

4.4.2 Nytildeling av spesiell tillatelse

Fiskerimyndighetene kan *øke det totale antallet spesielle tillatelser* etter en vurdering ut fra lovens formål, jf. deltl. § 16 første ledd første punktum. Et av lovens sentrale formål er å tilpasse

¹³⁶ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 50.

¹³⁷ I 2013 ble tre reketrålkonsesjoner tildelt ved nytildeling, se Prop. 88 L (2014–2015) s. 8 og Nærings- og fiskeridepartementet (2013), https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FKD/Brev/Brev_om_bestilling_utlysing_av_tre_nye_reketraalkonsesjoner.pdf.pdf. Departementet har nylig også sendt et forslag om nytildeling av spesielle tillatelser for fjernfiske av krill på høring, jf. forskrift om konsesjonsordning for fjernfiske § 4, jf. deltl. § 16. Se Nærings- og fiskeridepartementet (2017a), <https://www.regjeringen.no/contentassets/090185c0907f4a258ef843e99351d7e6/horing---utlysning-av-nye-konsesjoner-for-fjernfiske-etter-krill.pdf>.

fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene, jf. deltl. § 1 a. Årsaken til at nytildelinger forekommer såpass sjelden har å gjøre med koblingen mellom tillatelsene og de kvotene som blir tildelt med disse, jf. punktene 2.3 og 6.3. Myndighetene vil ved tildelingen av tillatelsene tildele så mye som de kan av den kvoten som kan fiskes opp innenfor det aktuelle fiskeriet tillatelsen gjelder for. Det vil ikke være noe poeng i å nytildel tillatelser hvis det ikke er noen kvoter å tildele sammen med disse. Dersom myndighetene vil øke antallet tillatelser innenfor et fiskeri, vil kvoten til det nye deltakende fartøyet måtte bli hentet fra de allerede deltakende fiskernes kvote. Dette vil føre til at allerede deltakende fiskere vil få en mindre del av ressursrenten, sammenlignet med situasjonen før det skjedde en nytildeling.

Det er en klar politisk målsetting å sikre stabilitet i de lukkede fiskeriene, blant annet med hensyn til investeringene som er gjort.¹³⁸ Følgelig vil fiskerimyndighetene være tilbakeholdne med å øke antallet spesielle tillatelser (og deltakeradganger) innad i en lukket gruppe.¹³⁹

Her forutsetter jeg selvfølgelig at fiskerne allerede hadde mulighet til å fiske opp kvoten de ville fått tildelt dersom det ikke hadde kommet til et nytt fartøy. Dersom de deltakende fiskerne ikke presterer å fiske opp en betydelig del av den tildelte kvoten, vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å slippe til flere fiskere, slik at den resterende kvoten også kan fiskes opp. Motsatt vil det være samfunnsøkonomisk mindre lønnsomt å øke fartøyantallet med én dersom de allerede deltakende fartøyene kunne fisket opp gruppekvoten til fiskebestanden uten hjelp av dette ekstra fartøyet.

Årsaken til dette er at det normalt vil koste mer å ha to eller flere fartøyer i drift sammenlignet med ett fartøy. Fiskerne kan benytte seg av stordriftsfordeler dersom de får en større kvote istedenfor å måtte være nødt til å dele denne med flere aktører, eller dele opp kvoten på flere fartøy i deres eie. Med stordriftsfordeler siktes det til at gjennomsnittskostnadene vil avta med økende produksjon.¹⁴⁰ Dette forutsetter at det ene fartøyet kunne fisket opp samme kvote som to eller flere fartøy. Et ytterligere argument mot å øke fartøyantallet er at en økning trolig vil føre til større påkjenninger på miljøet.

Hvis nytildeling av spesielle tillatelser likevel skulle skje, skal det i utgangspunktet gjøres ved en offentlig utlysning av tillatelsene, jf. deltl. § 16 første ledd annet punktum. Slik får alle interesserte samme adgang til å konkurrere om tillatelsene.¹⁴¹ I så fall skal nytildelingen foretas etter en samlet vurdering av søkerne ut fra lovens formål, jf. bestemmelsens tredje ledd.

I annet ledd fremgår det derimot at nytildeling kan skje uten offentlig utlysning *dersom særlige grunner* tilsier det. Denne unntaksbestemmelsen vil bare kunne anvendes i «ekstraordinære, enkeltstående tilfeller».¹⁴² Forarbeidene nevner at dette kan være i forbindelse med behandling av en enkeltsak hvor det gjør seg gjeldende distriktsmessige hensyn.¹⁴³ Det kan f.eks.

¹³⁸ Rt-2013-1345 avsnitt 70 og 72 og Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 41.

¹³⁹ Prop. 88 L (2014–2015) s. 8.

¹⁴⁰ Eide/Stavang (2008) s. 102–103

¹⁴¹ Ot.prp. nr.67 (1997–1998) s. 50.

¹⁴² Samme sted.

¹⁴³ Samme sted.

tenkes at det i et distriktsområde finnes altfor få fiskere sammenlignet med ressursene som er mulige å ta ut, slik at myndighetene helst burde tildele den spesielle tillatelsen til en aktør som opererer i dette distriktet.

Videre er det vilkår at fartøyet er egnet til det aktuelle fisket, og at ervervstillatelsen blir tildelt, jf. henholdsvis deltl. § 12 første ledd tredje punktum, jf. § 8 og § 13. I tillegg må de formelle krav til søknaden være oppfylt, jf. ervervstillatelsesforskriften § 9.

Myndighetene har kompetanse til å fastsette vilkår for den spesielle tillatelsen, jf. deltl. § 12 første ledd annet punktum. Det som sies om vilkår avslutningsvis i punkt 3.9 gjør seg tilsvarende gjeldende her.

4.4.3 Nytildeling av deltakeradgang

Loven legger i utgangspunktet ingen uttrykkelige begrensninger på fiskerimyndighetenes adgang til å tildele nye deltakeradganger.¹⁴⁴ Men det er et vilkår etter deltakerforskriften at fartøyet må ha deltatt innenfor det deltakerregulerte fiskeriet året før, jf. blant annet deltakerforskriften § 4. Det vil si at hvis en ikke har adgang allerede, vil ikke vedkommende kunne oppfylle vilkårene. Vedkommende blir dermed nødt til å skaffe seg tilgang gjennom reglene for erstatningstildeling, jf. punkt 4.5.

Hovedregelen er følgelig at nytildelinger sjelden skjer i relasjon til deltakeradgangene også. Men hvert år blir det foretatt noen få nytildelinger av deltakeradganger. Disse blir regulert i egne forskrifter fra år til år, og blir gitt i rekrutteringsøyemed. Hensikten med disse nytildelingene er å forenkle muligheten for nye yngre aktører til å bli en del av næringen. For 2018 er det satt av 15 nye deltakeradganger som skal tjene i rekrutteringsøyemed, jf. forskrift om nytildeling av deltakeradganger i rekrutteringsøyemed for 2018 § 2.¹⁴⁵

4.5 Erstatningstildeling av spesiell tillatelse og deltakeradgang

4.5.1 Innledning

Temaet for dette punktet vil være en redegjørelse av vilkårene for erstatningstildeling av spesielle tillatelser og deltakeradganger. Vilårene for de to tillatelsene er til dels like, og til dels ulike.

Erstatningstildeling av tillatelse kan – i likhet med nytildelinger – bare skje til mottaker som ikke har slik tillatelse fra tidligere.¹⁴⁶ For å få en kvantitativ økning av kvoteomfanget innenfor et fiskeri vedkommende allerede har adgang til, må strukturkvoteordningen benyttes, jf. punkt 6.4.

¹⁴⁴ Prop. 88 L (2014–2015) s. 8.

¹⁴⁵ FOR-2017-06-13-732.

¹⁴⁶ Reglene om sammenslåing av rekestråltillatelser er et unntak til dette, jf. konsesjonsforskriften § 3-5.

En erstatningstildeling skjer ved at en aktør oppgir tillatelsene sine enten uten eller sammen med fartøyet, slik at samme eller en annen aktør kan få tildelt tilsvarende tillatelser. Stikkordet er altså at tillatelsen *oppgis*.

Som følge av at det for både den spesielle tillatelsen og deltakeradgangen er et hovedvilkår for erstatningstildeling at en aktør oppgir sin tillatelse, vil jeg behandle dette vilkåret samlet for de to tillatelsene i punktene 4.5.2–4.5.5. Vilkåret har i hovedsak det samme materielle innholdet i relasjon til begge tillatelsene. Ved drøftelsen av oppgivesvilkåret vil jeg derfor for enkelhets skyld ta utgangspunkt i den spesielle tillatelsen. Noen steder vil jeg likevel måtte nyansere mellom de to tillatelsene.¹⁴⁷

Det er for erstatningstildeling av både spesiell tillatelse og deltakeradgang et grunnleggende vilkår at ervervstillatelsen må være tildelt, jf. deltl. § 4 (se punkt 3.10).

Fartøyet som skal drive fiske må også være egnet, bemannet og utstyrt til nettopp dette formål, jf. deltl. § 12 første ledd tredje punktum for den spesielle tillatelsen. For deltakeradgangen følger tilsvarende av bestemmelsene som regulerer de ulike typene fiske i deltakerforskriften. Her vil man kunne komme i den situasjon at fartøyet er egnet og utrustet med hensyn til ett type fiske som krever spesiell tillatelse eller deltakeradgang, men kanskje ikke for et annet fiske. Det sentrale er at fartøyet må være egnet og riktig utrustet med hensyn til *det* spesifikke fisket som skal utøves. I praksis er det slik at Fiskeridirektoratet vet hvilket type fiske det søkes deltakelse til ved vurderingen av om tillatelse skal gis, slik at egnethetsvurderingen blir riktig i henhold til det fisket den enkelte fisker ønsker å utøve. Etersom ervervstillatelsen er generell, blir spørsmålet i relasjon til denne om fartøyet overhodet er egnet og utrustet til ervervsmessig fiske, jf. punktene 3.8 og 3.10 foran.

En søknad om spesiell tillatelse og deltakeradgang må videre oppfylle de formelle krav som oppstilles, jf. ervervstillatelsesforskriften § 9, jf. også konsesjonsforskriften § 1-2 for den spesielle tillatelsen. Behandlingen av søknaden til de ulike tillatelsene vil i praksis skje samlet.

For å få tildelt en deltakeradgang oppstilles det noen få ytterligere vilkår. Dette er vilkår som ikke gjelder for den spesielle tillatelsen, og vil derfor bli skilt ut til en egen behandling under punkt 4.5.6.

4.5.2 Oppgivelse av spesiell tillatelse og deltakeradgang

Situasjonen videre er som følger: De nødvendige tillatelser og kvoter er blitt tildelt til en aktør som kan delta innenfor fiskerier som krever spesiell tillatelse eller deltakeradgang. Vedkommende ønsker nå å *oppgi sin tillatelse*, slik at en annen aktør kan få tildelt tilsvarende tillatelse

¹⁴⁷ Eidesen-utvalgets forslag om å slå sammen den spesielle tillatelsen og deltakeradgangen til en felles fiske-tillatelse vil neppe ha noen merkbar betydning for det materielle innholdet i oppgivesvilkåret, jf. NOU 2016: 26 s. 13. Følgelig vil det som sies her også være av relevans dersom en lovendring kommer i stand.

til erstatning for den oppgitte tillatelsen.¹⁴⁸ Alternativt kan vi tenke oss at vedkommende som ønsker å oppgi tillatelsen er samme person som den som ønsker å få tildelt tillatelsen. I så fall foreligger det kun en intern omrokking av tillatelsene mellom fartøyene innenfor samme persons eie.

Spørsmålet her er hva som skal til for at en tillatelse rettslig sett anses for å være oppgitt. Deltl. § 17 første ledd lyder slik:

«Departementet kan i følgende tilfeller tildele spesiell tillatelse til fartøyeier for et bestemt fartøy til erstatning for tilsvarende spesiell tillatelse som oppgis:

- a) Fartøyeier skifter ut sitt gamle fartøy med et brukt fartøy eller nybygg.
- b) Fartøyeier kjøper eller overtar på annen måte fartøyet for fortsatt drift.
- c) Fartøyeier eller eier av et annet fartøy oppgir tilsvarende spesiell tillatelse.»

«Fartøyeier» er den personen som søker tillatelsen tildelt til seg. For alle alternativene etter § 17 første ledd er det en forutsetning at den spesielle tillatelsen «oppgis». Etter ordlyden kreves det at opprinnelig tillatelsesinnehaver selv må gi fra seg tillatelsene. Det kreves med andre ord en aktiv og frivillig handling fra tillatelsesinnehaveren.¹⁴⁹ Følgelig vil f.eks. ikke vedtak om tilbakekall av den spesielle tillatelsen etter deltl. § 18 kunne danne grunnlag for tildeling etter deltl. § 17, ettersom tillatelsen i så fall ikke vil anses oppgitt i lovens forstand. Dersom tillatelsen tilbakekalles, vil myndighetene derimot kunne foreta en nytildeling etter deltl. § 16.

I utgangspunktet vil heller ikke tillatelser som bortfaller etter regelen i deltl. § 18, jf. § 10 kunne danne grunnlag for erstatningstildeling. De ulike fisketillatelsene vil bortfalle dersom eiendomsretten til fartøyet går tapt. Dette hindrer likevel ikke erstatningstildeling dersom tillatelsene søkes tildelt i forbindelse med utskiftning eller salg av fartøy for fortsatt drift, jf. deltl. § 17 første ledd bokstavene a og b.¹⁵⁰ I så fall ville bokstavene a og b vært uten virkning. Andre typer bortfall av tillatelser vil derimot ikke likestilles med en oppgivelse.

Videre er det et vilkår i deltl. § 17 første ledd at det må være en «tilsvarende» spesiell tillatelse som oppgis. Ordet «tilsvarende» må her forstås slik at den spesielle tillatelsen som oppgis må gjelde samme fiskeri som den spesielle tillatelsen som tildeles til erstatning.¹⁵¹ Det vil si at en spesiell tillatelse som f.eks. gir tilgang til å fiske med torsketrål, kun kan erstatningstildes dersom en torsketråltillatelse oppgis.

¹⁴⁸ Strengt tatt skjer det også her en nytildeling i ordets vide betydning. Forvaltningen tildeler ikke de samme tillatelsene som ble oppgitt, men tilsvarende tillatelser. Men ved denne typen tildeling øker ikke antallet tillatelser innenfor en lukket gruppe, ettersom den nye tillatelsesinnehaver trer inn i tilsvarende posisjon som personen som oppga tillatelsen.

¹⁴⁹ Prop. 88 L (2014–2015) s. 28. De særlige spørsmål i relasjon til tvangssalg og konkurs kommer jeg tilbake til under i punkt 4.6.

¹⁵⁰ Prop. 88 L (2014–2015) s. 28.

¹⁵¹ Samme sted.

Selv om de materielle vilkårene for tildeling er oppfylt, har ikke aktørene rettskrav på erstatningstildeling.¹⁵² Reglene for erstatningstildeling av spesielle tillatelser og deltakeradganger er «kan»-regler, jf. deltl. § 17 første ledd og deltakerforskriften §§ 46, 48 og 49. Domstolene vil følgelig ikke kunne prøve hensiktsmessigheten av forvaltningens skjønn.¹⁵³ Det som er sagt om forvaltningens skjønnsutøvelse i forbindelse med ervervstillatelsen (punkt 3.9) gjelder tilsvarende for spesiell tillatelse, jf. deltl. § 12 første ledd annet punktum, jf. deltl. § 7. For deltakeradgangene finner vi ingen direkte henvisning til deltl. § 7, men tilsvarende vurderingsmomenter må antas å ligge i «kan»-skjønnet til de nevnte bestemmelsene om erstatningstildeling.

Myndighetene har ved erstatningstildeling kompetanse til å fastsette vilkår både i relasjon til spesiell tillatelse og deltakeradgang, jf. tilsvarende som for ervervstillatelsen avslutningsvis i punkt 3.9. For spesiell tillatelse følger dette uttrykkelig av deltl. § 12 første ledd annet punktum. For deltakeradgangene finner vi ingen uttrykkelig hjemmel, men myndighetene må antas å ha samme kompetanse med grunnlag i den alminnelige vilkårlæren.¹⁵⁴

Det er stilt krav om at oppgivelsen må skje på en av flere angitte måter, jf. deltl. § 17 første ledd bokstavene a til c og deltakerforskriften §§ 46, 48 og 49.¹⁵⁵ Disse vil bli gjennomgått i punktene 4.5.3–4.5.5.

4.5.3 Utskiftning av fartøy med et brukt fartøy eller nybygg

I deltl. § 17 første ledd bokstav a fremgår det at forvaltningen kan tildele spesiell tillatelse til erstatning for tilsvarende spesiell tillatelse som oppgis, når fartøyeier «skifter ut sitt gamle fartøy med et brukt fartøy eller nybygg».¹⁵⁶

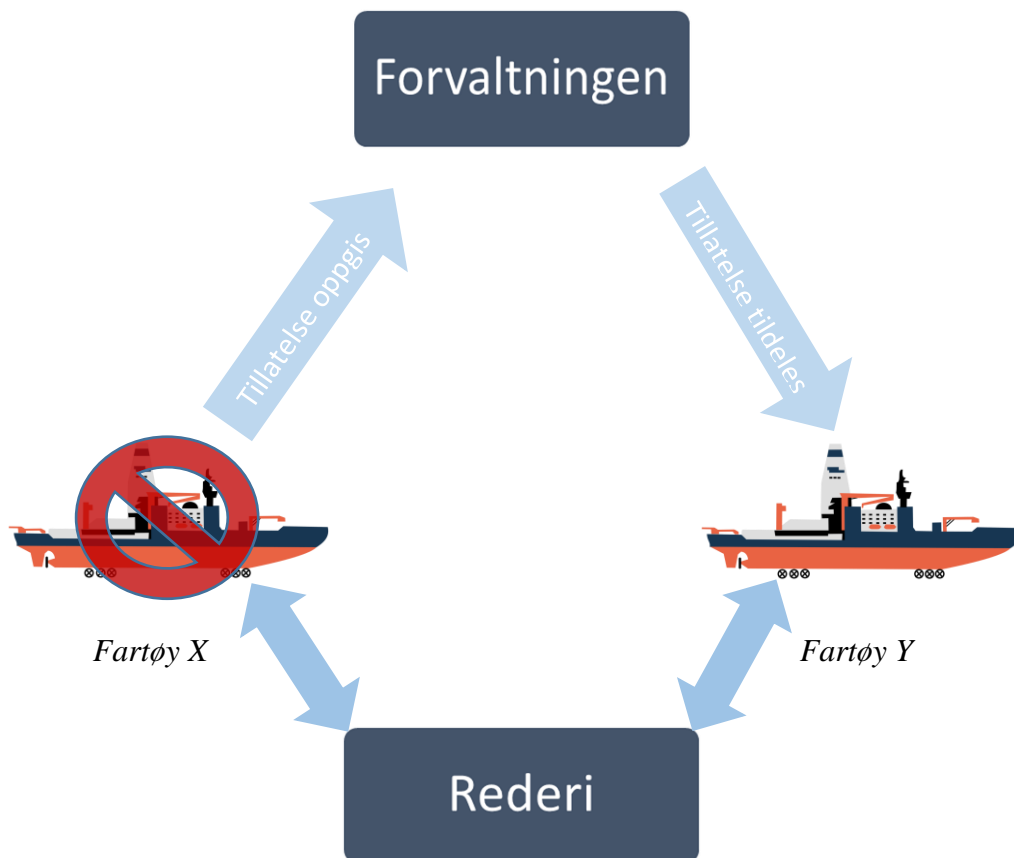
¹⁵² Prop. 88 L (2014–2015) s. 28–29.

¹⁵³ Selv om fiskerimyndighetene står ganske fritt med hensyn til om de vil tildele erstatningstillatelse, står de aldri helt fritt, jf. Graver (2015) s. 254 og Eckhoff/Smith (2014) s. 361. Beslutningen om å tildele eller ikke å tildele tillatelsen, må bygge på riktig faktum, resultatet må ikke fremstå som åpenbart urimelig, og skjønnet må være tilstrekkelig bredt og saklig, jf. Rt-2012-1985 avsnitt 142 og Rt-2012-1025 avsnitt 68.

¹⁵⁴ Eckhoff/Smith (2014) s. 413 og Graver (2015) s. 265.

¹⁵⁵ For hvalfangst og selfangst er det i konsesjonsforskriften henholdsvis §§ 7-1, jf. 7-2 og §§ 8-1, jf. § 8-2 åpnet for tildeling av spesiell tillatelse i flere tilfeller enn de som følger av deltl. § 17 første ledd, jf. deltl. § 17 tredje ledd siste punktum.

¹⁵⁶ Se tilsvarende for deltakeradgang, jf. deltakerforskriften §§ 49 og 50.



Figur 2: Tillatelse oppgis fra gammelt fartøy X til nytt fartøy Y.

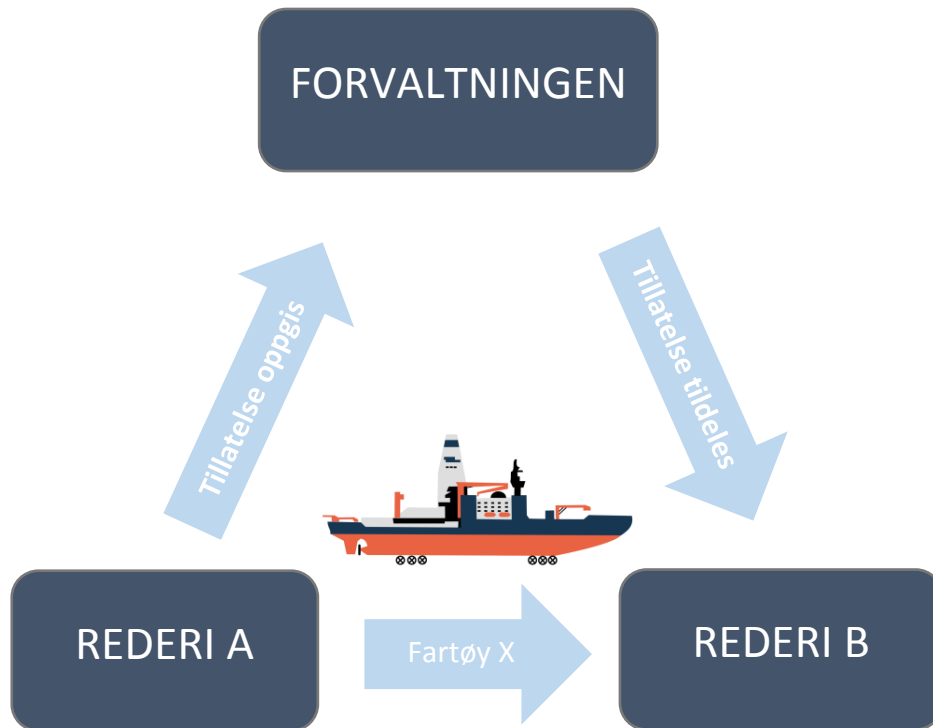
Rederi A skifter ut fartøy X med et brukt fartøy eller nybygg Y (figur 2). Tillatelsene som var knyttet til fartøy X overdras formelt sett ikke til det nye fartøyet Y. Fartøy Y tildeles *nye tilsvarende tillatelser* av forvaltningen, som for alle praktiske formål er de samme som de tillatelsene fartøy X hadde før oppgivelsen. Situasjonen for rederiet er altså den samme som før fartøy Y kom inn i bildet, bortsett fra at tillatelsene nå er knyttet til fartøy Y istedenfor fartøy X. Fartøy X blir stående uten fisketillatelser og fiskekvoter. Det skjer ingen flytting av tillatelsene mellom ulike personer, men kun en intern omflytting av disse.

Også ervervstillatelsen faller bort i forbindelse med overdragelsen. Følgelig må fartøyeier søke ny ervervstillatelse til det nye fartøyet Y, jf. deltl. § 13 og § 4. I praksis blir dette løst ved at ervervstillatelsen søkes tildelt på vanlig vis, mens den spesielle tillatelsen blir søkt tildelt som en erstatningstillatelse. Dette skjer normalt i en felles søknad.

Etter deltl. § 17 annet ledd kan departementet i forbindelse med dette oppgivelsestilfellet gi tilsagn til fartøyeier om tildeling av ny spesiell tillatelse for et ubestemt erstatningsfartøy, dersom fartøyet er forlist i løpet av de siste seks månedene, eller fartøyet planlegges solgt uten at eieren har anskaffet nytt fartøy, jf. også konsesjonsforskriften § 1-5.

4.5.4 Overtakelse av fartøy for fortsatt drift

Etter deltl. § 17 første ledd bokstav b kan forvaltningen tildele spesiell tillatelse til erstatning for tilsvarende spesiell tillatelse som oppgis når fartøyeier «kjøper eller overtar på annen måte fartøyet for fortsatt drift».¹⁵⁷ Bestemmelsen regulerer etter ordlyden både tilfellet der fartøyet overdras ved salg og der det overdras ved gave eller lignende.



Figur 3: Tillatelse oppgis samtidig som fartøyet overdras.

Rederi A selger fartøy X til rederi B (figur 3). Ved salget oppgir rederi A både ervervstillatelsen og den spesielle tillatelsen knyttet til fartøyet, jf. henholdsvis deltl. § 10 og § 18 annet ledd, jf. § 10. Rederi B, som nå er eier av fartøy X, søker tildelt tilsvarende tillatelser som rederi A hadde knyttet til fartøyet. Får rederi B innvilget tillatelsene, vil fartøy X fortsatt kunne brukes til fiske innenfor samme lukkede fiskeri som før overdragelsen av fartøyet. Forskjellen ligger i at det nå er rederi B som driver det ervervsmessige fiske i den lukkede gruppen, og ikke rederi A. Rederi A mister retten til å drive ervervsmessig fiske, med mindre rederiet har et annet fartøy med tilgang i sitt eie.

Den nye fartøyeieren må også i dette tilfellet søke etter en ervervstillatelse før vedkommende kan bli innvilget de spesielle tillatelsene, jf. deltl. § 13 og § 4.

Etter konsesjonsforskriften § 1-4 første ledd er det videre et vilkår for tildeling av spesiell tillatelse ved salg av fartøy for fortsatt drift, at den som selger fartøyet har levert fangst i medhold av den aktuelle tillatelsen i løpet av inneværende kalenderår eller de to foregående.

¹⁵⁷ Se tilsvarende for deltakeradgang, jf. deltakerforskriften §§ 46 og 47.

Personen som oppgir tillatelsen må altså ha vært aktiv innenfor fisket. Driftskravet må ses i sammenheng med at Fiskeridirektoratet kan tilbakekalle tillatelsene ved manglende aktivitet, jf. deltl. § 11 og § 18 annet ledd, jf. § 11.¹⁵⁸ Dette kravet gjelder ikke for de ulike fiskerier regnet opp i konsesjonsforskriften § 1-4 første ledd bokstavene a til g.

Vilkåret om driftskrav *gjelder heller ikke for tildeling av deltakeradgang* ved salg av fartøy for fortsatt drift.

I forvaltningspraksis har det for enkelte fiskerier med tiden også utviklet seg regler som forhindrer at en tillatelse som oppgis i landsdelen Nord-Norge (Finnmark, Troms og Nordland) blir erstatningstildelt til et fartøy i Sør-Norge (Trøndelag og sørover).¹⁵⁹ Det stilles krav om at både kjøper og selger av fartøyet må ha vært ført i fiskermanntallet i samme landsdel i minst 12 måneder før kjøpet finner sted. 12-månedersregelen har til hensikt å forhindre uthuling av reglene om landsdelbinding ved at aktørene bosetter seg i den aktuelle landsdelen for en kortere periode for å få erstatningstildelt en tillatelse. Disse reglene gjelder både for de spesielle tillatelsene og deltakeradgangene, med enkelte mindre forskjeller.

For de spesielle tillatelsene er reglene hjemlet i etablert forvaltningspraksis, og har altså blitt utviklet gjennom en rekke enkeltvedtak.¹⁶⁰ Reglene om landsdelsbinding gjelder i utgangspunktet kun for fartøy med torsketråltillatelser og ringnottillatelser.

For deltakeradgangene er reglene om landsdelsbinding eksplisitt regulert i deltakerforskriften § 47, og gjelder for deltakeradganger i fisket etter torsk, hyse og sei som foregår med konvensjonelle havfiskefartøy, og i fisket etter torsk, hyse og sei for fartøy som har mindre enn 500 m³ lasteromsvolum og som fisker med konvensjonelle redskap nord for 62 grader nord.

Fiskeridirektoratet kan for deltakeradgangene dispensere fra kravet om landsdelsbinding dersom fartøyet selges til Nord-Troms og Finnmark, eller når fartøyet overføres som ledd i generasjonsskifte, jf. deltakerforskriften § 47 tredje ledd. Dette gjør det relativt lett å omgå reglene om landsdelsbinding. Et fartøy som blir solgt fra Sør-Norge til Finnmark eller Nord-Troms kan uten hindring bli videresolgt til Midt- og Sør-Troms og Nordland, siden reglene om landsdelsbinding kun hindrer salg fra en landsdel til en annen, og ikke mellom fylkene eller kommunene i samme landsdel. Et fartøy kan på denne måten nokså enkelt bli flyttet fra Sør-Norge til f.eks. Nordland ved hjelp av en mellommann.¹⁶¹

¹⁵⁸ Prop. 88 L (2014–2015) s. 9. Se også konsesjonsforskriften § 9-1.

¹⁵⁹ Tidligere gjaldt det regler om fylkesbindinger, men disse reglene ble avvirket 17. juni 2016. Nå skiller det mellom landsdelene Nord-Norge og Sør-Norge.

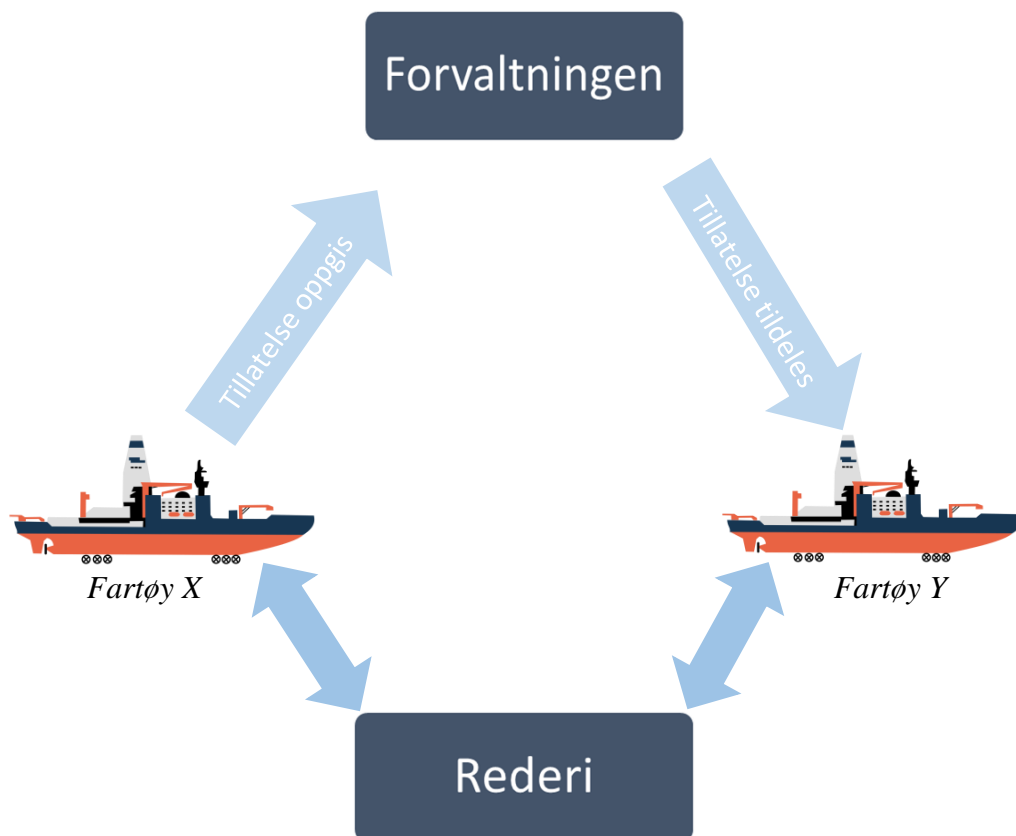
¹⁶⁰ For praksisen relatert til ringnottillatelsene, se også instruks fra Fiskeridepartementet av 18. mars 2002.

¹⁶¹ Problemet har vært diskutert den siste tiden, se KystogFjord (2017), <https://www.kystogfjord.no/nyheter/forsiden/Vurderer-salgskarantene>. Forslagene om salgskarantene ble ikke fulgt opp ved fastsettelsen av deltakerforskriften for 2018.

4.5.5 Fartøyeier eller eier av et annet fartøy oppgir sin tillatelse

Etter en lovendring 19. juni 2015¹⁶² ble det åpnet for at et fartøy kan oppgi en tillatelse slik at et annet fartøy kan bli tildelt tilsvarende tillatelse, uten at fartøyet blir overdratt samtidig. Hovedformålet med lovendringen var å gjøre det enklere for et rederi å få tildelt en spesiell tillatelse eller deltakeradgang for sitt fartøy dersom et annet rederi oppgir tilsvarende tillatelse for sitt fartøy.¹⁶³

Etter deltl. § 17 første ledd bokstav c kan forvaltningen tildele en spesiell tillatelse til erstatning når *fartøyeier* eller *eier av et annet fartøy* oppgir tilsvarende spesiell tillatelse.¹⁶⁴ Bestemmelsen regulerer altså *to ulike tilfeller*.



Figur 4: Tillatelser oppgis fra fartøy X til fartøy Y (begge fartøy eies av samme rederi).

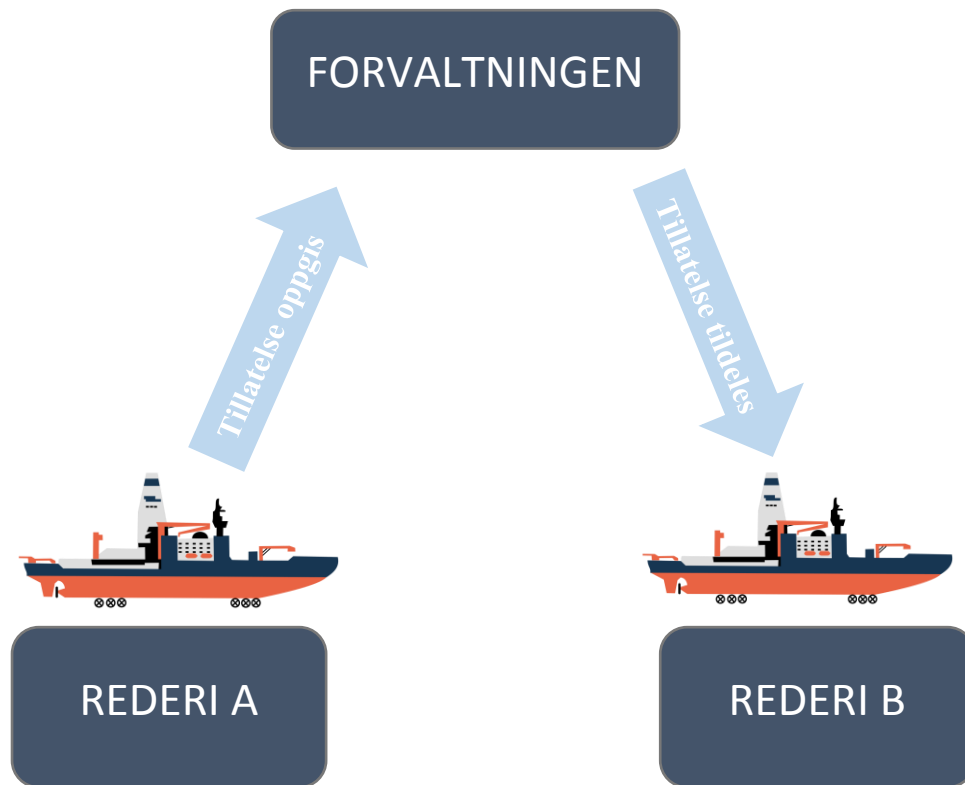
Det første tilfellet – illustrert ved figur 4 – gjelder der fartøyeier selv oppgir en spesiell tillatelse knyttet til fartøy X, og søker om å få tildelt tilsvarende spesiell tillatelse til sitt andre fartøy Y. Dette alternativet forutsetter at fartøyeier har flere fiskefartøy som er egnet til å drive det aktu-

¹⁶² LOV-2015-06-19-78.

¹⁶³ Prop. 88 L (2014–2015) s. 5. Før lovendringen i 2015 ble dette utført ved et tungvint splittingsinstitutt utviklet gjennom forvaltningspraksis, jf. samme sted s. 9–10.

¹⁶⁴ Se tilsvarende for deltakeradgang, jf. deltakerforskriften § 48.

elle ervervsmessige fiske. Bestemmelsen åpner altså for at fartøyeier kan samle flere fisketillatelser på ett og samme fartøy. Dette gir fiskerne større fleksibilitet med hensyn til å velge hvilket fartøy som kan drive det aktuelle fisket mest lønnsomt. I likhet med oppgivelsestilfellet regulert i bokstav a, skjer det også her en intern flytting av tillatelsene.



Figur 5: Rederi A oppgir tillatelser slik at rederi B kan få tildelt tilsvarende tillatelser til sitt fartøy.

Det andre tilfellet – illustrert ved figur 5 – gjelder der rederi A oppgir sin spesielle tillatelse knyttet til fartøy X, og rederi B får tildelt tilsvarende spesiell tillatelse til sitt fartøy Y, uten at fartøy X må overdras. Rederi B har allerede et fartøy, slik at rederiet ikke behøver å kjøpe fartøyet fra rederi A (situasjonen regulert i bokstav b). Det eneste rederi B ønsker er å få tildelt tilsvarende tillatelse som rederi A har fått tildelt. Rederi A oppgir så sin tillatelse, slik at rederi B kan få tildelt tilsvarende tillatelse.

Vedkommende som søker erstatningstildeling etter denne bestemmelsen må selvfølgelig ha en ervervstillatelse knyttet til fartøyet før tildeling av spesiell tillatelse eller deltakeradgang kan skje. Dersom vedkommende ikke allerede innehar en slik tillatelse, må det søkes om en ervervstillatelse sammen med søknaden om erstatningstildeling.

I forvaltningspraksis har det i disse oppgivelsestilfellene (tilfellene illustrert ved figur 4 og 5) utviklet seg ytterligere krav til både det oppgivende fartøy (fartøy X) og til det fartøyet som ønsker tilsvarende tillatelse erstatningstildelt (fartøy Y). Her er reglene forskjellige avhengig av om fartøy X ønsker å fortsette innenfor ervervsmessig fiske eller ikke. Som vist i

punkt 4.3.1, kan man få tildelt ulike typer spesielle tillatelser og deltakeradganger til forskjellige typer fiskerier. Dersom vi f.eks. forutsetter at fartøy X har fått tildelt to ulike spesielle tillatelser, kan fartøyeier være interessert i at fartøyet oppgir den ene, men beholder den andre.

Hvis fartøyeier ønsker å fortsette fiske med fartøy X etter oppgivelsen av tillatelsen, må fartøy X ha et tilfredsstillende driftsgrunnlag – altså inneha en spesiell tillatelse eller deltakeradgang – også *etter* oppgivelsen, samtidig som fartøy Y må ha hatt et tilfredsstillende driftsgrunnlag *før* oppgivelsen.¹⁶⁵ Dersom disse forutsetningene er oppfylt, kan fartøy Y i utgangspunktet få erstatningstildelt en tillatelse som fartøy X har oppgitt, samtidig som fartøy X fortsetter i fiske.

Har fartøy Y før oppgivelsen av en *deltakeradgang* allerede fått tildelt enten en torsketråltillatelse, pelagisk tråltillatelse, seitråltillatelse eller ringnottillatelse, vil ikke oppgivelsen av deltakeradgangen bli godkjent, jf. deltakerforskriften § 50 annet ledd, jf. § 48 første ledd. Fartøy X er derimot ikke forhindret fra å oppgi en deltakeradgang for erstatningstildeling i favør av et annet fartøy som ikke har fått tildelt de nevnte trål- og nottillatelsene. For erstatningstildeling av spesiell tillatelse har vi ikke slike regler regulert i verken lov, forskrift eller forvaltningspraksis.¹⁶⁶

Dersom *fartøy Y derimot ikke har et tilfredsstillende driftsgrunnlag før oppgivelsen*, kan fartøyet kun få erstatningstildelt en tillatelse dersom fartøy X oppgir alle sine tillatelser, slettes fra merkeregisteret og det i denne forbindelse ikke tildeles fisketillatelse til andre fartøy.¹⁶⁷ Det oppgivende fartøy kan altså ikke fortsette innenfor ervervsmessig fiske hvis erstatningstildeling skal skje til et fartøy som ikke har tilfredsstillende driftsgrunnlag før oppgivelsen.

Hensikten med reglene om tilfredsstillende driftsgrunnlag er å sørge for at fartøyantallet innenfor de lukkede fiskeriene ikke øker. Dette formålet ivaretas ved at det kreves at begge fartøy må ha hatt adgang til å delta fra før av dersom begge ønsker å fortsette videre. Og dersom kun det oppgivende fartøy hadde adgang til å delta, må dette fartøyet tre ut av fisket dersom et nytt fartøy skal kunne få delta innenfor det aktuelle fiskeriet.

I praksis brukes ofte uttrykkene *splitting* og *oppsamling av driftsgrunnlag* ved erstatningstildeling der oppgivelsen skjer etter deltl. § 17 første ledd bokstav c og deltakerforskriften § 48. Verken loven eller forskriften bruker disse uttrykkene. Erstatningstildelingen blir kalt for «splitting» når begge fartøyene har et tilfredsstillende driftsgrunnlag etter at tillatelsen er tildelt nytt fartøy, og «oppsamling av driftsgrunnlag» når bare det mottakende fartøyet har tilfredsstillende driftsgrunnlag etter tildelingen. Ved splitting fortsetter altså begge fartøyene i fiske etter oppgivelse av tillatelse fra fartøy X til fartøy Y. Ved oppsamling av driftsgrunnlag trer fartøy X ut av fiske, og slettes fra merkeregisteret som følge av at fartøyet ikke har tilfredsstillende driftsgrunnlag etter oppgivelse av den aktuelle tillatelsen. Hvorvidt noe blir kalt for splitting eller oppsamling av

¹⁶⁵ NFDs instruks av 09.10.15.

¹⁶⁶ Her vil regler som begrenser kvoteutnyttelse kunne hindre at det fiskes flere kvoter av samme fiskeslag på fartøyet, se for eksempel forskrift om regulering av torskefisket m.m., 62° N (FOR-2017-12-21-2380) § 29.

¹⁶⁷ NFDs instruks av 09.10.15.

driftsgrunnlag avhenger følgelig av resultatet etter at en oppgivelse av tillatelse er gjennomført. Det kan foreligge splitting og oppsamling av driftsgrunnlag både i situasjonen illustrert i figur 4 og figur 5. Uttrykkene er dermed kun navn på et resultat, og ikke noe vilkår i seg selv. Begrepet «splitting» blir noen steder også brukt som et samlebegrep om begge disse tilfellene, jf. eksempelvis Nærings- og fiskeridepartementets instruks av 09.10.15.

Det er også ved disse oppgivelsetilfellene et vilkår for erstatningstildeling av spesiell tillatelse at den som oppgir tillatelsen må ha levert fangst i medhold av den aktuelle tillatelsen i løpet av inneværende kalenderår eller de to foregående, jf. konsesjonsforskriften § 1-4. Vilkåret gjelder heller ikke her i relasjon til deltakeradgangene.

Vi har også her regler om landsdelsbinding. For spesiell tillatelse er reglene utviklet i forvaltningspraksis, og gjelder i utgangspunktet kun i relasjon til ringnottillatelser og torske-tråltillatelser. Men reglene er naturligvis kun relevante dersom det oppgivende og mottakende fartøy er to ulike personer. Det vil si at reglene gjelder i situasjonen illustrert ved figur 5, men ikke i situasjonen illustrert ved figur 4.

For deltakeradgang gjelder de samme reglene her som ved salg av fartøy for fortsatt drift, jf. deltakerforskriften § 48 annet ledd, jf. § 47. Reglene gjelder kun dersom fartøyet som oppgir deltakeradgangen har en annen eier enn det mottakende fartøyet, jf. deltakerforskriften § 48 annet ledd.

4.5.6 Øvrige vilkår for å få erstatningstildelt deltakeradgang

For de ulike fiskeriene som krever deltakeradgang er det en rekke tilleggsvilkår som må være oppfylt før fartøyet kan delta innenfor fiskeriet. I dag er det totalt 16 fiskerier som krever deltakeradgang i medhold av deltl. § 21 før man kan delta. Det vil føre for langt å gå i detalj på de ulike vilkårene som må være oppfylt for å delta i alle de 16 ulike fiskeriene. Jeg nøyer meg derfor med å gi en oversikt over de vilkårene som i all hovedsak går igjen for de ulike fiskeriene. Vilråene for deltakelse finner vi i deltakerforskriften, jf. deltl. § 21.

Det er særlig *tre vilkår* – som enda ikke er nevnt – som er felles for alle de ulike fiskeriene som krever deltakeradgang. For det første er det et vilkår at fartøyet må være registrert i merkeregisteret, jf. deltl. §§ 22 flg. Selv om dette ikke uttrykkelig nevnes som et vilkår for å få tildelt en spesiell tillatelse, vil også de fartøy som deltar i lukkede grupper som krever spesiell tillatelse være registrert i merkeregisteret, jf. deltl. § 22, som krever at fartøy som er tildelt ervervstillatelse «skal» føres inn i merkeregisteret.

For det andre må både eieren av fartøyet og høvedsmann være ført på blad B i fiskermanntallet. Høvedsmann er leder av mannskapet om bord, med ansvar for driften av fartøyet, jf. deltakerforskriften § 2 c.¹⁶⁸ Selv om føring i fiskermanntallet formelt sett ikke er et vilkår

¹⁶⁸ For fiske etter reker med trål i Nordsjøen og Skagerrak sør for 62°N, fiske etter rognkjeks i Nordland, Troms og Finnmark, og fangst av kongekrabbe innenfor kvoteregulert område, er det tilstrekkelig at eier av

for å få tildelt spesiell tillatelse, vil eier av fartøyet og høvedsmann i disse fiskeriene i praksis oppfylle vilkårene for å bli oppført på blad B, jf. forskrift om manntal for fiskarar og fangstmenn § 5, jf. § 2.

For det tredje er det et generelt vilkår for å kunne delta i lukket gruppe i et fiskeri i 2018 at fartøyet må ha hatt adgang til å delta i fiskeriet i samme fartøygruppe og med samme redskap i 2017, jf. deltakerforskriften § 4 første ledd. Vilåret gjelder ikke i de tilfeller der en deltakeradgang oppgis for erstatningstildeling uten at fartøyet overdras samtidig, jf. deltakerforskriften § 48.¹⁶⁹ I så fall ville det vært umulig å få oppgitt en deltakeradgang til et annet fartøy.

For flesteparten av fiskeriene er det videre et vilkår at fartøyet har et lasteromsvolum på mindre enn 500m³. Fartøyet må altså ikke være et havfiskefartøy, jf. punkt 4.3.2. En oversikt over hvilke fiskerier dette gjelder fremgår av deltakerforskriften § 1.

4.6 Erstatningstildeling av spesiell tillatelse og deltakeradgang i forbindelse med avtalepant, tvangssalg og konkurs¹⁷⁰

4.6.1 Innledning

I dette punktet skal jeg se på de spesielle reglene for erstatningstildeling av spesiell tillatelse og deltakeradgang i forbindelse med avtalepant, tvangssalg og konkurs.

Hvorvidt fisketillatelsene kan pantsettes drøftes i punkt 4.6.2. Basert på denne drøftelsen vil jeg redegjøre for avtalepanthavers (punkt 4.6.3), tvangskreditors og konkursboets (punkt 4.6.4) mulighet til å overta debtors fartøy og få erstatningstildelt tilsvarende tillatelser som debitor hadde fått tildelt. I denne forbindelse vil jeg også forklare hvorvidt pantsetter/debitor kan oppgi tillatelsene til fordel for en utenforstående tredjepart, selv om det er tatt avtalepant eller tvangsdekning i fartøyet, og/eller fartøyeier har gått konkurs. Til slutt drøfter jeg hvorvidt det foreligger hjemmel til å regulere spørsmålet om pant og konkurs knyttet til deltakeradgangen (punkt 4.6.5).

4.6.2 Adgangen til å ta pant i fisketillatelsene

Fisketillatelsene kan ikke pantsettes alene. Dette er for det første en konsekvens av at de ikke anses som selvstendige formuesgoder i panterettslig forstand, jf. Rt. 2009 s. 1502 avsnitt 62. For det andre finnes det heller ingen hjemmel for å omsette disse, jf. punktene 2.4 og 7.2. Der-

fartøyet og høvedsmann er ført i fiskermanntallet – altså enten blad A eller B, jf. henholdsvis deltakerforskriften §§ 28, 32 og 39.

¹⁶⁹ Dette kravet gjelder naturligvis heller ikke for deltakeradganger som nytildes i rekrutteringsøyemed, jf. deltakerforskriften § 4 annet ledd.

¹⁷⁰ Det som sies i relasjon til fisketillatelsene gjør seg tilsvarende gjeldende for de tilhørende fiskekvotene. Ettersom det er tillatelsene som er tema i dette kapitlet vil jeg for enkelthets skyld holde meg til disse.

imot kan fiskefartøy og fiskeredskaper pantsettes jf. henholdsvis panteloven. § 3-3 (1), jf. sjøloven § 41 og panteloven. § 3-10.¹⁷¹ Det kan også tas pant i aksjene til en person som eier et fartøy med tildelte tillatelser, jf. panteloven. § 4-1, § 4-2a, aksjeloven § 4-8 og allmennaksjeloven § 4-15a.

I Rt. 2009 s. 1502 gjaldt saken spørsmålet om en panterett i et fiskefartøy også omfattet den del av salgsvederlaget som kunne henføres til verdien av de fisketillatelser som var knyttet til fartøyet. I bransjepraksis var det en rådende oppfatning om at pant i fiskefartøy også omfattet fisketillatelsene som var tildelt til fartøyet.¹⁷² Ettersom dette rettsområdet er preget av betydelig kredittgivning, uttalte Høyesterett i avsnitt 69 at «bransjepraksis [må] tillegges vekt ved tolkingen av hva fartøypantet omfatter etter loven». Høyesterett kom til at forbindelsen mellom fartøy og fisketillatelser var så nær at panteretten i skipet også omfattet fisketillatelsene.

Følgelig *inngår verdien av fisketillatelsene som en del av pantet ved pantsettelse av et fiskefartøy*.¹⁷³ Avtalen om pantsettelse må selvfølgelig være vid nok til også å kunne omfatte tillatelsene.¹⁷⁴

4.6.3 Avtalepanthavers stilling

Jeg vil først redegjøre for hvilke sikkerhetsgarantier en avtalepanthaver har i tilfelle pantsetter ønsker å oppgi sine tillatelser til erstatningstildeling der det er tatt avtalepant i fartøyet. Dersom fartøyet overdras i forbindelse med erstatningstildelingen vil det ikke foreligge noe problem (punkt 4.5.4). Verdien av tillatelsene vil bli realisert når fartøyet overdras.

I Rt. 2009 s. 1502 avsnitt 63 uttalte Høyesterett at «[j]eg er likevel kommet til at den verdi som tillatelsen representerer, i omsetningssammenheng ikke kan skilles fra det formuesgode som tillatelsen knytter seg til, men må anses som en del av dette». I dag kan en tillatelse skilles fra fartøyet som følge av lovendringen av 19. juni 2015, jf. punkt 4.5.5.¹⁷⁵ Spørsmålet er om en pantsetter kan oppgi fisketillatelsene til en tredjepart uten at fartøyet overdras samtidig, slik at panteobjektets (fartøyets) verdi forringes til ulempe for panthaver. jf. deltl. § 17 første ledd bokstav c og deltakerforskriften § 48. Reglene om automatisk avslag på søknad om erstatningstildeling i ervervstillatelsesforskriften § 5 gjelder kun i tvangsfullbyrdelses- og konkurssituasjoner (bestemmelsen drøftes i punkt 4.6.4).

Etter ervervstillatelsesforskriften § 9 annet ledd bokstav f skal en søknad om erstatningstildeling av spesiell tillatelse og deltakeradgang inneholde en bekreftelse fra eventuell panthaver om at denne er kjent med søknaden i tilfelle søknaden innebærer en reduksjon av

¹⁷¹ Falkanger (2017) s. 33 og 45. Se også Falkanger/Bull (2016) s. 113–114 om pant i fartøy.

¹⁷² Rt-2009-1502 avsnitt 69 og Eriksen (2009) s. 124.

¹⁷³ Falkanger (2017) s. 37.

¹⁷⁴ Rt-2009-1502 avsnitt 58–60 og Falkanger (2017) s. 38.

¹⁷⁵ Se fotnote 162.

fartøyets driftsgrunnlag. Dersom tillatelsene skilles fra det pantsatte fartøyet gjennom erstatningstildeling etter deltl. § 17 første ledd c eller deltakerforskriften § 48, vil det klart innebære en reduksjon av fartøyets driftsgrunnlag.

Hvis det ikke vedlegges dokumentasjon som nevnt i bokstav f, skal fiskerimyndighetene varsle panthaver og stille behandlingen av søknaden i bero i inntil fire uker, jf. ervervstillatelsesforskriften § 9 tredje ledd første punktum. Videre følger det av annet punktum at det «samme gjelder» dersom det fremgår av bekreftelsen at *panthaver har innsigelser mot slik søknad*. At det «samme gjelder» peker tilbake på at søknaden skal stilles i bero i inntil fire uker. Hensikten med dette er å gi panthaver tid til å områ seg og eventuelt skaffe seg tvangsgrunnlag for kravet. På denne måten kan panthaver få sikret at søknaden om erstatningstildeling avslås, jf. ervervstillatelsesforskriften § 5.

Men ervervstillatelsesforskriften § 9 utelukker ikke at søknad om erstatningstildeling kan godkjennes selv om panthaver har innsigelser mot søknaden som følge av at denne vil innebære en reduksjon av fartøyets driftsgrunnlag.¹⁷⁶ Dette vil for det første kunne skje dersom panthaver ikke har grunnlag for å ta rettslige skritt mot pantsetter som følge av at lånet ikke er misligholdt. For det andre vil dette kunne skje dersom panthaver somler med å ta rettslige skritt mot pantsetter der vedkommende i utgangspunktet har grunnlag for dette. Pantsetter vil riktignok få penger for tillatelsen ved oppgivelsen (jf. punkt 7.3), men disse pengene vil ikke bli en del av panteobjektet (fartøyet).

Forskriftens bestemmelser knyttet til avtalepant har ikke blitt endret etter at lovgivningen åpnet for oppgivelse av tillatelser uten at fartøyet overdras samtidig. De mulige konsekvensene for avtalepanthavers stilling ble heller ikke særskilt drøftet i forarbeidene til lovendringen av 19. juni 2015. I relasjon til pant ble det kun uttalt at «[f]orslaget er videre uten betydning for fiskerimyndighetenes plikt til å varsle panthaver og stille søknad om fisketillatelse i bero dersom panthaver ikke har bekreftet sin kjennskap til søknaden».¹⁷⁷ Uttalelsen sier ikke noe om resultatet på søknaden etter at den har vært stilt i bero i fire uker. Etter forarbeidene er det usikkert om lovgiver var oppmerksom på at ervervstillatelsesforskriften § 9 ikke utelukker at tillatelse kan oppgis til erstatningstildeling, selv om det er varslet, og selv om søknaden er stilt i bero i fire uker som følge av panthavers innsigelser. Avtalepanthavers stilling synes følgelig å være noe usikker etter den nevnte lovendringen.

En panthaver kan overta det pantsatte fartøyet for å oppnå dekning for sitt krav, jf. ervervstillatelsesforskriften § 6. Dersom panthaver straks etter overtakelsen av fartøyet sender Fiskeridirektoratet melding om at vedkommende ønsker å opprettholde driften av fartøyet, vil panthaver gis midlertidig fisketillatelse i inntil tre måneder, jf. ervervstillatelsesforskriften § 6 første ledd. Hvis fiskefartøyet ikke blir videresolgt innen utløpet av den perioden tillatelsene

¹⁷⁶ Panteloven. § 1-7 oppstiller heller ingen skranke i denne forbindelse.

¹⁷⁷ Prop. 88 L (2014–2015) s. 24.

omfatter, slettes fartøyet fra merkeregisteret og tillatelsene bortfaller, jf. bestemmelsens tredje ledd. De midlertidige tillatelsene kan fornyes med inntil én måned av gangen, dersom det er nødvendig på bakgrunn av situasjonen i markedet, næringen eller andre særlige grunner, jf. annet ledd. En fristforlengelse forutsetter at man aktivt forsøker å selge fartøyet.¹⁷⁸

4.6.4 Tvangssalg og konkurs

Her skal jeg både redegjøre for situasjonen der fartøyeier (debitor) har misligholdt et lån og kreditor har skaffet seg tvangsgrunnlag for kravet i fartøyet, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 11-2, og tilfellet der fartøyeier har gått konkurs, jf. konkursloven § 60. Reglene for disse to tilfellene er såpass like at jeg finner det hensiktsmessig å behandle de samlet.

Etter ervervstillatelsesforskriften § 5 skal en søknad om erstatningstildeling av fisketillatelse som oppgis fra et annet fartøy avslås, dersom søknaden blir behandlet etter at en begjæring om tvangsdekning i fartøyet som oppgir tillatelsen er forkynt for saksøkte i henhold til tvangsfullbyrdelsesloven § 11-7 første ledd. Kreditor som har tatt rettslige skritt for å skaffe seg tvangsfullbyrdelse av kravet blir dermed sikret mot at debitor oppgir tillatelsene, sml. punkt 4.6.3 foran.

Tilsvarende vil en søknad om erstatningstildeling av tillatelse bli avslått i tilfelle det er avsagt kjennelse om åpning av konkurs hos fartøyeier, eller kjennelse om midlertidig forføyning med forbud mot utskiftning eller salg av fartøyet for fortsatt drift, jf. bestemmelsens siste punktum. Merk at forbudet i relasjon til midlertidig forføyning ikke nevner alternativet der en tillatelse oppgis uten at fartøyet skiftes ut eller overdras – altså situasjonen regulert i deltl. § 17 bokstav c og deltakerforskriften § 48. Lovgiver må ha glemt å tilføye dette alternativet etter den nevnte lovendringen 19. juni 2015. Men en kjennelse om midlertidig forføyning vil antakeligvis forhindre tillatelsesinnehaver fra å oppgi tillatelsen frivillig, jf. tvisteloven § 34-3 (se nærmere om oppgivelsesvilkåret i punkt 4.5.2).

Ved salg av fartøyet i forbindelse med både tvangssalg og konkurs, forhåndsbehandler Fiskeridirektoratet aktuelle kjøperes søknader om fisketillatelser og kan på bakgrunn av dette gi forhåndstilsagn om tildeling, jf. ervervstillatelsesforskriften § 8 første ledd. Etter annet ledd fremgår det at bud ikke må stadfestes før det foreligger forhåndstilsagn om tildeling av fisketillatelser fra fiskerimyndighetene, dersom et fiskefartøy blir solgt på auksjon eller ved medhjelpersalg. Hensikten bak regelen er for det første å sikre kreditorene del av verdien som ligger i tillatelsen. For det andre skal kjøper/budgiver ikke risikere å bli sittende med et fartøy som ikke kan nyttes til ervervsmessig fiske.¹⁷⁹ Banker eller andre kredittinstitusjoner med panterett i fartøyet kan likevel få stadfestet sitt bud uten forhåndstilsagn, jf. ervervstillatelsesforskriften § 6 annet ledd annet punktum.

¹⁷⁸ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 46.

¹⁷⁹ Samme sted.

Reglene om behandling av tillatelsene ved realisering av panterett i fiskefartøyet i ervervstillatelsesforskriften § 6 regulerer i utgangspunktet situasjonen der det er tatt avtalepant. Men reglene gjelder tilsvarende i forbindelse med tvangssalg, uavhengig av tvangsgrunnlaget, jf. ervervstillatelsesforskriften § 8 annet ledd tredje punktum. Jeg nøyer meg med å vise til gjennomgangen i punkt 4.6.3.

Når en aktør som har tilgang til ervervsmessig fiske går konkurs, trer konkursboet inn i vedkommendes rettigheter og plikter etter fisketillatelsene, jf. ervervstillatelsesforskriften § 7 første ledd første punktum. Ellers er ordlyden i § 7 utformet på tilsvarende vis som § 6. Jeg nøyer meg også her med å vise til gjennomgangen i punkt 4.6.3

4.6.5 Foreligger det hjemmel til å regulere spørsmålet om pant, tvangssalg og konkurs for deltakeradgangene?

Ervervstillatelsesforskriftens samtlige bestemmelser om pant, tvangssalg og konkurs regulerer både ervervstillatelse, spesiell tillatelse og deltakeradgang samlet. Noen ganger behandles alle tre tillatelsene samlet under uttrykket «fisketillatelse», jf. f.eks. ervervstillatelsesforskriften §§ 5 og 8. Andre ganger nevnes tillatelsene særskilt, jf. f.eks. ervervstillatelsesforskriften §§ 6 og 7.

For ervervstillatelsen er det i deltl. § 7 tredje ledd bestemt at Kongen i forskrift kan gi regler om tildeling av ervervstillatelse i forbindelse med konkurs og tvangssalg. For spesiell tillatelse er det i § 12 første ledd annet punktum bestemt at § 7 tredje ledd gjelder tilsvarende. Men for deltakeradgangene finnes det ingen bestemmelse som gir deltl. § 7 tredje ledd tilsvarende anvendelse.

Spørsmålet er om deltl. § 21 første ledd gir hjemmel til å gi regler om pant og konkurs i relasjon til deltakeradgangen. Man kan argumentere for at reglene om pant og konkurs faller innunder det å «fastsette bestemmelser om vilkår for adgangen til å delta i et bestemt fiske» i forskrift.

Disse forskriftene kan imidlertid kun fastsettes med «virkning for inntil ett år av gangen». Bestemmelsene om pant og konkurs er regulert i ervervstillatelsesforskriften, som trådte i kraft 01.01.2013. Denne forskriften har i skrivende stund vært i virkning i mer enn fem år – dvs. mer enn fire år lengre enn hva deltl. § 21 eventuelt åpner for. Selv om man altså skulle innfortolke adgangen til å regulere pant, tvangssalg og konkurs i ordlyden i deltl. § 21 første ledd, har ikke forvaltningen hjemmel til å gi slike bestemmelser i forskrift for mer enn *ett år av gangen*. Det har for øvrig formodningen mot seg at lovgiver mente at § 21 skulle gi hjemmel til å regulere pant i relasjon til deltakeradgangene, all den stund hjemmelen i beste fall gir kompetanse til å regulere slike regler for ett år av gangen. Regler av denne karakter burde helst gis i langvarige forskrifter.

Resultatet er at det ikke foreligger hjemmel til å regulere deltakeradgangene slik det er blitt gjort i ervervstillatelsesforskriftens bestemmelser. Dette fører til at bestemmelsene blir ugyldige så langt ugyldigheten rekker – det vil si for den delen som gjelder deltakeradgangene,

jf. Grunnloven § 75 a. Dette er en svært uheldig glipp i hjemmelskjeden som bør rettes opp snarest.

Spørsmålet videre er hva som skjer med de vedtak som er truffet i medhold av disse bestemmelsene. Avgjørelser om pant, tvangssalg og konkurs er avgjørelser som krever hjemmel i lov. Vedtak som er truffet uten grunnlag i lov lider av en innholdsmangel, og er som hovedregel ugyldige.¹⁸⁰

Vedtakene om tildeling av midlertidig deltakeradgang til panthaver og konkursbo har åpenbart vært til gunst for de tilgodesette. Eckhoff/Smith skriver at «[g]ode grunner taler for å være mer tilbakeholden med å statuere ugyldighet til skade enn til gunst for parten».¹⁸¹ Men samtidig innrømmes det at «tendensen likevel [går] i retning av å anse avgjørelser for ugyldige *selv om* dette er til skade for parten».¹⁸² Relevante momenter ved vurderingen vil være tiden som har gått etter at vedtaket ble truffet, og om den begunstigede har innrettet seg etter vedtaket – f.eks. ved å videreselge fartøyet med tilhørende tillatelse.¹⁸³ Hvorvidt vedtakene skal anses gyldige eller ugyldige må vurderes konkret for hvert enkelt vedtak.

¹⁸⁰ Eckhoff/Smith (2014) s. 460 og Graver (2015) s. 525.

¹⁸¹ Eckhoff/Smith (2014) s. 463.

¹⁸² Samme sted.

¹⁸³ Samme sted. I denne forbindelse vises det til Rt. 1965 s. 181 som støtte for at Høyesterett er lite tilbøyelig til å legge vekt på tidsfaktoren.

5 Adgangen til å delta på mer indirekte vis: Overdragelse av eierandeler i et selskap som eier fiskefartøy med adgang til fiske

5.1 Innledning

Det har stadig blitt vanligere å organisere eierskap til fiskefartøy gjennom juridiske personer. Jeg vil her redegjøre for hvordan en aktør kan få adgang til å delta i fiskeriene på mer indirekte vis, der vedkommende kjøper eierandeler i en juridisk person som har fått adgang til ervervsmessig fiske. Her er det ikke tale om overføring av verken fartøyet eller fisketillatelsene til den juridiske personen. For drøftelsen videre vil jeg for enkelthets skyld holde meg til aksjeselskapet. Det som sies om aksjeselskapet vil gjelde tilsvarende for andre selskapsformer man kan erverve eierandeler i.

Ved en aksjeoverdragelse taper ikke «eieren» eiendomsretten til fartøyet, jf. deltl. § 10 og § 18. Eieren av fartøyet vil være aksjeselskapet, og det er aksjeselskapet som har fått tildelt fisketillatelsene i kraft av sin disposisjonsrett som rettssubjekt. Det er altså ikke fartøyet som overdras, men kontrollen over selskapet. En slik overdragelse vil heller ikke føre til at andre enn den juridiske personen driver fiske og fangst med fartøyet, jf. deltl. § 4 annet ledd tredje punktum. En annen sak er at det selvfølgelig alltid må være noen som utøver fiskerivirksomheten på vegne av den juridiske personen. Det er disse personene som i så fall vil skifte.

Overdragelse av aksjer kan ikke skje ubetinget. Det kreves enten tillatelse/forhåndsgodkjenning fra fiskeriforvaltningen eller at det sendes inn en melding om overdragelsen. I punktene 5.2–5.4, skal jeg se på når det oppstilles et krav om forhåndsgodkjenning, og når det er tilstrekkelig med en melding om at overdragelse vil skje.

5.2 Hovedregelen: Krav om forhåndsgodkjenning

Overdragelser av eierandeler i foretak som eier fiskefartøy med adgang til fiske er regulert i deltl. § 9. Etter bestemmelsens første ledd må ikke en aksje eller part i selskap eller sammenlutning som direkte eller indirekte eier merkeregistrert fartøy overdras til annen eier uten at departementet på forhånd har gitt tillatelse til endring i eiersammensetningen, jf. tilsvarende i ervervstillatelsesforskriften § 4a første ledd. Kravet om forhåndsgodkjenning gjelder etter ordlyden både for foretaket som eier fartøyet med tillatelsene og for eventuelt bakenforliggende foretak.¹⁸⁴

Deltl. § 9 supplerer de mer generelle bestemmelsene i blant annet aksjeloven, allmennaksjeloven §§ 4-15 flg. og selskapsloven §§ 2-28 flg. Dersom overdragelse av aksje godkjennes av departementet, vil fisketillatelsene ha skiftet indirekte eierskap – gitt at ikke både selger og

¹⁸⁴ Ot.prp. nr. 70 (2003–2004) s. 24.

kjøper av aksjene allerede eide aksjer i fiskeriselskapet. Den formelle eier, aksjeselskapet, består fortsatt. Fisketillatelsene faller ikke bort, og nye fisketillatelser må heller ikke innvilges. Det er kun et krav om forhåndsgodkjenning fra departementet om at det er i orden at aksjene overdras.

Kravet om forhåndsgodkjenning er motivert av behovet for å føre kontroll med at nasjonalitetskravet og aktivitetskravet ikke gjøres illusoriske ved salg etter at det er gitt fisketillatelse.¹⁸⁵

5.3 Unntaket: Tilstrekkelig med melding

I deltl. § 9 annet ledd fremgår det at det kan gis forskrift om regler om meldeplikt ved eierendringer. Når det er innført slik meldeplikt gjelder ikke forbudet mot overdragelse av aksje eller eierandel før det er gitt forhåndsgodkjenning, jf. bestemmelsens annet punktum.

Det følger av ervervstillatelsesforskriften § 4a annet ledd at det ved «mindre overdragelser» gjelder en meldeplikt, istedenfor krav om forhåndsgodkjenning etter søknad. Hva som er å anse som en «mindre» overdragelse er ikke uttrykkelig presisert i forskriften. Forskriftens § 4b første ledd gir imidlertid en uttømmende oppramsing av hvilke type overdragelser av aksjer/eierandeler som skal være underlagt meldeplikt. Overdragelser som faller innunder denne bestemmelsen må anses som «mindre overdragelser».

Fem kumulative vilkår må være oppfylt før meldeplikten inntreer istedenfor kravet om forhåndsgodkjenning, jf. ervervstillatelsesforskriften § 4b første ledd bokstavene a til e.

Det første vilkåret i bokstav a er at overdragelsen ikke må redusere den totale eierandelen til de aktive fiskerne til 50 % eller mindre. I punkt 3.5 så vi at et foretak kun kan tildeles en ervervstillatelse dersom personer som oppfyller kravet i første ledd innehar mer enn 50 % av eierinteressene og faktisk har tilsvarende kontroll over virksomheten, jf. deltl. § 6 annet ledd. Aktivitetskravet må altså fortsatt være oppfylt etter aksjeoverdragelsen.

Det andre vilkåret i bokstav b er at overdragelsen ikke må føre til at nasjonalitetskravet i deltl. § 5 ikke lenger er oppfylt, jf. punkt 3.6. Dette innebærer at norske statsborgere må eie aksjer svarende til minst 6/10 av selskapets kapital og kunne utøve stemmerett i selskapet med minst 6/10 av stemmene også etter aksjeoverdragelsen, jf. deltl. § 5 annet ledd.

Det tredje vilkåret er at overdragelsen ikke må medføre en overtredelse av eierkonsentrasjonsreglene i konsesjonsforskriften og deltakerforskriften. Eierkonsentrasjonsreglene tar sikte på å hindre at kvoten innenfor en fiskerigruppe konsentreres på for få hender, jf. f.eks. konsesjonsforskriften § 2-9 og deltakerforskriften § 10. Dette vilkåret vil naturligvis være oppfylt der det ikke har blitt tildelt spesiell tillatelse eller deltakeradgang til selskapet aksjene overdras i. Foretaket må ha blitt tildelt enten en spesiell tillatelse eller deltakeradgang for at konsesjonsforskriften og deltakerforskriften skal være relevante.

¹⁸⁵ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 47 og PRE-2013-08-23-1033 punkt 4.

Det fjerde vilkåret er at overdragelsen ikke må medføre overtredelse av reglene om landsdelsbinding i deltakerforskriften § 47. Også dette vilkåret vil først komme på spissen dersom selskapet hvor aksjene overdras har fått tildelt en deltakeradgang. Som nevnt ovenfor i punktene 4.5.4 og 4.5.5, har det i forvaltningspraksis blitt utviklet regler om landsdelbinding også for de spesielle tillatelsene. Vilkåret gjelder ikke i relasjon til disse reglene.

Det femte vilkåret er at selskapet ikke må ha fått adgang til å drive ervervsmessig fiske ved at det er blitt gjort unntak fra aktivitetskravet i medhold av deltl. § 6 tredje ledd første punktum. Vilkåret gjelder altså kun i relasjon til de tilfellene der myndighetene ved enkeltvedtak har gjort unntak fra aktivitetskravet i «særlig tilfelle», og ikke i de tilfellene der det har blitt gjort unntak fra aktivitetskravet i forskrift, jf. punkt 3.5.3.

Melding om eierendring fremmes av selskapet som eier fiskefartøyet (eller fullmektig på deres vegne) på fastsatt skjema og sendes til fiskeridirektoratet sentralt eller fiskeridirektoratets regionskontor, avhengig av hvem som har vedtakskompetansen etter den årlige deltakerforskriften og konsesjonsforskriften, jf. ervervstillatelsesforskriften § 4c første og annet ledd. De nærmere innholdsmessige kravene til meldingen om overdragelse av aksjene i selskapet er utførlig regulert i ervervstillatelsesforskriften § 4c tredje ledd bokstavene a–f. En overdragelse som er underlagt meldeplikt kan ikke gjennomføres før det har gått 10 virkedager etter at Fiskeridirektoratet mottok meldingen, jf. ervervstillatelsesforskriften § 4d første ledd første punktum, jf. deltl. § 9 annet ledd tredje punktum.

For børsnoterte selskap blir det ved tildeling av fisketillatelsene stilt vilkår om at det er tilstrekkelig at det sendes inn melding om eiersammensetningen kvartalsvis. Børsnoterte selskap blir i denne forbindelse ansett for å ha fått forhåndsgodkjenning til å endre eiersammensetningen på den betingelse at det gis melding, jf. deltl. § 9 første ledd.

5.4 Unntak fra unntaket: Krav om forhåndsgodkjenning selv om det er gitt melding

Etter ervervstillatelsesforskriften § 4b annet ledd kan Fiskeridirektoratet bestemme at eierendring som er underlagt meldeplikt etter paragrafen likevel skal underlegges søknadsplikt – altså et krav om forhåndsgodkjenning. Videre i bestemmelsens annet punktum fremgår det at Fiskeridirektoratet i så fall skal gi fartøyeier beskjed om den eventuelle søknadsplikten innen 10 virkedager etter at direktoratet har mottatt meldingen fra fartøyeieren. Dersom Fiskeridirektoratet bestemmer at overdragelsen skal underlegges søknadsplikt, til tross for at den oppfyller vilkårene i ervervstillatelsesforskriften § 4b første ledd, kan overdragelsen bare gjennomføres dersom eventuell søknad blir godkjent, jf. ervervstillatelsesforskriften § 4d første ledd annet punktum. Det kan reises spørsmål ved om fiskeriforvaltningen har hjemmel til å fastsette bestemmelser med et slikt innhold.

Fiskeriforvaltningen forankrer sin kompetanse til både å kunne kreve melding og søknad samtidig i deltl. § 9 første ledd, jf. ervervstillatelsesforskriften § 4b annet ledd. Men deltl.

§ 9 annet ledd annet punktum bestemmer at hovedregelen i første ledd *ikke gjelder* for det tilfelle at det i forskrift er bestemt at det skal være meldeplikt.

I deltl. § 9 annet ledd tredje punktum er det bestemt at reglene om meldeplikt «likevel [kan] inneholde forbud mot overdragelse før en viss frist etter at meldingen er sendt». Ordlyden er ikke klar. Bestemmelsen kan tolkes slik at den ikke gjør unntak fra regelen i annet punktum – altså regelen som bestemmer at det er tilstrekkelig med melding der vilkårene for dette er oppfylt. Det kan argumenteres for at ordlyden kun gir hjemmel til å innføre en regel om at overdragelser som faller innunder kategorien meldeplikt først kan gjennomføres etter en viss tid, blant annet for å sikre at forvaltningen opprettholder oversikt over eierforholdene i de deltagende fiskeriselskapene. En regel som sier at det må gå en viss tid før overdragelse av aksje kan gjennomføres etter at melding er sendt, står ikke i motsetning til en regel som fastslår at det ikke stilles krav om forhåndsgodkjenning der det er innført meldeplikt. Hvis deltl. § 9 annet ledd tredje punktum leses slik at den ikke gjør unntak fra annet punktum, vil det ikke være adgang til å kreve søknad om overdragelse samtidig som det er innført en meldeplikt, jf. bestemmelsens annet ledd første punktum. I så fall vil vedtak som er truffet i medhold av bestemmelsen som hovedregel være ugyldige, jf. punkt 4.6.4.

Deltl. § 9 annet ledd tredje punktum kan også leses slik at den innskrenker anvendelsesområdet til punktet foran, jf. ordene «kan likevel inneholde forbud mot overdragelse». Ordet «likevel» indikerer at bestemmelsen står i motsetning til innholdet i punktet foran, med den betydning at hovedregelen i deltl. § 9 første ledd likevel skal gjelde i en tidsperiode etter at melding er mottatt.

Det er altså ikke helt klart om forvaltningen har hjemmel til å fastsette den gjeldende bestemmelsen i forskrift. Antakeligvis vil man kunne innfortolke en slik kompetanse, jf. ovenfor, men dette er ingen intuitiv løsning etter bestemmelsens ordlyd. Lovgiver burde ha gitt klarere uttrykk for hvilken kompetanse forvaltningen var ment å skulle få. Forvaltningen burde helst også ha gitt klarere regler for når det skal kreves forhåndsgodkjenning, og når det skal være tilstrekkelig med melding – slik at man slipper tilfellene hvor det inntreffer søknadsplikt når det i utgangspunktet skulle være tilstrekkelig med melding om eierskifte.

5.5 Gjelder reglene om overdragelse av selskapsandeler for foretak som har fått tildelt spesiell tillatelse eller deltakeradgang?

Spørsmålet er om deltl. § 9 gjelder overfor selskap som har blitt tildelt spesielle tillatelser eller deltakeradganger. Det som kan skape tvil er at bestemmelsen er plassert under kapittel II ved navnet «[e]rvervstillatelse». I loven for øvrig finnes det verken en tilsvarende bestemmelse, eller bestemmelser som gir § 9 tilsvarende anvendelse. For den spesielle tillatelsen er det f.eks. i § 18 annet ledd uttrykkelig sagt at §§ 10 og 11 – som er plassert i kapitlet for ervervstillatelsen – skal gjelde tilsvarende for den spesielle tillatelsen. Ut fra dette kan en argumentere for at lovgiver i kapitlet for den spesielle tillatelsen ville ha vist til § 9 dersom lovgiver hadde ønsket

at denne skulle gjelde for spesiell tillatelse og deltakeradgang. Konsekvens i lovens system taler for en slik tolkning.

Mot dette kan det anføres at deltl. § 9 generelt utformet. Ordlyden i § 9 nevner ikke ervervstillatelsen særskilt. Bestemmelsen gjelder overfor «selskap eller sammenslutning som direkte eller indirekte eier merkeregistrert fartøy». Alle fartøy som har fått adgang til å fiske etter deltakerloven skal merkeregistreres, jf. deltl. § 22. Følgelig virker det nokså tilfeldig at bestemmelsen har blitt plassert i kapitlet om ervervstillatelser. Det er videre vanskelig å se at bestemmelsen hadde passet særlig bedre i de andre kapitlene i deltakerloven.

I praksis finner vi mange eksempler på at foretak har fått tildelt spesiell tillatelse og deltakeradgang. Det kan ikke være slik at en spesiell tillatelse eller deltakeradgang bortfaller som følge av at det kommer til en ny person på eiersiden. En slik regel ville senket verdien på aksjene/selskapsandelene betraktelig, og gjort det vanskeligere å selge aksjene til en rimelig pris. Følgelig må reglene også gjelde for foretak som har fått tildelt spesiell tillatelse eller deltakeradgang.

Det er lovteknisk uheldig at en såpass viktig bestemmelse er plassert i kapitlet om ervervstillatelser, uten å være nevnt i relasjon til de øvrige tillatelsene. Lovgiver kunne lett ha gitt en bestemmelse som gir § 9 tilsvarende anvendelse i kapitlene som regulerer spesiell tillatelse og deltakeradgang.

6 Kvotesystemet

6.1 Innledning

De fleste kommersielt viktige fiskebestandene er i dag kvoteregulerte i forskrifter med hjemmel i havressurslova §§ 11–14. Den enkelte fisker må, i tillegg til tillatelsene, også få tildelt en fiskekvote til fartøyet før vedkommende kan delta, jf. deltl. § 4 tredje ledd, § 15 annet ledd og deltakerforskriften § 3, jf. deltl. § 21.¹⁸⁶

Men ikke alle fiskeartene er kvoteregulerte enda. Dette gjelder f.eks. artene lyr, lysing, steinbit og taskekrabbe. Årsaken til dette kan være at utnyttingsgraden av de ulike fiskebestandene er såpass lav at det ikke er nødvendig å regulere bestanden med kvoter.¹⁸⁷ Utgangspunktet i slike tilfeller er at deltakende aktører kan fiske så mye som de ønsker, men myndighetene vil ha kompetanse til å innføre begrensninger av ulik karakter – blant annet ved å innføre kvoter, jf. havressurslova §§ 11 og 12.¹⁸⁸

I Norge har kvotesystemet ment å ivareta flere ulike formål samtidig – fordele knappe ressurser, nedbygge overfiske, opprettholde en lønnsom fiskerinæring, ha en differensiert flåtestruktur og fordele fisket geografisk (unngå sentralisering), jf. deltl. § 1 og havressurslova §§ 1 og 7.¹⁸⁹ Det er lett å se at det kan bli utfordrende å ivareta alle disse formålene samtidig. Dette har også resultert i et ganske komplekst kvotesystem.¹⁹⁰ Videre er nyansene i systemet gjenstand for relativt hyppige endringer.¹⁹¹ Av disse grunner vil jeg kun gi et oversiktsbilde i de neste punktene.

Punkt 6.2 vil gi en oversikt over de mest sentrale kvotene og gi en forklaring på hvordan kvoter tildeles. I punkt 6.3 vil jeg gi en beskrivelse av vilkårene for tildeling av kvoter. I punkt 6.4 redegjør jeg for reglene knyttet til hvordan en aktør kan få økt kvoteomfanget sitt når vedkommende har fått adgang til å delta innenfor et lukket fiskeri. Den mest praktiske måten å øke kvoteomfanget i dag er gjennom *strukturvoteordningen*.

6.2 Forklaring av ulike typer kvoter og oversikt over hvordan tildeling skjer

Vi opererer med ulike kvotebegreper i det norske kvotesystemet. Det kan være nyttig å forklare begrepsbruken litt nærmere. Jeg skal ikke gå inn på alle ulike kvotebegreper, men fremheve de mest sentrale.¹⁹²

¹⁸⁶ Rt-2009-1502 avsnitt 55.

¹⁸⁷ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 78.

¹⁸⁸ Samme sted.

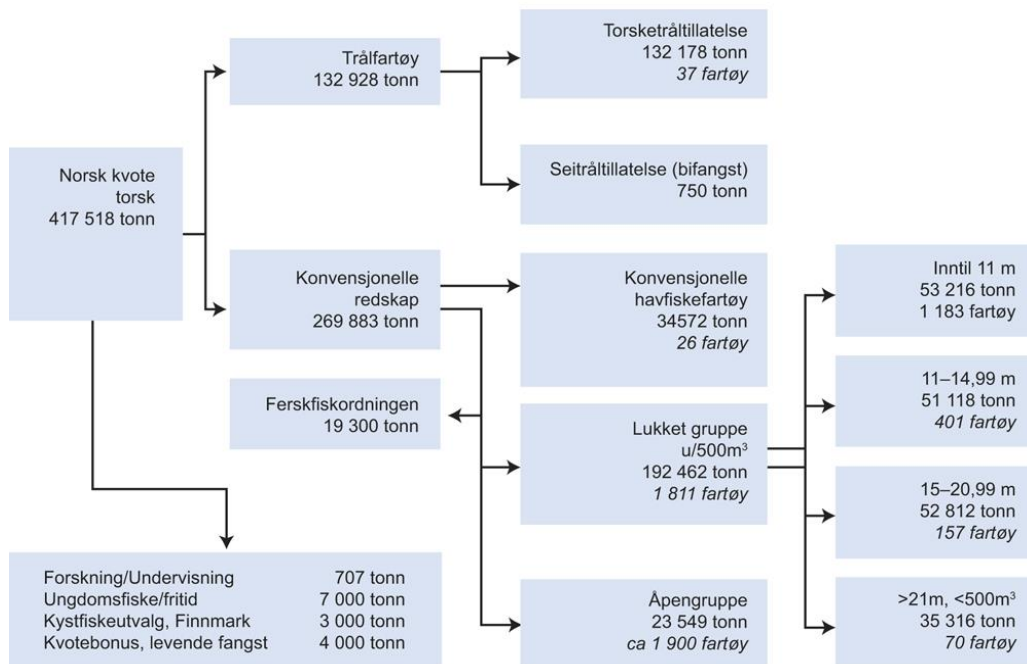
¹⁸⁹ NOU 2016: 26 s. 12 og 15.

¹⁹⁰ Samme sted s. 42.

¹⁹¹ NOU 2016: 26 foreslår en rekke endringer til dagens kvotesystem. Se s. 12–14 for en kort oppsummering av forslagene.

¹⁹² For en kort oversikt over ulike kvotebegreper, se NOU 2016: 26 s. 107–109 og NOU 2006: 16 s. 5–6.

Totalkvoten er et samlebegrep for alle maritime nasjoners kvoter. Det fastsettes en totalkvote for hver enkelt bestand. Den norske totalkvoten (den nasjonale kvoten) blir fastsatt etter forhandlinger med andre land med grunnlag i tilgjengelige fiskeressurser, jf. havressurslova § 11 første ledd.¹⁹³ Fisken i havet kjenner ikke til statsgrenser, og beveger seg fritt mellom de ulike jurisdiksjonene. Enkelt sagt kan man si at den nasjonale kvoten for en bestand er den del av totalkvoten som norske fiskere kan fiske.¹⁹⁴ Staten fordeler deretter denne mellom de ulike fartøygruppene, før den videre fordeles innbyrdes mellom fartøyene i samme gruppe.



Figur 6: Fordeling av totalkvote for torsk nord for 62°N i 2016.

Kilde: Nofima og Fiskeridirektoratet

Figuren er et eksempel på hvordan den norske kvoten for torsk nord for 62°N var fordelt i 2016. De 417 518 tonnene som var gjenstand for fordeling på de ulike gruppene ble fastsatt på bakgrunn av internasjonale forhandlinger.

Før den nasjonale kvoten fordeles på de ulike gruppene (gruppekvote), settes det av et mindre kvantum til ulike formål. Det settes blant annet av en kvote til rekreasjons- og fritidsfiske, forskning og undervisning, kvotebonus for levendefangst, og til dekning av rekrutteringsordningen for yngre fiskere i lukket gruppe i kystfiskeflåten, jf. havressurslova § 13.¹⁹⁵

En *gruppekvote* er den del av den nasjonale kvoten som en nærmere avgrenset del av flåten kan fiske, jf. havressurslova § 11 annet ledd. Figuren ovenfor viser at kvoten er fordelt i

¹⁹³ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 185 og Nordtveit (2012) s. 355. I praksis er det vanskelig å fastsette en pris og riktig totalkvote for en fiskebestand. I en rapport fra International Council for the Exploration of the Sea fra 30. oktober 2017, vises det til at totalkvoten for sild i 2017 på 646 075 tonn var feil, og at totalkvoten dette året ikke burde oversteg 437 364 tonn, jf. ICES (2017).

¹⁹⁴ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 185.

¹⁹⁵ NOU 2016: 26 s. 30. Se for eksempel forskrift om regulering av torskfisket m.m., 62° N § 2 annet ledd.

ulike grupper, som f.eks. gruppe for trålfartøy, åpen gruppe osv. Vi ser at fiske innenfor åpen gruppe gir tilgang til å fiske enn langt mindre kvote sammenlignet med fiske innenfor grupper som krever spesiell tillatelse (trålfartøygruppene) og grupper som krever deltakeradgang (gruppe som fisker med konvensjonelle redskap med unntak av åpen gruppe).

Når det er fastsatt nasjonal kvote, kan det ikke fastsettes gruppekvoter, forsknings- og undervisningskvoter og lignende som til sammen utgjør mer enn den nasjonale kvoten, jf. havressurslova § 11 første ledd tredje punktum. Den nasjonale kvoten setter altså et tak på kvantumet som totalt kan fiskes og fangstes av et fiskeslag.

Etter havressurslova § 12 første ledd kan departementet i forskrift fastsette kvoter for enkeltfartøy målt i kvantum, individ, haustingsdøgn eller andre innsatsfaktorer. Bestemmelsen gir forvaltningen vid kompetanse og fleksibilitet med hensyn til hvordan de vil fastsette kvotene på fartøynivå. Kvote blir altså tildelt fartøyet og ikke personen direkte når fiskerivirkningen faller innunder deltakerloven, jf. forutsetningsvis havressurslova § 12 tredje ledd. I dag er det mest vanlig at kvotene til fartøyet enten fastsettes som fartøykvoter eller maksimalkvoter.¹⁹⁶

Med *fartøykvoter* siktes det til kvoter tildelt til enkeltfartøy som langt på vei er garantert å stå fast ut kvoteåret, eller til en annen fastsatt dato.¹⁹⁷ Men myndighetene har kompetanse til å stoppe fiske dersom det skulle oppstå forhold som gjør det nødvendig.¹⁹⁸ Hvis erfaringen tilsier at alle fartøy i en gruppe utnytter sin kvote fullt ut, vil gruppekvote bli fordelt som fartøykvote.¹⁹⁹ Summen av alle fartøykvoter innenfor en gruppe fiske vil normalt være lik gruppekvote. Men basert på erfaring vil det kunne bli lagt inn en begrenset overregulering²⁰⁰ for å ta høyde for at ikke alle fartøy kommer til å fiske sine tildelte kvoter.²⁰¹ Det enkelte fartøys kvoter beregnes ved å multiplisere fartøyets kvotefaktor i et fiske med den nasjonale kvoten for bestanden. *Kvotefaktoren* er en tallverdi som gir uttrykk for hvor stor prosentandel vedkommende fartøy har av de årlige nasjonale kvotene for en fiskebestand.²⁰² Denne kvotefaktoren ligger i utgangspunktet fast fra år til år, mens gruppekvotes totale kvote i tonn vil variere avhengig av ressursituasjonen fra et år til det neste. Kvoten man får fisket kan følgelig enten øke eller minke, selv om prosentandelen av kvoten står fast.

Hvis erfaringen tilsier at flere fartøy innad i en gruppe ikke utnytter kvoten sin fullt ut, vil gruppen kunne bli regulert med *maksimalkvoter* for å sikre at gruppekvote blir fisket opp.

¹⁹⁶ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 186.

¹⁹⁷ Samme sted s. 187 og NOU 2016: 26 s. 32.

¹⁹⁸ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 187.

¹⁹⁹ NOU 2016: 26 s. 32.

²⁰⁰ Ved en overregulering utgjør de individuelle fartøykvotene samlet mer enn den totale gruppekvote. Størrelsen på overreguleringen vil være differansen mellom summen av de individuelle kvotene og gruppekvote.

²⁰¹ Av denne grunn defineres «fartøykvoter» typisk som kvoter der summen av fartøyenes kvoter er *tilnærmet lik* gruppekvote, jf. f.eks. NOU 2006: 16 s. 5

²⁰² Kvotefaktoren er fastsatt med utgangspunkt i fartøyets hjemmelslengde og/eller lastekapasitet, jf. Rt-2014-1025 avsnitt 31 og Skatte-ABC 2017/18 s. 480.

Ved fastsettelse av maksimalkvoter blir summen av kvotene til hvert enkelt fartøy større enn gruppekvoten – vi får en overregulering av kvotene. Hvis noen fartøy ender opp med å fiske mer enn forventet, vil det være risiko for at gruppekvoten fiskes opp før alle fartøy har fisket det de hadde planlagt.²⁰³ Det vil settes en stopp for fiske i den aktuelle gruppen når gruppekvoten er oppfisket, selv om hver enkelt ikke har fisket opp sin kvote.²⁰⁴

Fartøykvoter gir av denne grunn utvilsomt mer forutberegnelighet for aktørene sammenlignet med maksimalkvoter, ettersom de sistnevnte skaper incentiver om å drive kappfiske. På den annen side belønnes de som er effektive i fiske dersom kvotene settes som maksimalkvoter. Eidesen-utvalget har foreslått at kvotesystemet i større grad burde reguleres med fartøykvoter, og ikke maksimalkvoter.²⁰⁵

Fartøykvotene eller maksimalkvotene vil utgjøre fartøyets *grunnkvote*. Grunnkvoten er navnet på fartøyets opprinnelige kvotegrunnlag – altså kvoten man har fått tildelt, unntatt de eventuelle ekstrakvotene man har fått tildelt gjennom f.eks. strukturkvoteordningen i ettertid, jf. havressurslova § 14.

Strukturkvotene må trekkes fram særskilt i denne sammenhengen. Et fartøy kan i utgangspunktet kun fiske den del av gruppekvoten som vedkommende har fått tildelt i medhold av de årlige reguleringsforskriftene – altså grunnkvoten. Dersom man ønsker seg et større driftsgrunnlag, kan man få tildelt strukturkvote i medhold av strukturkvoteordningen, jf. punkt 6.4.²⁰⁶ Enkelt sagt er strukturkvoten den oppgitte grunnkvoten til et fartøy som har blitt kondemnert. Denne oppgitte kvoten konverteres til en strukturkvote, og tildeles videre til ett eller flere andre fartøy. Strukturkvotene tillater altså en *kvantitativ økning* av driftsgrunnlaget ved at vedkommende får tillatelse til å fiske mer av et bestemt fiskeslag sammenlignet med tidligere. Strukturkvoteordningen gjør følgelig at fartøyeiere til ulike fartøy kan gå sammen og bli enige om samarbeidsformer i situasjoner hvor fartøyene ellers ville blitt tildelt kvote hver for seg.²⁰⁷

6.3 Vilkår for tildeling av fiskekvoter

Fiskekvoter tildeles i henhold til §§ 11–14 i havressurslova. Det grunnleggende kravet for å få tildelt en fiskekvote er at man har fått tildelt de nødvendige fisketillatelsene. Når virksomheten faller innunder deltakerloven, kan kvoten bare høstes med fartøy som det er gitt ervervstillatelse for, og som for øvrig kan nyttes i virksomheten etter reglene i deltakerloven, jf. havressurslova § 12 annet ledd. Detaljene rundt tildeling av kvoter knyttet til de ulike typer fiske er regulert i de forskjellige kvotereguleringsforskriftene.

²⁰³ NOU 2016: 26 s. 32.

²⁰⁴ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 187.

²⁰⁵ NOU 2016: 26 s. 96.

²⁰⁶ Prop. 88 L (2014–2015) s. 7.

²⁰⁷ Ot.prp. nr. 39 (2000–2001) s. 8, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 188.

Alle kvotereguleringsforskriftene stiller krav om adgang til det aktuelle fisket før kvote kan bli tildelt. Hvilke kvoter som vil bli tildelt avhenger dermed av hvilken tillatelse som har blitt tildelt. Når tillatelsene er tildelt kan fartøyet tildeles årlige fiskekvoter. Dersom fisketillatelsene igjen bortfaller – f.eks. i forbindelse med erstatningstildeling – vil ikke fartøyet lenger være i kvoteposisjonen og dermed heller ikke ha tilgang på kvoter, jf. punktene 4.5 og 7.2. I praksis tildeles kvotene til fartøyet samtidig med tillatelsene. Kvotes kobling til tillatelsene innebærer at både fysisk og juridisk person kan få tildelt kvoter ved å eie et fartøy som har fått tildelt kvoter. Kvotene kan, i likhet med tillatelsene, ikke bli tildelt i sameie mellom flere, jf. punkt 3.2.

Utover dette, oppstiller fiskerilovgivningen normalt ingen flere materielle vilkår for å få tildelt kvote til fartøyet. Strukturkvotene er et unntak til dette, jf. punkt 6.4.

Hvor mange kvoter som vil bli tildelt avhenger av størrelsen på de ulike fiskebestandene og antallet deltakere innenfor de ulike fiskeriene. Reguleringsforskriftene gjelder som regel for ett år av gangen, og det vedtas nye forskrifter fra år til år – typisk i løpet av desember.²⁰⁸ Dette henger sammen med at livet i havet er dynamisk, og at det er vanskelig å forutberegne størrelsen på de ulike fiskebestandene og påkjenningen på miljøet flere år frem i tid. De fleste kvoterådene fra forskningsmiljøene gis også for ett år av gangen. Men ettersom kvotefaktoren i utgangspunktet ligger fast, får kvotene, i likhet med deltakeradgangene, et mer tidsubegrenset preg (se punkt 4.3.3). Denne ordningen er en konsekvens av en omforent politisk målsetting om stabile rammevilkår for fiskeflåten, og ikke noe aktørene har rettslig krav på.²⁰⁹

Ordlyden i havressurslova §§ 11–14 sier at departementet «kan» fastsette kvoter. Det ville være poenngløst om fiskeriforvaltningen skulle innvilge de ulike fisketillatelsene uten å tildele kvoter i tillegg. Normalen er derfor at kvoter blir tildelt. Men etter bestemmelsen har fiskeriforvaltningen diskresjonær kompetanse til å unnlate å tildele fiskekvoter. Den enkelte fisker har ikke en kvoterett, selv om vedkommende har fått tildelt fisketillatelse.²¹⁰ Dersom hensynet til den aktuelle fiskebestands bærekraft skulle tilsi at fiskekvote ikke bør tildeles, vil kvotene neppe bli tildelt heller. Motsatt er det ingen grunn til å holde tilbake ved tildeling av kvotene dersom en tildeling vil være tråd med hensynene i fiskerilovgivningen. Av denne grunn har de ulike tillatelsene, *innenfor kvoteregulerte fiskerier*, i utgangspunktet en liten verdi isolert sett. Det er først i kombinasjon med fiskekvoter at disse kan brukes til å drive med ervervsme-sig fiske.

²⁰⁸ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 187.

²⁰⁹ Rt-2013-1345 avsnitt 70.

²¹⁰ St.meld. nr. 51 (1997–1998), under punkt 7.2.2. Se også Hersoug (2005) s. 2.

6.4 Strukturvoteordningen: Hvordan få økt kvoteomfanget når man har fått adgang til å fiske innenfor et lukket fiskeri?

6.4.1 Innledning

I kapittel 4 så jeg på situasjonen der en aktør ønsker å få tilgang til et lukket fiskeri. Under dette punktet forutsettes det at spesiell tillatelse eller deltakeradgang med tilhørende kvote har blitt tildelt. Vedkommende ønsker nå å øke kvotegrunnlaget sitt innenfor det lukkede fiskeriet vedkommende har fått tilgang til.

Den mest praktiske og aktuelle måten å gjøre dette på, er ved å få tildelt en strukturkvote etter strukturvoteordningen. Strukturkvoten er en kvote som kommer i tillegg til grunnkvoten, og forutsetter at vedkommende som ønsker å få den tildelt allerede har en grunnkvote som vedkommende kan fiske med innenfor det aktuelle fiskeriet, jf. punkt 6.2.

Strukturvoteordningen er et fleksibelt virkemiddel som sørger for spesialisering av driften, og bidrar til å utnytte ressursene på en samfunnsøkonomisk rasjonell måte. Dette gjelder selv om ordningen fører til en nedgang i antallet fiskefartøy og tillatelser. Det er normalt de minst effektive fartøy som tas ut av fiske.²¹¹

Strukturvoteordningen er hjemlet i havressurslova § 14, som bestemmer at departementet i forskrift kan gi regler om høyere kvote for enkeltfartøy når annet fartøy permanent eller midlertidig tas ut av høstingsvirksomheten.

I praksis har det utviklet seg andre lignende kvotebytteordninger.²¹² Disse er langt på nær like hyppig brukt som strukturkvotene. Av denne grunn nøyer jeg meg med å vise til at det finnes andre ordninger som åpner for kvotebytte mellom aktørene, mens jeg vil behandle strukturkvotene mer i detalj.

6.4.2 Oversikt over hvilke fiskegrupper strukturvoteordningen gjelder for

Strukturvoteordningen blir regulert i forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten²¹³ («strukturvoteforskriften for kystfiskeflåten») og forskrift om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten²¹⁴ («strukturvoteforskriften for havfiskeflåten»), jf. havressurslova § 14.

Anvendelsesområdet til de to forskriftene er i utgangspunktet forskjellig. Den førstnevnte gjelder for fiskerier som krever deltakeradgang, mens den sistnevnte gjelder for utvalgte fiskerier som krever spesiell tillatelse, jf. forskriftenes § 1. Adgangen til å tildele strukturkvote etter strukturvoteforskriften for kystfiskeflåten gjelder kun for fartøy med en hjemmelslengde

²¹¹ NOU 2016: 26 s. 64.

²¹² For eksempel sammenslåingsordningen for reketrålfåten, slumpfiskeordningen for havfiskeflåten, kondemneringstilskuddsordningen for fartøy under 11 meter osv.

²¹³ FOR-2003-11-07-1309.

²¹⁴ FOR-2005-03-04-193.

på mellom 11 og 27,99 meter, jf. strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten § 9.²¹⁵ Fartøygruppen under 11 meter har følgelig ikke tilgang til en strukturvoteordning.²¹⁶ Denne gruppen er den største gruppen målt i antall deltakende fartøy.²¹⁷

Det er imidlertid ett type fiske begge forskriftene formelt sett får anvendelse på, nemlig fiske som foregår med konvensjonelle havfiskefartøy, jf. forskriftenes § 1. Forskrift om strukturkvoter for havfiskeflåten § 1 e sier uttrykkelig at forskriften får anvendelse på fartøy som har adgang til å delta i gruppen for havfiskefartøy som fisker med konvensjonelle redskap. Forskrift om strukturkvoter for kystfiskeflåten gjelder for fartøy som eieren har adgang til å delta med i fiskerier som er adgangsbegrenset etter reglene i § 21 i deltl. Siden fiske med konvensjonelle havfiskefartøy er adgangsbegrenset etter deltakerforskriften § 1 a, jf. deltl. § 21, får også denne forskriften anvendelse på konvensjonelle havfiskefartøy.

I praksis blir kvotene knyttet til konvensjonelle havfiskefartøy strukturert i medhold av strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten, jf. forutsetningsvis forskriftens § 12. Det er lovteknisk uheldig at fiske med slike fartøy omfattes av anvendelsesområdet til begge strukturkvoteforskriftene, når denne typen fiske i praksis kun har betydning i tilknytning til den ene forskriften.

6.4.3 Tildeling av strukturkvote

6.4.3.1 Førstegangs tildeling av strukturkvote

Fiskeridirektoratet sentralt behandler søknader om bruk av strukturvoteordningen for havfiskeflåten, jf. strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten § 16. Nærings- og fiskeridepartementet er klageinstans. De regionale kontorene til Fiskeridirektoratet behandler søknader om strukturering for kystfiskeflåten, mens Fiskeridirektoratet (sentralt) er klageinstans, jf. strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten § 13.

Vilkårene for å få tildelt strukturkvote etter de to nevnte forskriftene er dels like og dels ulike. De overordnede vilkårene for å få tildelt strukturkvote er i det vesentlige de samme enten struktureringen skal skje for fartøy i kystfiske- eller havfiskeflåten. Tre hovedvilkår må være oppfylt.

For det første er det et vilkår at fartøy som omfattes av strukturvoteordningen blir meldt ut av registeret over fiskefartøy (merkeregisteret) og tatt ut av fiske gjennom kondemnering, jf. strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten § 8 første ledd a, og strukturkvoteforskriften for

²¹⁵ I kystnotfisket etter makrell er nedre grensen hjemmelslengde på 13 meter, jf. forskriftens § 9 første ledd annet punktum.

²¹⁶ Strukturutvalget vurderte dette i sin tid, og kom til at denne gruppen skulle unntas strukturering på grunn av dens særlige betydning for sysselsetting, bosetting, geografisk fordeling og variert flåtestruktur, jf. NOU 2006: 16 s. 21 og NOU 2016: 26 s. 52. Nåværende regjering åpner for å innføre strukturering for fartøy under 11 meter, jf. Politisk plattform (2018) s. 32.

²¹⁷ NOU 2016: 26 s. 52.

havfiskeflåten § 6 første ledd a. Fartøyet strukturkvotene hentes fra får altså ikke fortsette innenfor ervervsmessig fiske og fangst.

Det kan gjøres unntak fra kravet om kondemnering dersom fartøyet har antikvarisk verdi eller kan brukes til allmenntilgode formål, til foreningsarbeid eller lignende, jf. strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten § 8 tredje ledd og strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten § 6 fjerde ledd. Det følger videre av begge bestemmelsene at fartøyet i så fall skal være registrert i skipsregisteret hvor det skal tinglyses at fartøyet verken kan nyttes til fiske, gjeninnføres i merkerregisteret, eller selges til utlandet uten Fiskeridirektoratets samtykke.²¹⁸

For det andre må fartøyet oppgi alle tildelte fisketillatelser, jf. strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten § 8 første ledd b, og strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten § 6 første ledd b. Oppgivelsen vil i prinsippet være en naturlig følge av det første vilkåret, som krever at fartøyet tas ut av fiske ved kondemnering og meldes ut av fartøyregisteret. Tillatelsene og kvotene må oppgis selv om det nevnte unntaket til det første vilkåret kommer til anvendelse. Oppgivelsesvilkåret her er innholdsmessig det samme som oppgivelsesvilkåret i relasjon til erstatningstildeling av spesiell tillatelse og deltakeradgang. Jeg nøyer meg derfor med å vise til gjennomgangen av vilkåret i punkt 4.5.2 foran.

For det tredje er det et vilkår for strukturering at både fartøyet som oppgir kvoten, og fartøyet som får tildelt strukturkvoten, har adgang til å fiske innenfor samme fiskeri, jf. strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten § 7 tredje ledd og strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten § 5 tredje ledd. Det vil si at fartøyet som oppgir kvotene, og fartøyet som søker disse tildelt som strukturkvote, må inneha enten samme spesielle tillatelse eller samme deltakeradgang. Dersom en aktør ønsker å få tilgang til et fiskeri vedkommende ikke har tilgang til, må dette enten skje ved nytildeling eller – mer praktisk – erstatningstildeling av tillatelse, jf. punktene 4.4 og 4.5. I punkt 6.4.3.2 vil jeg redegjøre for et unntak fra dette vilkåret (se figur 8 nedenfor).

Ved strukturering i kystfiskeflåten må oppgitt kvote avkortes før den kan konverteres til en strukturkvote. For kystfiskeflåten skal strukturkvoten tilsvare kvotefaktoren for det fartøyet som tas ut av fiske, men avkortet med 20 % av denne, jf. strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten § 11 første ledd, jf. § 3 fjerde ledd. Den delen av kvoten som er gjenstand for avkortning fordeles jevnt på fiskerne i gruppen med noen års mellomrom, slik at alle får en del av strukturgevinsten.²¹⁹ Ordningen med avkortning har vært sentral for å minke struktureringen.²²⁰

²¹⁸ Etter strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten § 6 femte ledd kan det også gjøres unntak fra kravet om kondemnering dersom fartøyet har eller tildeles reketråltillatelse, og ikke har andre spesielle tillatelser og deltakeradganger. Fartøyet skal i så fall være registrert i skipsregisteret hvor det skal tinglyses at fartøyet ikke kan nyttes til fiske med annen tillatelse enn reketråltillatelse, jf. samme bestemmelse.

²¹⁹ NOU 2016: 26 s. 55.

²²⁰ Samme sted.

For strukturering i havfiskeflåten har vi ingen tilsvarende generell avkortningshjemmel. Men i strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten § 9 har vi spesielle regler om avkortning ved tildeling av strukturkvote til fartøy i ringnotgruppen. Her varierer avkortningsprosenten avhengig av hvor fartøyet strukturkvoten hentes fra er registrert, og hvor fartøyet som får den tildelt er registrert – enten region A (Trøndelag og fylkene nordover) eller region B (de øvrige fylker sør for Trøndelag).

Det kan nevnes at avkortningsprosenten er på hele 40 % dersom det uttatte fartøyet er registrert i region A og det gjenværende fartøyet i region B, mens den kun er på 5 % dersom begge fartøyene er registrert i region A. Vi ser at regelen har til hensikt å gjøre det mindre gunstig å strukturere fra nord i Norge til sør. På denne måten sikres en spredning i arbeidsplasser og bosetting langs kysten, jf. deltl. § 1. Det følger videre av forskriftens § 12 første ledd at det ved tildeling av strukturkvote til fartøy i Sør-Norge (Trøndelag og sørover) fra fartøy innenfor gruppen for havfiskefartøy som fisker med konvensjonelle redskap og som er registrert i region A, skal foretas en avkortning på 20 %. Denne regelen innebærer blant annet at det skal foretas en avkortning på 20 % ved strukturering innad i Trøndelag, ettersom Trøndelag både faller inn under definisjonen «region A» og «Sør-Norge».

Vi har regler om landsdelbindinger for enkelte fiskerier i både kystfiske- og havfiskeflåten. For kystfiskeflåten er disse reglene de samme som reglene om landsdelbinding ved tildeling av deltakeradganger (se punkt 4.5.4), jf. strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten § 9 tredje ledd. For havfiskeflåten er det bestemt at det ikke kan tildeles strukturkvote til fartøy som er innført i registeret i Sør-Norge, dersom det avgivende fartøyet pr. 1. januar 1996 var innført i fartøyregisteret i Nord-Norge, jf. strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten § 8 første ledd.

For tildeling av strukturkvote etter strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten stilles det særskilt krav om at avgivende og mottakende fartøy må tilhøre samme lengdegruppe, jf. forskriftens § 9. Lengdegruppene deles i tre: 11 til 14,99 meter, 15 til 20,99 meter og 21 til 27,99 meter. Slike regler har vi ikke i strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten.

En strukturkvote kan fordeles på enten ett eller flere fartøy, jf. strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten § 7 annet ledd og strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten § 5 annet ledd.²²¹ Strukturkvotene blir i utgangspunktet tildelt for et år av gangen, og videreført fra år til år, slik som grunnkvotene. I motsetning til grunnkvotene, er det imidlertid fastsatt en maksimumsgrense på hvor mange år strukturkvotene kan retildes, jf. strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten § 7 og strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten § 11.²²² Denne tidsfristen fortsetter

²²¹ NOU 2016: 26 s. 43.

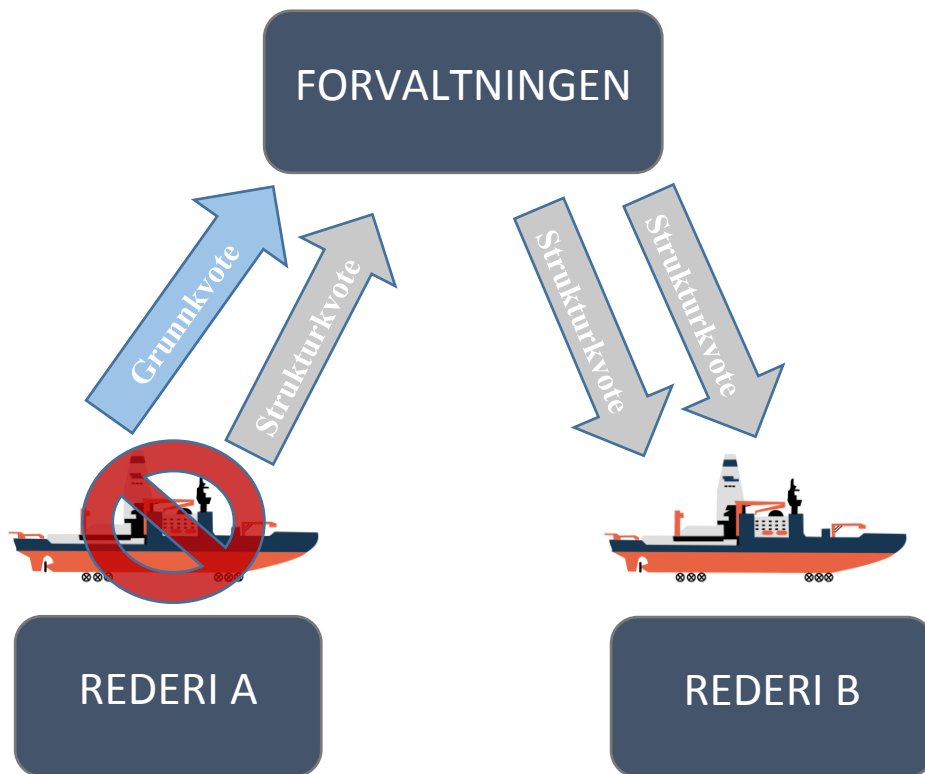
²²² Tidligere kunne strukturkvotene retildes ubegrenset antall år frem i tid. Det var innføringen av maksimaltid for retildeling av strukturkvoter som var bakgrunnen for tvisten i Rt-2013-1345.

å løpe etter oppgivelse av strukturkvoten. Det er i dag usikkert hva som vil skje med strukturkvotene når maks grensen for hvor mange år de kan retildeles blir nådd.²²³

6.4.3.2 Oppgivelse av tildelt strukturkvote

Under dette punktet forutsettes det at en strukturkvote har blitt tildelt til et fartøy. Eieren av fartøyet ønsker enten å oppgi strukturkvoten til fordel for et annet fartøy i sitt eie, eller til en annen persons fartøy. Eksemplene nedenfor vil for enkelthets skyld ta utgangspunkt i situasjonen der det oppgivende fartøy og mottakende fartøy har to forskjellige eiere. Reglene er de samme i begge tilfellene.

Det kan tildeles strukturkvote eller deler av strukturkvote med virkning fra kommende kvoteår til erstatning for tilsvarende strukturkvote som oppgis, dersom vilkårene for tildeling er til stede (vilkårene gjennomgått i punkt 6.4.3.1), jf. strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten § 11b og strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten § 7b.



Figur 7: Rederi As fartøy kondemneres og oppgir både grunnkvote (som konverteres til strukturkvote) og strukturkvote til fordel for Rederi Bs fartøy.

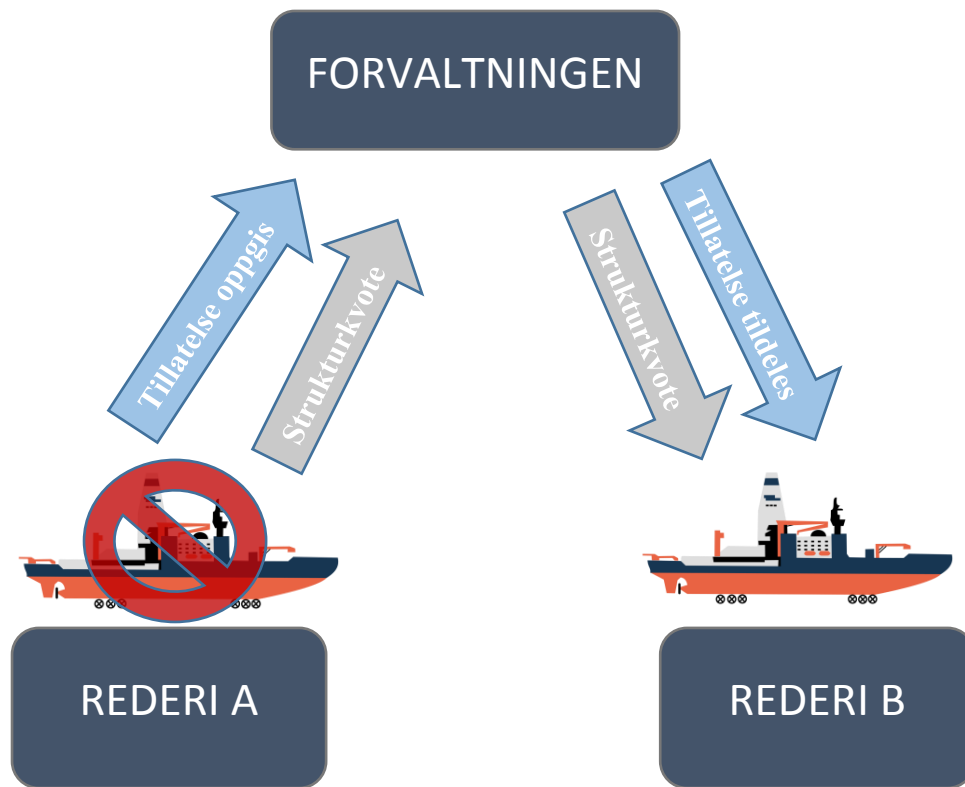
²²³ I Rt-2013-1345 avsnitt 112 la førstvoterende vekt på den uttalte forutsetningen i St.meld. nr. 21 (2006–2007) s. 103 om at strukturkvotene skal reforderes på deltakerne i gruppen etter utløpet av tidsbegrensningen. Annenvoterende påpekte derimot i avsnitt 186 at dette var usikkert, ettersom staten ikke har avgitt noen rettslig garanti for det. Tredjevoterende skriver tilsvarende i dommens avsnitt 255. Se også NOU 2016: 26 s. 98–99 hvor det samme påpekes i en tilleggsmerknad av utvalgets leder, Eidesen.

Som eksempel – illustrert ved figur 7 – kan vi tenke oss at både rederi A og rederi B har fått tildelt en ringnottillatelse med tilgang til fiske etter makrell. Rederi A har i tillegg en strukturkvote knyttet til fartøyet, som rederiet velger å oppgi slik at rederi B kan få tildelt tilsvarende strukturkvote til sitt fartøy. Strukturkvoten kan kun oppgis dersom rederi As fartøy oppgir alle sine tillatelser og kvoter og kondemneres. I så fall vil rederi B kunne få tildelt tilsvarende strukturkvote ved erstatningstildeling av denne. Ettersom rederi A samtidig også vil bli nødt til å oppgi sin grunnkvote ved kondemneringen av fartøyet, vil denne grunnkvoten kunne konverteres om til en (ny) strukturkvote. I så fall vil det skje en nytildeling av strukturkvote, samtidig med erstatningstildelingen av strukturkvoten som det avgivende fartøyet hadde fått tildelt tidligere. Følgelig vil Rederi B sitte igjen med både tilsvarende strukturkvote og grunnkvote (konvertert til strukturkvote etter eventuell avkortning) som Rederi A. Figuren tar ikke høyde for eventuell avkortning av grunnkvoten i forbindelse med konverteringen til strukturkvote. Vi har sett at det vil kunne forekomme en avkortning av grunnkvoten avhengig av i hvilken forbindelse strukturering skjer. Det foretas derimot ingen ytterligere avkortning av den tidligere tildelte strukturkvoten, men kun av grunnkvoten i forbindelse med førstegangs tildeling av strukturkvoten.

Vi ser dermed at det ved tildeling av strukturkvoter også kan skilles mellom nytildelinger og erstatningstildelinger. Men ved tildeling av strukturkvotene vil nytildelingene og erstatningstildelingene foregå på lignende vis ved at kvote oppgis i begge tilfellene. Enten oppgis grunnkvoten slik at den kan konverteres og tildeles videre som ny strukturkvote, eller oppgis en allerede tildelt strukturkvote som sådan.

Det oppstår særlige spørsmål i tilfeller der fartøyet som oppgir en spesiell tillatelse eller deltakeradgang til erstatningstildeling samtidig også har fått tildelt en strukturkvote som ønskes oppgitt. Spørsmålet blir om den part som søker å få erstatningstildelt tillatelsene også kan få tildelt strukturkvoten til det oppgivende fartøyet.²²⁴ En slik regel vil i så fall innebære et unntak fra det tredje hovedvilkåret om at begge fartøy må ha adgang til å fiske innenfor samme fiskegruppe.

²²⁴ Det kan ikke erstatningstildes tillatelse dersom fartøyets kvotegrunnlag i løpet av reguleringsåret samlet vil overskride kvotetaket i strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten § 12, jf. deltakerforskriften § 49 femte ledd, jf. § 48. Vi har også regler om kvotetak for havfiskeflåten, se f.eks. strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten § 8 annet ledd.



Figur 8: Rederi As fartøy oppgir fisketillatelse og strukturkvote til fordel for Rederi Bs fartøy.

I utgangspunktet faller det oppgivende fartøys strukturkvote bort ved erstatningstildelingen av tillatelsen, jf. strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten § 11a første punktum og strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten § 7a første punktum. Men «dersom vilkårene for tildeling [av strukturkvoten] er til stede», vil en tilsvarende strukturkvote kunne tildeles til erstatning for den bortfalte strukturkvoten, jf. bestemmelsenes annet punktum. Gjennomgangen har vist at ett av vilkårene for tildeling av strukturkvote er at *begge aktørene må ha tilgang til samme lukkede fiskeri*. Etter ordlyden i bestemmelsenes annet punktum skulle også dette vilkåret gjelde i denne sammenhengen, jf. «dersom vilkårene for tildeling er til stede». I så fall vil vilkåret gjøre det umulig å få erstatningstildelt strukturkvote samtidig med erstatningstildeling av spesiell tillatelse eller deltakeradgang, all den stund det gjenværende fartøyet og det fartøyet som tas ut av fiske ikke vil ha tilgang til samme fiskeri.

For å få sammenheng i systemet, blir regelen i praksis forstått slik at vilkåret om at begge aktørene må ha tilgang til samme lukkede fiskeri ikke gjelder dersom en strukturkvote oppgis i forbindelse med en erstatningstildeling av spesiell tillatelse eller deltakeradgang – til tross for at ordlyden indikerer det motsatte. Ordlyden i forskriftene burde her ha vært klarere og gjort uttrykkelig unntak for vilkåret om at begge fartøy må ha tilgang til samme lukkede fiskeri i tilfelle strukturkvoten tildeles i forbindelse med erstatningstildeling av tillatelse.

Det vil for øvrig ikke forekomme noen avkortning i dette tilfellet, ettersom det ikke er en grunnkvote som konverteres til strukturkvote.

7 Sammenhengen mellom oppgivelser og «overdragelser» av spesiell tillatelse, deltakeradgang og strukturkvote

7.1 Innledning

I punkt 2.4 slo jeg fast at verken fisketillatelsene eller fiskekvotene formelt sett kan overdras fra en aktør til en annen, eller fra et fartøy til et annet fartøy i samme persons eie. Dette kapitlet vil illustrere at dette er en sannhet med modifikasjoner. I praksis ser vi at det tales om at fisketillatelsene og fiskekvotene overdras enten ved salg av et fartøy, eller direkte fra et fartøy til et annet fartøy.²²⁵ Vi har sett at det ved erstatningstildeling av spesielle tillatelser og deltakeradganger er et sentralt vilkår at en aktør oppgir sin tillatelse slik at en annen aktør kan bli tildelt tilsvarende tillatelse til erstatning for den oppgitte tillatelsen, jf. deltl. § 17 første ledd og deltakerforskriften §§ 46 og 48, jf. deltl. § 21 tredje ledd. Tilsvarende har vi sett at dette oppgivelsevilkåret også gjør seg gjeldende ved tildeling av strukturkvotene. Det er i forbindelse med oppgivelsevilkåret at det *oppstår en overlapp mellom spørsmålet om tildeling og overdragelse*.

I punkt 7.3 vil jeg beskrive sammenhengen mellom at overdragelse av tillatelse sammen med kvote formelt sett ikke er tillatt, men at regelverket for tildeling av spesiell tillatelse, deltakeradgang og strukturkvoter er utformet slik at overdragelser i realiteten skjer likevel.

Basert på redegjørelsen i punkt 7.3, vil jeg i punkt 7.4 se på hvorvidt omsetningsordningen som er utviklet i praksis er i strid med prinsippet om at de viltlevende marine ressursene tilhører fellesskapet, jf. havressurslova § 2.

I punkt 7.5 ser jeg på om reglene i denne forbindelse kunne og burde vært utformet på annen måte.

Før jeg ser på hvordan situasjonen fungerer i praksis, vil jeg i punkt 7.2 gi en nærmere begrunnelse av hvorfor overdragelse av tillatelser og kvoter formelt sett ikke er tillatt.

7.2 Hvorfor overdragelser formelt sett ikke er tillatt

At verken fiskekvotene eller fisketillatelsene kan overdras, ble allerede trukket frem ved gjennomgangen av de karakteristiske trekkene ved dette konsesjonssystemet, jf. punkt 2.4. Jeg ser først på begrunnelsen i tilknytning til tillatelsene, før jeg umiddelbart etterpå går over til å se på kvotene. Ved drøftelsen av tillatelsene tar jeg utgangspunkt i ervervstillatelsen, før jeg følger opp med en begrunnelse for de øvrige tillatelsene.

I utgangspunktet kan vi tenke oss to ulike måter å overdra tillatelsene på. En overdragelse kan for det første tenkes gjennomført *uavhengig av fartøyet*. For det andre kan overdragelse tenkes gjennomført *sammen med fartøyet*.

²²⁵ Eckhoff/Smith (2014) skriver på s. 440 at det «i de siste år har [...] utviklet seg et betydelig «marked» for salg av fiskefartøy med tilhørende kvoter». I Rt-2013-1345 avsnitt 176 skriver annenvoterende: «Rettigheter til fiskekvoter er gjenstand for omsetning sammen med fartøyet, og ved omsetningen av slike kvoterettigheter blir det betalt betydelige beløp». Se også Arntzen (2015) s. 137.

Hvis vi først tenker oss tilfellet der tillatelsesinnehaver forsøker å overdra tillatelsene uavhengig av fartøyet, vil vedkommende ikke bli forhindret av deltl. § 10, som kun bestemmer at ervervstillatelsen bortfaller når eieren taper eiendomsretten til fartøyet. Men deltl. § 4 annet ledd bestemmer at tillatelsen er gitt for *ett bestemt fartøy*. Tillatelsen kan derfor umulig løsriveres fra fartøyet, jf. punkt 2.4. Det samme er bestemt for den spesielle tillatelsen, jf. deltl. § 15 første ledd.

For deltakeradgangen er det ikke uttrykkelig sagt at denne er gitt til en bestemt person og et bestemt fartøy. I deltakerforskriften § 45 fremgår det at adgangen til å delta i fiske «ikke [kan] overføres til annet fartøy med mindre» slik tillatelse gis i medhold av bestemmelsene i dette kapitlet. En antitetisk tolkning av denne bestemmelsen tilsier at en deltakeradgang kan overføres til annet fartøy dersom slik tillatelse gis i medhold av en av de øvrige bestemmelsene i kapitlet.

Etter deltakerforskriften § 48 kan det «tildeles» adgang til å delta i et fiskeri for et bestemt fartøy, dersom fartøyeier eller eier av et annet fartøy oppgir tilsvarende deltakeradgang. Denne bestemmelsen gjør i utgangspunktet unntak fra den generelle bestemmelsen i deltakerforskriften § 4, som stiller krav om tidligere deltakelse i det aktuelle fisket. Deltakerforskriften § 48 er, på samme vis som deltl. § 17 første ledd c, utformet som en regel om erstatningstildeling av tillatelse. I tillegg følger det av bestemmelsens overskrift at den regulerer «[t]ildeling av adgang til å delta til erstatning for tilsvarende deltakeradgang». Regelen gir altså ikke hjemmel for direkte overføring mellom partene. Følgelig vil heller ikke deltakeradgangen kunne overdras uavhengig av fartøyet. Ordlyden i deltakerforskriften § 45 er nokså upresis i denne forbindelse. Koblingen mellom person, fartøy og deltakeradgang burde her ha vært gjort klarere, slik som for ervervstillatelsen og den spesielle tillatelsen.

Dernest kan vi tenke oss tilfellet der tillatelsesinnehaver forsøker å overdra tillatelsene *sammen med fartøyet*. Den som overdrar fartøyet mister sin ervervstillatelse, men den ender ikke opp hos noen andre – den opphører, jf. deltl. § 10.²²⁶ Tilsvarende gjelder for den spesielle tillatelsen jf. deltl. § 18 annet ledd. I tillegg er det bestemt at den spesielle tillatelsen bortfaller når ervervstillatelsen bortfaller, jf. bestemmelsens første ledd. Vi har ingen tilsvarende bestemmelse om bortfall for deltakeradgangen.

Det er et vilkår for å få deltakeradgang i alle de ulike relevante fiskeriene at fartøyet er registrert i merkeregisteret, jf. eksempelvis deltakerforskriften §§ 9, 12 m.fl. Fartøyet blir først registrert i merkeregisteret når det har fått tildelt ervervstillatelse, jf. deltl. § 22 første ledd annet punktum. Etter deltl. § 26 skal fartøyet slettes fra merkeregisteret ved permanent eller midlertidig tilbakekall eller bortfall av ervervstillatelsen. Slettingen i merkeregisteret leder til at også deltakeradgangen vil bortfalle som følge av at innehaver ikke lenger vil oppfylle vilkårene for

²²⁶ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 43.

å ha denne (være registrert i merkeregisteret), jf. deltakerforskriften § 53. Adgangen til overdragelse er med andre ord lik for alle fisketillatelsene, også når det gjelder omsetning av disse sammen med fartøyet.

Vi kunne også tenkt oss overdragelse av kvote enten med eller uavhengig av fartøyet. Etter havressurslova § 12 første ledd kan forvaltningen fastsette kvoter *for enkeltfartøy*. Kvotene blir ikke tildelt direkte til personen når fiskerivirksomheten faller innunder deltakerloven, jf. forutsetningsvis havressurslova § 12 tredje ledd, jf. første ledd. Vedkommende får dermed ingen eiendomsrett til kvoten i den forstand at vedkommende fritt kan disponere over denne, jf. også fellesskapsprinsippet i havressurslova § 2.²²⁷

Fartøyet oppnår sin kvoteposisjon ved å få tildelt fisketillatelse etter deltakerloven, jf. havressurslova § 12 annet ledd. Vedkommende som eier et fartøy med tildelt kvote vil riktignok inneha en kvoteposisjon gjennom sitt eierskap til fartøyet som har fått tildelt kvoter, og følgelig også indirekte ha fått tildelt kvotene.²²⁸ Man kunne kanskje sett det slik at man overfører kvoteposisjonen i forbindelse med reglene for erstatningstildeling av tillatelse, jf. punkt 4.5. Men reglene for tildeling av kvoter er utformet slik at kvoteposisjonen kun består så lenge fartøyet har adgang til å delta i det aktuelle fiskeriet etter deltakerloven, jf. havressurslova § 12 annet ledd og de ulike kvotereguleringsforskriftene (se punkt 6.3). Som vist ovenfor vil en tillatelse bortfalle i forbindelse med en erstatningstildeling – uavhengig av om erstatningstildelingen skjer med eller uten fartøyet. Ved å oppgi tillatelsene vil fartøyet altså samtidig oppgi kvoteposisjonen, og dermed også kvotene. Ettersom kvoteposisjonen først oppnås ved å inneha tillatelsene, og disse blir tildelt på nytt fra myndighetenes side i forbindelse med en erstatningstildeling, forekommer det ingen formell overdragelse av kvoteposisjonen heller.²²⁹

Vi har sett at strukturkvoten er en konvertert grunnkvote som tildeles fra myndighetene, og ikke direkte mellom de private aktørene, jf. punkt 6.4.3. I strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten er det i tillegg uttrykkelig sagt at en strukturkvote ikke kan overdras, jf. § 7 tredje ledd. Strukturkvotene er altså, i likhet med fisketillatelsene, knyttet til både fartøyet og fartøyets eier.²³⁰

Konsekvensen av det ovennevnte blir at den nye fartøyeieren, eller den som ønsker å overføre fisketillatelsene fra et fartøy til et annet, må *søke om egen tillatelse og kvote*.²³¹ Ettersom tillatelsene kun kan tildeles til fartøyets eier, og adgangen til kvote er avhengig av tillatelse, vil aktørene heller ikke kunne leie disse ut.²³²

²²⁷ NOU 2005: 10 s. 134.

²²⁸ Se forutsetningsvis Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 187–188.

²²⁹ At kvotene ikke kan overdras slås fast uten nærmere begrunnelse i NOU 2016: 26 s. 34

²³⁰ Samme sted s. 36.

²³¹ Tillatelse og kvoter anses derimot overførbare i en skatterettslig sammenheng, jf. LG-2012-81908 og LH-2001-308.

²³² Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 43 og 50.

7.3 Hvordan og hvorfor det oppstår et marked for tillatelser og kvoter

I dette punktet skal jeg forklare hvordan en oppgivelse av tillatelse med kvote i realiteten er en overdragelse av disse, og hvordan aktører kan tjene store pengesummer på å oppgi sine tillatelser og kvoter.²³³ Jeg vil konsentrere meg om situasjonen der den oppgivende part og parten som søker erstatningstildeling er to forskjellige personer. De interne overføringene (beskrevet i punktene 4.5.3 og 4.5.5 første alternativ) vil ikke bli forfulgt videre, selv om det som sies nedenfor med noen modifikasjoner også kan tilpasses disse situasjonene.

Prosessen ved oppgivelse av tillatelse med tilhørende kvote foregår normalt på følgende måte:

En tillatelses- og kvoteinnehaver ønsker å oppgi en eller flere tillatelser med kvote mot betaling. Vedkommende vet at en tildeling til den nye søkeren forutsetter at en annen aktør oppgir tillatelser, og med dette trer ut av det lukkede fiskeriet. Ingen vil oppgi sine tillatelser gratis når det finnes betalingsvillige aktører som verdsetter disse høyere. Vedkommende vil derfor forsøke å finne en aktuell interessent på markedet, med mindre han blir kontaktet med et tilbud.

Det kan tenkes at det er flere interessenter som har lyst på tillatelsene. Innehaver av tillatelsen og en utvalgt interessent inngår etter hvert en privatrettslig avtale om at oppgivelse av tillatelse skal skje. Denne avtalen kan bli inngått med eller uten fartøyet på kjøpet, jf. henholdsvis situasjonene i punktene 4.5.4 og 4.5.5 foran. Ytelsen til den part som innehar tillatelsen (heretter kalt «selger») vil etter avtalen naturlig nok være å oppgi tillatelsen, i tillegg til en eventuell overdragelse av fartøyet, mens ytelsen til den andre parten (heretter kalt «kjøper») vil være å betale for at innehaver av tillatelsen skal oppgi denne.²³⁴ I kontrakten mellom kjøper og selger inntas det som regel en forbeholdsklausul om at myndighetene må tildele de nødvendige tillatelsene ved en erstatningstildeling før kontraktpartene blir forpliktet til å yte etter kontrakten. Dersom avtalen gjelder overtakelse av fartøy for fortsatt drift (punkt 4.5.4 foran), vil forbeholdsklausulen også gjelde i relasjon til overdragelsen av fartøyet.

Etter at avtalen mellom partene er inngått vil kjøper søke om å få tildelt tilsvarende tillatelser med kvoter av myndighetene. Fiskeridirektoratets regionskontor, som i forskrift²³⁵ har fått kompetanse til å tildele tillatelsene, må dermed vurdere hvorvidt vilkårene for å tildele disse foreligger. Fordi partene er kjent med vilkårene for tildeling av tillatelser, vil de kunne innrette seg slik at de er relativt sikre på at kjøper i neste omgang vil få tildelt tillatelsene med tilhørende kvoter til sitt fartøy.

²³³ F.eks. LG-2012-27777 der M/S Svanavåg ble solgt for kr 174 millioner, hvorav verdien på fartøyet og verdien på tillatelsene og kvotene utgjorde henholdsvis kr 16 millioner og kr 158 millioner.

²³⁴ Her ser jeg bort fra de tilfellene der tillatelsen oppgis som gave. Det er langt mer praktisk at det betales for oppgivelsen.

²³⁵ Forskrift om delegering til Fiskeridirektoratets regionkontor (FOR-2006-11-01-1209) og deltakerforskriften § 55.

Helt sikre kan de likevel ikke være. Avtalepartene er i et slikt tilfelle avhengige av at en tredjepart – forvaltningen – bidrar til at avtalen blir oppfylt.²³⁶ Forvaltningen har et ganske vidt skjønns ved spørsmålet om erstatningstildeling. En ting er at kjøper må oppfylle de materielle og formelle vilkårene for å få tildelt både en ervervstillatelse og enten en spesiell tillatelse eller deltakeradgang. Men vi har i tillegg sett at forvaltningen har et vidt «kan»-skjønns ved spørsmålet om de skal foreta en erstatningstildeling, jf. punkt 4.5.2. Følgelig er det kjøper som sitter med risikoen for om erstatningstildeling vil skje.²³⁷ De nærmere reguleringene i avtalen mellom kjøper og selger er i utgangspunktet forvaltningen uvedkommende. Vi ser altså at det offentlige spiller en sentral rolle i forbindelse med oppfyllelsen av avtalen om oppgivelse/overdragelse av tillatelse med kvote.

Dersom myndighetene velger å innvilge søknaden om erstatningstildeling, vil det i vedtaket vanligvis bli stilt vilkår om at vedtaket først får virkning når disse vilkårene er oppfylt.²³⁸ For det første kreves det normalt at personen som oppgir tillatelse(n) må sende inn skriftlig melding til Fiskeridirektoratet om endelig oppgivelse av denne/disse. For det andre må personen som ønsker tillatelse(n) erstatningstildelt vanligvis sende inn skriftlig bekreftelse angående hvilket tidspunkt tillatelse(n) ønskes gjort gjeldende. For det tredje må tillatelse(n) bli ført på fartøyet i fartøyregisteret, jf. deltl. § 22. For det fjerde, hvis det er aktuelt (noe som alltid vil være tilfelle der fartøyet selges for fortsatt drift), må fartøyet bli ført i merkeregisteret, og det må sendes inn bekreftelse på at innmeldingsgebyr er betalt, jf. ervervstillatelsesforskriften § 18.

Når alt dette er gjort, vil Fiskeridirektoratet gi skriftlig melding om at vedkommende som har fått tillatelse(n) erstatningstildelt kan starte fiske.²³⁹ Denne endelige bekreftelsen fra Fiskeridirektoratet vil være et nytt vedtak i forvaltningslovens forstand, jf. fv1. § 2 b, jf. a. Kjøper vil etter oppgivelsen bli sittende med tilsvarende – men ikke samme – tillatelse og kvote som selger oppga. Rent formelt er det altså ingen overdragelse som skjer.²⁴⁰

Hvis avtalen går ut på å overta fartøyet for fortsatt drift, vil fartøyet formelt sett først overdras når alt ligger til rette for erstatningstildeling av tillatelse(n). Dette er for å sikre at den oppgivende part ikke mister tillatelse(n) sin før det er sikkert at oppgivelse kan skje, jf. blant annet deltl § 10, jf. § 18 om bortfall av tillatelse ved tap av eiendomsrett til fartøyet. Men merk at tillatelse(n) ikke kan tildeles før personen som ønsker den tildelt har blitt eier av fartøyet, jf.

²³⁶ Dette er ikke så ulikt fra reguleringen i andre konsesjonssystemer som også krever at forvaltningsmyndighetene bidrar for å fullbyrde avtalen, se f.eks. petroleumsloven § 10-12 og mineralloven § 26 og § 35.

²³⁷ Eriksen (2009) s. 125–126.

²³⁸ Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 43 forutsetter at det kan gis forhåndstilsagn i de tilfeller der et fartøy er til salgs og det er flere interessenter. I praksis er forvaltningen imidlertid forsiktige med å tildele slike tilsagn. Vanligvis treffes det vedtak som krever at visse vilkår må være oppfylt før tillatelse(n) blir erstatningstildelt.

²³⁹ Her må jeg ta forbehold om at vilkårene som stilles kan variere fra sak til sak. I hovedsak er det imidlertid disse som går igjen i de ulike vedtakene.

²⁴⁰ Dette resulterer f.eks. i at kjøpslovens regler ikke kommer til anvendelse som bakgrunnsrett på kontraktene, all den tid det ikke foreligger noe kjøp i kjøpslovens forstand.

blant annet deltl. § 15 første ledd første punktum. I praksis overdras fartøyet etter at forvaltningen i vedtak har bekreftet at erstatningstildeling vil skje. Med mindre særegne omstendigheter skulle inntreffe, vil Fiskeridirektoratet gi skriftlig melding om at fartøyet kan tas i bruk i fisket når de nevnte vedtaksvilkår er oppfylt.

Eventuelle vilkår som er stilt fra forvaltningens side i forbindelse med tidligere tildeling av tilsvarende tillatelse vil normalt bli videreført, jf. deltl. § 12 første ledd annet punktum og § 21. I tillegg kan nye vilkår stilles.

Dersom myndighetene derimot velger å avslå søknaden om erstatningstildeling, vil forbeholdsklausulen i kontrakten bli utløst. Dette resulterer i at situasjonen forblir som den var før avtalen om oppgivelse ble inngått mellom partene; selger beholder tillatelsen (og eventuelt fartøyet) og kjøper beholder pengene. Kjøper kan enten angripe vedtaket om avslag med en klage, eller rette på de eventuelle feil som førte til avslaget og søke på nytt – gitt at dette lar seg gjøre. Hvis ingen av delene lykkes, kan selger forsøke å inngå en tilsvarende avtale med en annen interessent dersom denne finnes. I så fall gjentas prosessen med at myndighetene på nytt vurderer hvorvidt vilkårene er oppfylt osv. Dersom partene mot formodning ikke har inntatt en forbeholdsklausul i avtalen, vil den eventuelle konflikten i utgangspunktet være avtalepartenes anliggende, og ikke forvaltningens.

Hele prosessen med oppgivelse, vurdering av om vilkår er oppfylt og erstatningstildeling/avslag fra myndighetenes side skjer i sammenheng. Dette fører til at det i praksis ikke oppstår noe tidsrom der tillatelsene er oppgitt, men enda ikke tildelt. På denne måten sikrer man at den kjøpende part får tildelt den oppgitte tillatelsen. I tillegg sikrer det at selger ikke blir sittende uten tillatelsen i tilfelle kjøper ikke får tildelt denne fra myndighetene. En konsekvens av dette blir at den oppgivende aktør i praksis *med sikkerhet vil kunne tjene penger på å oppgi tillatelsen og den tilhørende kvoten.*²⁴¹

Lovens ordning med erstatningstildeling oppfordrer følgelig til at det skal kunne tjenes store summer på oppgivelse av tillatelser og kvoter. «Overdragelsen» vil i realiteten fungere som et vilkår for å få tildelt tillatelsene med tilhørende kvoter. Den som vil leve av fiske blir dermed normalt nødt til å kjøpe seg adgang. Vedkommende er i så fall avhengig av at det både er tillatelser og kvoter å kjøpe, og at vedkommende får finansiering til et slikt kjøp.²⁴²

Tilsvarende som er blitt sagt i relasjon til erstatningstildeling av spesiell tillatelse og deltakeradgang gjør seg også gjeldende ved tildeling av strukturkvotene. Også her vil oppgivelsen skje i sammenheng med tildelingen av strukturkvoten. Dette gjør at fartøyet verken vil oppgi tillatelser og kvoter eller kondemneres før det blir truffet vedtak om at strukturkvoten vil bli tildelt. Forvaltningen velger i slike tilfeller å tildele strukturkvote med den betingelse at

²⁴¹ Hos selgeren er gevinst med en oppgivelse av tillatelse med kvote skattepliktig, og tap er fradragsberettiget etter de alminnelige reglene om realisasjon av driftsmidler, jf. Skatte-ABC 2017/18 s. 479.

²⁴² NOU 2008: 5 s. 222.

fartøyet strukturkvoten hentes fra kondemneres innenfor en viss tidsfrist. I dag er tidsfristen vanligvis seks måneder fra vedtaket om tildeling av strukturkvote blir truffet.²⁴³ Men heller ikke her vil en enighet mellom partene om at ens kvoter skal oppgis for tildeling til en annen være bindende for myndighetene. Kompetansen til å fordele kvotene på ulike fartøy ligger hos myndighetene.

Rent praktisk blir resultatet av den beskrevne prosessen det samme som om faktisk overdragelse av tillatelsene og kvotene hadde skjedd. Det er denne konstruksjonen som i bransjen – nokså upresist – blir omtalt som *kjøp og salg av tillatelser og kvoter*.²⁴⁴ Vi må skille mellom hva som skjer rent juridisk og hva aktørene i praksis kaller det som skjer. I Rt. 2014 s. 1025 avsnitt 39 uttaler Høyesterett treffende «at de ulike tillatelsene etter fiskerilovgivningen ikke kan overdras fra et rettssubjekt til et annet med offentligrettslig virkning».

Forventningen hos kjøperen om at vedkommende vil kunne få tilgang til å høste ressurs som vil gi en økonomisk gunstig meravkastning fører altså til at det skapes et marked for fisketillatelsene og fiskekvotene. I tillegg kommer det at tillatelsene og kvotene senere antakeligvis vil kunne «omsettes» videre med fortjeneste til en annen person.²⁴⁵ Tilbudet på tillatelser og kvoter er mindre enn etterspørselen, noe som leder til at konkurransen om adgangen til fiske blir stor.²⁴⁶ Dette har ledet til at prisen på tillatelsene og kvotene har blitt presset opp.

I denne sammenheng kan forslaget i NOU 2016: 26 om å innføre ressursrentebeskatning nevnes.²⁴⁷ De som har kjøpt seg inn i næringen har trolig gjort dette under den forventning om at noen ressursrente ikke var aktuell. Følgelig kan disse aktørene ha betalt mer for tillatelsene og kvotene enn verdien vil være etter en eventuell regel om ressursrentebeskatning blir innført.²⁴⁸ Dette er ikke noe avgjørende argument mot å innføre ressursrente på fiskeressursene, men må likevel tas med i vurderingen av hvordan en eventuell ressursbeskatning skal innføres.

Tidligere kunne ikke aktørene tjene penger på å inneha en fisketillatelse med kvote som kunne videreselges. Dette var en naturlig konsekvens av at alle hadde adgang til fiske- og fangstvirksomhet. Hovedårsaken til den siste tidens stadig hyppigere transaksjoner har å gjøre med de økende avgrensingene i tilgangen til fiskeriene.²⁴⁹ Vi ser at årsaken til at noen er villig til å betale enorme summer for å få tildelt noe som i utgangspunktet tildeles gratis henger tett sammen med at nytildelinger sjelden skjer.

²⁴³ Tidligere aksepterte forvaltningen også lengre tidsfrister for kondemnering, ettersom det ofte var kapasitetsproblemer ved huggeverkstedene.

²⁴⁴ Dette ble allerede påpekt som en del av praksis i NOU 1981: 3 s. 20. Se LH-2001-308 for en god oppsummering av forholdet mellom formell og reell omsetning.

²⁴⁵ NOU 2008: 5 s. 221 og Skogvang (2010) s. 224.

²⁴⁶ NOU 2008: 5 s. 221.

²⁴⁷ NOU 2016: 26 s. 14 og s. 65–80.

²⁴⁸ Hannesson (2005) s. 4 og 6–7.

²⁴⁹ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 41.

Begrensningen i adgangen til fisket har altså ikke kun den virkning at den forhindrer overutnyttelse av fiskeressursene. Adgangsbegrensningen fører til at selve adgangen til å delta i fisket får en større verdi enn om fisket hadde vært åpent for alle.²⁵⁰ Ettersom tillatelsene og kvotene enten er tidsbegrensede, eller iallfall har et tidsbegrenset preg, sitter innehaver av disse i en gunstig posisjon. Særlig gjelder dette for de som fikk tildelt tillatelsene sine ved nytildeling da de ulike fiskeriene først ble lukket, og som altså ikke måtte inngå en privatrettslig avtale om oppgivelse av tillatelsene og kvotene.²⁵¹ Når de aktørene som fikk tildelt sine tillatelser ved en nytildeling senere ønsker å tre ut av fiske vil de kunne få en enorm meravkastning ved å oppgi sine tillatelser mot betaling.

Her gjelder det imidlertid noen restriksjoner. Deltakeradganger som ble tildelt i rekrutteringsøyemed med virkning fra 2010 eller senere, kan ikke tildeles en annen aktør gjennom reglene for erstatningstildeling, jf. deltakerforskriften § 48 annet ledd, jf. § 46 tredje ledd. Tilsvarende nytildes enkelte spesielle tillatelser med vilkår om at videresalg først kan skje etter et bestemt antall år, eller at det ikke kan skje overhodet, jf. § 12 første ledd annet punktum.

7.4 Er omsetningsordningen i strid med prinsippet om at de viltlevende marine ressursene tilhører fellesskapet?

I praksis pågår det diskusjoner om hvorvidt fiskeressursene har blitt så vidt privatiserte at det foreligger et brudd på prinsippet om at de viltlevende marine ressursene tilhører fellesskapet – slik dette er kommet til uttrykk i havressurslova § 2.²⁵² Dette spørsmålet kommer regelmessig opp i ulike debatter og i forbindelse med ulike lovendringer.²⁵³ Mange av diskusjonene oppstår som følge av uenighet om hva som innholdsmessig ligger i fellesskapsprinsippet. I skrivende stund foreligger det tre ulike grunnlovsforslag som – med noe ulik ordlyd og innhold – ønsker

²⁵⁰ NOU 2008: 5 s. 398 og Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 41 og 42.

²⁵¹ NOU 2008: 5 s. 221 og Skogvang (2010) s. 225. I denne forbindelse kan det reises spørsmål ved om dette innebærer en usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling som rammes av Grunnloven § 98. Enkelte sider av dette spørsmålet drøftes i Arntzen (2015) s. 143–153.

²⁵² I senere tid har det i media og i andre sammenhenger vært en rekke diskusjoner om hvem som eier fisken. Se f.eks. Lile (2017) s. 57–60 og NRK P2s radioprogram «Kampen om kysten». <https://radio.nrk.no/serie/fiskebaronene>.

²⁵³ F.eks. Hersoug (2005) s. 2 og Prop. 88 L (2014–2015) s. 19–20, 22–23 og 25–26. Se også Fiskeridirektoratet (2017a) s. 13–14.

å grunnlovsfeste at de marine ressursene tilhører fellesskapet.²⁵⁴ Formålet bak alle grunnlovsforslagene er å forhindre privatisering av fiskeressursene.²⁵⁵ I et av grunnlovsforslagene fremgår det blant annet at «prinsippet om at de viltlevende ressursene tilhører fellesskapet i Norge [utfordres], fordi det er skapt et marked med kjøp og salg av kvoter».²⁵⁶

Jeg skal her ta stilling til om omsetningsordningen som har utviklet seg i praksis står i konflikt med fellesskapsprinsippet, jf. havressurslova § 2.

Havressurslova § 2 bestemmer at «[d]ei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg».²⁵⁷ Med «fellesskapet» siktes det i utgangspunktet til alle innbyggere i Norge, blant annet nordmenn og det samiske folket.²⁵⁸ For øvrig er ikke ordlyden i bestemmelsen klargjørende.²⁵⁹ Det er uklart hva det vil si at ressursene «ligg til» fellesskapet.

Av forarbeidene fremgår det at bestemmelsen er «eit uttrykk for at ressursane tilhøyrrer fellesskapet og skal forvaltast til beste for fellesskapet».²⁶⁰ Ressurssituasjonen fører til at ikke alle som vil fiske kan få fiske, all den stund overfiske ikke vil være til fellesskapets beste. «Fellesskapet» i Norge er flere enn de som driver med fiske og fangst.²⁶¹ Med grunnlag i lovens ordlyd og forarbeider kan vi iallfall trekke ut at de viltlevende marine ressursene verken tilhører enkeltindivider eller staten. Staten har derimot forvalteransvaret for ressursene.²⁶²

Uttrykket «viltlevande marine ressursar» er nærmere definert i havressurslova § 3 første ledd annet punktum. Her fremgår det at disse er fisk, sjøpattedyr med helt eller delvis tilhold i sjøen, andre organismer og planter med tilhold i sjøen eller på eller under havbunnen, og som «ikkje er i privat eige». De nevnte organismene er etter ordlyden å anse som «viltlevande» dersom de er frie i naturen.

Et spørsmål er om frittlevende fisk mv. kan gå fra å være «viltlevande» til å bli «privat eige». Dette må besvares bekreftende. Når man har fått mulighet til å fiske ved bruk av tillatelsene og kvotene, er det ikke tvilsomt at de aktuelle fiskerne gjennom reglene for originært erverv kan få eiendomsrett til de opprinnelig viltlevende marine ressursene som har blitt fisket

²⁵⁴ Grunnlovsforslag 23, 26 og 41 i Dokument 12 (2015–2016). Det sistnevnte grunnlovsforslaget går lenger, og krever blant annet at «[i]ngen private kan eie eller selge høstingsretten», jf. dokumentets s. 127.

²⁵⁵ Samme sted.

²⁵⁶ Grunnlovsforslag 26 i Dokument 12 (2015–2016) s. 93. Se også Grunnlovsforslag 23 på s. 85 hvor det tilsvarende uttales.

²⁵⁷ Utvalget til havressurslova foreslo at staten skulle ha eiendomsrett til de viltlevende marine ressursene, jf. NOU 2005: 10 s. 9. Departementet anså forslaget fra utvalget for å være et forslag av «symbolsk» karakter og som et uttrykk for statens ansvar som forvalter, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 40–41.

²⁵⁸ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 178.

²⁵⁹ Nordtveit (2012) s. 350. Se også mindretallet i Rt. 2013 s. 1345 avsnitt 177 hvor det uttales at «[i]nnholdet av dette rettslige prinsippet er imidlertid uklart».

²⁶⁰ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 55.

²⁶¹ Landmark (2011) s. 187.

²⁶² Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 178.

opp.²⁶³ Fisk som i utgangspunktet var å anse som en viltlevende marin ressurs i henhold til havressurslova § 3, vil ikke etter oppfiskingen lenger falle innunder definisjonen. Den enkelte fisker kan i neste omgang skaffe seg en fortjeneste på fisken gjennom omsetning, uten at dette vil være i konflikt med fellesskapsprinsippet. Selv om ressursene ligger til fellesskapet, vil fortjenesten fra utnyttelsen av ressursene altså tilfalle fiskerne og kystsamfunnene.²⁶⁴ At fiskerne får indirekte eierskap til de viltlevende marine ressursene ved at de får tilgang til å fiske og fangste disse gjennom tildelingen av tillatelsene og kvotene, kan ikke være et forhold som kommer i konflikt med fellesskapsprinsippet. Havressurslova § 2 kan følgelig ikke leses bokstavelig slik at den forhindrer at de private oppnår visse rådighetsbeføyelser som de også ville hatt dersom de hadde fått eiendomsrett over tillatelsene og kvotene. Noe annet ville gjøre det umulig å leve av fiske og fangst.

I forarbeidene til en lovendring til deltakerloven – etter at havressurslova § 2 var blitt lovfestet – uttales at prinsippet om at de viltlevende marine ressursene tilhører fellesskapet «nå [er] slått fast i havressursloven § 2 og har som konsekvens at fysiske og juridiske personer verken kan eie eller omsette rettigheter til å fiske».²⁶⁵ Formelt sett er det som sies her riktig, men vi har sett at tillatelsene og kvotene reelt sett omsettes i stor utstrekning. Hvis denne uttalelsen leses slik at lovgiver mente å gi uttrykk for den reelle situasjonen, og ikke bare den formelle, kan uttalelsen tas til inntekt for at omsetningsordningen som har utviklet seg i praksis ikke er i tråd med fellesskapsprinsippet i § 2. Men som følge av at uttalelsen fremkommer under redegjørelsen for gjeldende rett i et forarbeid til en lovendring til deltakerloven, kan den alene ikke tillegges nevneverdig vekt.

Peter Ørebech har i NRK P2s radioprogram «Kampen om kysten» uttalt at han mener at omsetningen av kvoter er i strid med fellesskapsprinsippet.²⁶⁶ Men det er vanskelig å se hvilke rettskilder standpunktet hans blir begrunnet i.

Skogvang skriver at fiskernes mulighet til blant annet å få selge og pantsette tillatelsene står i «sterk kontrast til prinsippet om fisken som en nasjonal ressurs».²⁶⁷ Jeg forstår *Skogvang* slik at hun mener at muligheten til blant annet omsetning av tillatelsene ikke er i tråd med havressurslova § 2. *Skogvang* skriver videre i denne forbindelse blant annet at omsetningsordningen også står i sterk kontrast til følgende forarbeidsuttalelse:

²⁶³ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 37 og *Skogvang* (2010) s. 214. Se om originære erverv i *Falkanger* (2011) s. 99–101.

²⁶⁴ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 178.

²⁶⁵ Prop. 59 L (2012–2013) s. 44.

²⁶⁶ <https://radio.nrk.no/serie/fiskebaronene/DNRR62000217/sesong-1/episode-2?autostart=true>.

²⁶⁷ *Skogvang* (2010) s. 224–225.

«Komiteen vil påpeke at fiskeressursene tilhører det norske folk, i fellesskap. Det er derfor i utgangspunktet ingen enkeltpersoner eller enkeltselskaper som kan gis evigvarende eksklusive rettigheter til vederlagsfritt å høste av (og tjene på) disse ressursene, mens andre stenges ute fra å delta i fisket.»²⁶⁸

Denne uttalelsen fremgår av en innstilling til Stortinget vedrørende deltakerloven, men ble gjentatt i forarbeidene til havressurslova.²⁶⁹ Etter min oppfatning taler ikke denne uttalelsen for Skogvangs standpunkt. Tvert imot trekker forarbeidsuttalelsen i retning av at omsetningsordningen ikke vil være i noen konflikt med at ressursene tilhører fellesskapet. Uttalelsen tilsier kun at havressurslova § 2 er et hinder for at noen enkeltperson får en *evigvarende rett til de villlevende marine ressursene*. Også *Backer* legger til grunn at havressurslova § 2 er til hinder for at noen enkeltperson får en evigvarende enerett til ressursene.²⁷⁰ Forvaltningen har fortsatt kompetanse til å tilbakekalle tillatelsene og kvotene under bestemte forutsetninger, til tross for at tillatelsene og kvotene enten er tidsubegrensede eller har et tidsubegrenset preg.²⁷¹

Deltl. § 19 bestemmer f.eks. at Kongen kan tilbakekalle alle spesielle tillatelser som er gitt for en bestemt type fiske eller fangst. I forarbeidene begrunnes bestemmelsen med at «skiftende regjeringer må stå forholdsvis fritt i å utforme den fiskeripolitikk man ønsker å føre».²⁷² I tillegg kan spesiell tillatelse tilbakekalles og bortfalle etter deltl. § 18, jf. §§ 10 og 11. Hva gjelder deltakeradgangene, har ikke myndighetene noen plikt til å tildele disse på nytt fra år til år. Myndighetene kan godt endre deltakerforskriftens vilkår på den måten at flere aktører ikke oppfyller disse fra et år til det neste. Videre bortfaller en allerede tildelt deltakeradgang dersom vilkårene for å inneha den ikke lenger er oppfylt, jf. deltakerforskriften § 53. Selv om deltl. § 19 sjelden benyttes, og myndighetene i praksis heller ikke endrer vilkårene i deltakerforskriften på drastisk vis, er poenget at myndighetene har denne kompetansen. Følgelig er det ikke noen som har blitt gitt «evigvarende eksklusive rettigheter til vederlagsfritt å høste av ressursene».²⁷³ Mer nærliggende er det å anse tillatelsene og kvotene for å ha blitt gitt på lån fra fellesskapet.

I et av de tre nevnte grunnlovsforslagene fremgår det at «[d]ersom utviklingen fortsetter, vil fiskerettigheter til enorme verdier, som i dag egentlig bare er gitt som en midlertidig rett, stå i fare for å havne på private hender til evig tid».²⁷⁴ Dette kan ikke være riktig. Forvaltningens

²⁶⁸ Skogvang (2010) s. 225, jf. Innst. O. nr. 38 (1998–1999) s. 5.

²⁶⁹ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 178 og s. 42.

²⁷⁰ Backer (2010) s. 490. Uttalelsen sikter direkte til naturmangfoldloven § 57 første punktum som har lignende ordlyd som havressurslova § 2. Men Backer likestiller innholdet i havressurslova § 2 med innholdet i naturmangfoldloven § 57 i denne forbindelse.

²⁷¹ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 41 og 42.

²⁷² Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) s. 51.

²⁷³ Tilsvarende annenvoterendes argumentasjon i Rt-2013-1345 avsnitt 178 (9-8 dissens) i relasjon til strukturkvotene.

²⁷⁴ Grunnlovsforslag 26 i Dokument 12 (2015–2016) s. 93

kompetanse til å tilbakekalle tillatelser og kvoter er gitt av lovgiver og må, dersom det skal være risiko for at tillatelsene og kvotene blir privat eie, også fjernes gjennom lovgivning fra Stortinget.²⁷⁵ Lovendringen av 19. juni 2015, som tillater «overdragelse» av tillatelse uten at fartøyet samtidig overdras, innebærer ingen forandring i dette.²⁷⁶ Den summen man betaler for å få adgang til fiske, og de investeringene aktørene gjør i denne forbindelse, fører klart nok til at aktørene må ha en viss beskyttelse for tillatelsene og kvotene, jf. Rt. 2013 s. 1345. At staten ikke står helt fritt til å endre på lovgivningen på grunn av blant annet Grunnloven §§ 97 og 105 og EMK tilleggsprotokoll 1-1, er imidlertid langt ifra ensbetydende med at aktørene har fått privatrettslig eiendomsrett til disse.

Den kan også nevnes at adgangen til tilbakefall og bortfall består for akvakulturtillatelsene, til tross for at disse er gjenstand for fri omsettelighet, jf. akvakulturloven § 19 annet ledd.²⁷⁷ Verken Grunnloven §§ 97 og 105 eller EMK tilleggsprotokoll 1-1 medfører noen absolutt skranke i denne forbindelse.

At det betales store summer mellom partene i forbindelse med erstatningstildeling hindrer ikke at myndighetene kan foreta endringer i rammene for driften av fiskerivirksomheten.²⁷⁸ En annen sak er at prisen som betales mellom partene vil kunne være en omstendighet som myndighetene *kan* legge større eller mindre vekt på ved vurderingen av regulatoriske tiltak.²⁷⁹

Det følger videre av neste setning i den tidligere siterte innstillingen til Stortinget at «[k]omiteen erkjenner samtidig behovet for å begrense ressursuttaket av hensyn til en langsiktig og bærekraftig utnyttning av ressursene i havet».²⁸⁰ Denne setningen har Skogvang valgt å utelate i sin tekst. Landmark skriver, etter en henvisning til den nevnte innstillingen (som inkluderte sistnevnte setning), at «[s]tatens forvaltning til fellesskapets beste inkluderer også det å stille krav som innebærer at noen blir stengt ute, for at avkastningen av fiskeressursene skal bli best mulig – til fellesskapets beste».²⁸¹

Som en konsekvens av at tilgangen til en fartøygruppe blir avgrenset, har vi sett at tilgangen til fiske får en selvstendig økonomisk verdi, jf. punkt 7.3.²⁸² Denne økonomiske verdien skapes som følge av at personer i utgangspunktet har fri kompetanse til å inngå avtaler med hverandre. I proposisjonen til havressurslova, med henvisning til den forannevnte innstillingen til Stortinget, uttalte departementet blant annet:

²⁷⁵ Tilsvarende Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 42.

²⁷⁶ Se fotnote 162.

²⁷⁷ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 36.

²⁷⁸ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 41.

²⁷⁹ Samme sted s. 42.

²⁸⁰ Innst. O. nr. (1998–1999) s. 5. Denne er det også vist til i proposisjonen til havressurslova, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 42.

²⁸¹ Landmark (2011) s. 188. Innstillingen til Stortinget er dels sitert på s. 186 og dels på s. 187.

²⁸² Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 41.

«Det går her fram at lovgjevar ikkje har sett noko motsetjing mellom avgrensing i deltakinga i fisket, og det at ressursane er ein nasjonal fellesressurs. Det kan mellom anna difor ikkje hevdast at den økonomiske verdien som vert skapt gjennom slike avgrensingar i deltakinga, og det at denne verdien vert utløyst gjennom transaksjonar mellom private partar, har endra det rettslege innhaldet i dei løyva som er gjevne eller fiskebåteigarane sin rettslege status og situasjon. Høvet til å kalle tilbake konsesjonar eller gjere andre endringar i konsesjonsgruppene i medhald av deltakarlova, står til dømes ved lag.»²⁸³

Denne uttalelsen viser at lovgiver var fullt klar over markedet for omsetning av tillatelser og kvoter da lovbestemmelsen ble vedtatt. I tillegg tilsier uttalelsen at lovgiver var av den oppfatning at markedet som er blitt skapt ikke er i strid med fellesskapsprinsippet, blant annet som følge av myndighetenes kompetanse til å tilbakekalle tillatelsene.²⁸⁴ Ettersom disse uttalelsene fremgår av forarbeidene til havressurslova § 2, finner jeg grunn til å legge stor vekt på disse ved vurderingen.

Forarbeidene taler etter min mening for at havressurslova § 2 ikke må tolkes strengt etter sin ordlyd. Ved tolkningen av bestemmelsen må de øvrige bestemmelsene i loven og praksis omkring dem trekkes inn. Resultatet blir at § 2 har et annet innhold enn det man umiddelbart kan få inntrykk av ved å lese bestemmelsen.

Konklusjonen blir at omsetningsordningen ikke er i strid med prinsippet om at de viltlevende marine ressursene ligger til fellesskapet, jf. havressurslova § 2. De avgjørende momentene for mitt synspunkt er at tillatelsene og kvotene både kan tilbakekalles og bortfalle under visse forutsetninger – de er altså ikke evigvarende, jf. Rt. 2013 s. 1345 avsnitt 69. Videre har i prinsippet alle aktører rent formelt samme mulighet til å skaffe seg adgang til fiskeriene. En annen sak er at forutsetningene til de ulike aktørene er forskjellige, blant annet på grunn av økonomiske midler mv.

Det er usikkert hvilken konsekvens en grunnlovsfesting av fellesskapsprinsippet vil ha. Ovenfor kom jeg til, med grunnlag i forarbeidene, at havressurslova § 2 ikke kan tolkes strengt etter sin ordlyd, men må leses i sammenheng med lovens øvrige bestemmelser og praksis. Hvis det vedtas en grunnlovsbestemmelse med samme innhold som havressurslova § 2, vil ikke grunnlovsfestingen ha noen umiddelbare konsekvenser for lovgivningen slik den er i dag. Men på bakgrunn av motivasjonen til de nevnte grunnlovsforslagene – privatisering av ressursene på grunn av kjøp og salg av tillatelser – er det uklart om det foreslås grunnlovsbestemmelser med samme eller ulikt innhold som havressurslova § 2.²⁸⁵ En eventuell grunnlovsbestemmelse

²⁸³ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 42. I denne retning også St.meld. nr. 19 (2004–2005) s. 109.

²⁸⁴ I denne retning også Landmark (2011) s. 197.

²⁸⁵ Når det gjelder grunnlovsforslag 41, er det ikke tvilsomt at dette er et forslag om innstramming av fellesskapsprinsippet sammenlignet med havressurslova § 2, se Dokument 12 (2015–2016) s. 126–127.

som innebærer en innstramming av fellesskapsprinsippet vil ha forrang fremfor havressurslova § 2. Grunnlovfesting av fellesskapsprinsippet vil derimot uansett forhindre fremtidig Storting fra å gi formelle lover som gir enkeltpersoner privatrettslig eiendomsrett til de viltlevende marine ressursene.²⁸⁶

Til slutt kan det nevnes at det er lite som indikerer at reguleringen vil bli reversert slik at fiskeriene igjen blir en åpen allmenning hvor alle kan delta. I punkt 7.5 vil jeg også anføre argumenter som taler for at det er lite sannsynlig at det vil bli innført en regel som innskrenker private aktørers kompetanse til å inngå avtaler om «omsetning» av tillatelser og kvoter. En regel om ressursrente vil kunne balansere forholdene, skape legitimitet og føre til at de viltlevende marine ressursene i større grad faktisk tilfaller fellesskapet.²⁸⁷

7.5 Burde reglene om nytildeling og erstatningstildeling av tillatelser og kvoter vært regulert på annen måte?

7.5.1 Innledning

Under dette punktet skal jeg se på hvorvidt reglene for nytildelinger og erstatningstildelinger av tillatelser og kvoter kunne og burde vært lovregulert på annerledes vis.

Sentrale spørsmål i denne forbindelsen er om nytildelinger burde foregå vederlagsfritt, og om overdragelse av tillatelser og kvoter burde tillates – også formelt sett. I denne sammenheng skal jeg se på hvordan tildeling og omsetning av konsesjoner er regulert i andre konsesjonssystemer, og om disse ulike reguleringsformene eventuelt kunne vært godt egnet på fiskerirettens område. Jeg vil også se på hvordan andre land har regulert tilsvarende spørsmål.

Internasjonalt går utviklingen i retning mot at fisketillatelser gjøres mer omsettelige.²⁸⁸ I en studie gjort for Verdens matvarefond (World Food Programme) fremholdes det at overførbare tillatelser/kvoter på sikt vil bli innført av de fleste av verdens fiskerinasjoner.²⁸⁹ Blant annet har New Zealand, Island og Danmark kommet langt i å innføre et system for omsettelige tillatelser/kvoter.²⁹⁰ Eidesen-utvalget har nå foreslått å innføre et system som åpner for utleie av kvoter i løpet av kvoteåret.²⁹¹

²⁸⁶ Et spørsmål for seg er hva som er konsekvensen av brudd på havressurslova § 2. Som følge av min konklusjon går jeg ikke nærmere inn på dette spørsmålet i denne avhandlingen.

²⁸⁷ Hersoug (2005) s. 189.

²⁸⁸ Eriksen (2009) s. 125.

²⁸⁹ Samme sted. Se Stewart (2004) s. 86–87 hvor utviklingstrekkene i ulike lands fiskerireguleringer skisseres punktvis.

²⁹⁰ Se Stewart (2004) s. 23–94 for en komparativ gjennomgang av ulike lands fiskerireguleringer.

²⁹¹ NOU 2016: 26 s. 96.

7.5.2 Hvorvidt reguleringen av nytildelinger burde vært regulert på annen måte

At nytildelinger sjelden skjer har å gjøre med at de villevende marine ressursene ikke er utømmelige. Mine innvendinger i det følgende gjelder ikke i relasjon til de sjeldne nytildelingene, men heller mot *hvordan* nytildelinger gjennomføres når de først foretas.

Det har alltid vært slik at tillatelsene og kvotene har blitt tildelt vederlagsfritt fra forvaltningen. Ved lukkingen av fiskeriene ble det heller ikke innført noen form for krav om vederlag for å få delta.²⁹² Men spørsmålet om innkreving av vederlag ved nytildeling var ikke gjenstand for noen inngående diskusjon ved lukkingen av fiskeriene. I dag betales det kun et relativt beskjedent gebyr i forbindelse med søknad om tillatelse, jf. ervervstillatelsesforskriften § 11. Dette gebyret er det samme uavhengig av om man søker tillatelsen tildelt i forbindelse med nytildeling eller erstatningstildeling.

Innen akvakultur er det slik at tillatelsessøker må betale vederlag for tillatelsen ved en nytildeling, jf. laksetildelingsforskriften²⁹³ § 16. Det kan argumenteres for at tilsvarende burde gjelde innenfor ervervsmessig fiske også. En betaling til staten i forbindelse med nytildeling vil medføre at ressursene i større grad tilfaller fellesskapet, og ikke kun den eller de få som har fått tildelt tillatelsen. Mot dette kan man anføre at nytildelingen i utgangspunktet gir alle lik mulighet til å få tillatelsen tildelt. Men hvis man tar i betraktning at de fleste aktører på grunn av reglene om erstatningstildeling må betale seg inn i fiskeriene dersom de vil delta, vil det være rimelig at også de som er så heldige og får nytildelt tillatelsene må betale noe for disse (utover søknadsgebyret).

En regel om vederlagsfri nytildeling vil lett kunne bli sett som en tilfeldig fordel for de som får tildelt tillatelser og kvoter ved førstegangstildeling. Et krav om vederlag vil både sikre mer likebehandling av aktørene i næringen, og bidra til at ressursene i større grad kommer fellesskapet til gode.

Men man bør være forsiktig med å kreve inn betaling i alle tilfeller, ettersom dette kan gå på bekostning av yngre aktører som ønsker seg inn i næringen. Det er gode grunner til å gjøre unntak i tilfeller der nye tillatelser blir lyst ut i rekrutteringsøyemed. En regel om betaling ved nytildeling av tillatelse må derfor ikke være absolutt.

7.5.3 Hvorvidt reglene for erstatningstildeling burde vært regulert på annen måte

Det er særlig tre ulike reguleringer av overføringer som vil være tema i det følgende: fri adgang til overdragelse, ingen overdragelse og tillatt overdragelse med visse begrensninger.

På den ene ytterkanten finner vi alternativet om å gjøre fisketillatelsene og fiskekvotene fritt omsettelige, sml. akvakulturtillatelser i akvakulturloven § 19 første ledd, hvor det ikke

²⁹² Men se havressurslova § 55 som gir staten hjemmel til å innkreve avgift til fiskeriforskning og overvåking. Se nærmere i forskrift om fiskeriforskningsavgiften (FOR-2013-12-17-1567).

²⁹³ FOR-2004-12-22-1798.

foretas en forhåndsgodkjenning av den som kjøper tillatelsen. Et sentralt hensyn i fiskerinæringen er at høstingen av de marine ressursene skal komme kystbefolkningen til gode, jf. deltl. § 1 bokstav c. I tillegg skal loven trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene. Hvis man gjør fisketillatelsene fritt omsettelige, er det nærliggende å tro at mer ressurssterke aktører i bransjen vil kjøpe seg opp og få kontroll over store deler av fisketillatelsene som er i omløp. De som vil ende opp med fiskerettighetene er ikke nødvendigvis fiskerne selv, men potensielt investorer som har midler til å kjøpe opp tillatelsene.²⁹⁴ Mindre ressurssterke aktører på kysten vil følgelig kunne bli utkonkurrert av de mer ressurssterke.²⁹⁵ Dette har man sett på Island og i Danmark der omsettelige kvoter – til tross for visse restriksjoner i omsetningsadgangen – har bidratt til en geografisk omfordeling av verdiskapingen i fiskerinæringen, ofte i strid med distriktpolitiske målsettinger.²⁹⁶ Resultatet blir at en stadig større del av kvotene kontrolleres av færre og større rederier.²⁹⁷ Dette er et viktig moment mot å gjøre fisketillatelsene fritt omsettelige.

Min mening er at lovgiver ikke burde gjøre fisketillatelsene og fiskekvotene fritt omsettelige på lik linje med f.eks. akvakulturtillatelsene. En slik endring vil kreve store omveltninger i fiskerilovgivningen. I tillegg vil det kreves grundige og kostnadsfylte juridiske vurderinger av hvordan et slikt regelverk må utformes. En regel om fri omsettelighet vil neppe oppnå tilstrekkelig legitimitet blant flesteparten av aktørene som deltar.

På den andre ytterkanten finner vi alternativet som ikke tillater avtaler om «overdragelse» av tillatelser og kvoter overhodet – altså heller ikke reelt sett, slik situasjonen er i dag. Her kunne vi hatt et system der tillatelsene og kvotene må tilbakeleveres dersom en ønsker å forlate fiske, men uten at de ulike aktørene kan skaffe seg en fortjeneste ved å forlate fiske.²⁹⁸ Det vil si at fortjenesten kun kan oppnås gjennom å drive fiske og fangst, slik situasjonen i hovedsak var før lukkingen av fiskeriene. Det er særlig tre argumenter som taler mot å innføre en slik regel.

For det første vil en regel som forbyr omsetning overhodet, skape en vanskelig situasjon for kredittytterne ved at de ikke ville kunne ha glede av verdien som ligger i tillatelsene og kvotene. Flere ville i så fall kviet seg for å yte kreditt, noe som igjen ville ledet til at fiskerne ville oppleve problemer med finansiering av fiskeridriften.

For det andre vil en slik regel innebære en betydelig innskrenking av den alminnelige avtalefriheten.

²⁹⁴ Stewart (2004) s. 18 kaller slike investorer for «armchair fishers».

²⁹⁵ NOU 2008: 5 s. 398.

²⁹⁶ Jensen, Svaneborg og Christensen (2017), se <http://www.dr.dk/nyheder/penge/svenskere-har-opkoebt-danske-fiskekvoter-over-en-milliard-kroner>.

I august 2017 la Rigsrevisionen i Danmark frem en kritisk rapport om omsettelige fiskekvoter, som Folketinget innførte i 2002, jf. Rigsrevisionen (2017). Se <http://www.rigsrevisionen.dk/media/2104617/sr2216.pdf>.

²⁹⁷ NOU 2008: 5 s. 344.

²⁹⁸ En slik regel er blitt foreslått grunnlovsfestet i Dokument 12 (2015–2016) s. 126–127

For det tredje har mange av dagens deltakere i fiskeriene ved en eller flere av anledninger betalt store summer for at noen skal oppgi tillatelser og kvoter slik at de kan få tildelt tilsvarende tillatelser og kvoter. Følgelig har aktørene foretatt store investeringer som de forventer å få avkastning på, ved at de senere blir betalt av noen andre for å oppgi sine tillatelser og kvoter. En fratakelse av en slik mulighet vil kunne oppleves som strengt urimelig. Når man først har skapt et system med omsetning ser vi at det er vanskelig å snu på en god og rettferdig måte. Jeg konkluderer med at en regel som forbyr omsetning heller ikke vil være å foretrekke.

Som et tredje alternativ – som ligger mellom de to forannevnte – kan vi tenke oss å tillate omsetning av tillatelser og kvoter dersom visse forutsetninger foreligger. Omsetningsordningen i praksis ligger innenfor dette alternativet, men formelt sett ikke. Innunder dette alternativet kan det tenkes flere variasjoner av begrensninger, men jeg kommer til å konsentrere meg om ett alternativ i det videre.

Mitt forslag er å tillate omsetning av tillatelser og kvoter mot godkjenning fra forvaltningen. Det vil si at man går bort fra den absolutte regelen om at tillatelser og kvoter tildeles til én bestemt person og til ett bestemt fartøy, jf. blant annet deltl. § 4 annet ledd. Forvaltningen må i denne forbindelse sikres en fri skjønnsmyndighet med hensyn til om de vil godkjenne søknad om overdragelse eller ikke.

Et motargument som typisk fremheves i diskusjoner om hvorvidt tillatelser og kvoter burde kunne omsettes, er at forvaltningen i så fall vil kunne miste kontroll over hvem som deltar i fisket. Dette kan ikke være et viktig argument. Selv om omsetning tillates, kan det innføres regler som skaper begrensninger på omsetningen. Med en regel om godkjenning før overdragelse kan skje, vil forvaltningen fortsatt beholde styringen over hvem som skal få tillatelse til å fiske. Slik vil man også ivareta de kryssende hensyn som fiskerinæringen bygger på, jf. særlig deltl. § 1 og havressurslova §§ 1 og 7. En regel som tillater omsetning mot godkjenning fra forvaltningen vil også gi bedre refleksjon av hvordan ordningen er i praksis.

Trolig er det slik at mange av aktørene i næringen vil oppfatte en lovendring som tillater omsetning mot godkjenning fra forvaltningen dit hen at de viltlevende marine ressursene blir mer privatiserte. Men dette vil ikke nødvendigvis være en riktig slutning. Forvaltningen vil gjennom en godkjenningsregel fortsatt beholde full kontroll over hvem som får deltatt i fiskeriene. Regelen jeg foreslår vil ikke endre på hvordan ordningen er i praksis; det handler kun om å bringe den formelle rettstilstanden i tråd med den faktiske. Lovgiver vil kunne sikre forvaltningen ytterligere kontroll ved blant annet å beholde kravene for erverv av tillatelser og kvoter, og regler om hvor mange tillatelser og kvoter en person eller et selskap totalt kan ha. Sånne regler har vi allerede i dag, slik at det ikke vil være tale om noe nytt i denne relasjon heller.

I for eksempel petroleumsvirksomheten kan en tillatelse eller andel i tillatelse overdras under den forutsetning at departementet har samtykket til dette, jf. petroleumsløven § 10-12. Tilsvarende gjelder i relasjon til adgangen til å utvinne mineraler, jf. mineralloven §§ 26 og 35. Erfaring fra disse rettsområdene vil kunne brukes i utformingen og praktiseringen av en omset-

ningsregel også på fiskerirettens område. Reglene om overdragelse av selskapsandeler mot forhåndsgodkjenning vil også kunne tjene som inspirasjon ved utformingen og praktiseringen av en regel om overdragelse av tillatelse og kvote, se kapittel 5.

Det kan reises spørsmål ved om fiskerimyndighetene på forhånd var klare over at det ville bli skapt en omsetningsordning som konsekvens av å lukke fiskeriene ved innføring av tillatelser og kvoter for deltakelse.²⁹⁹ Myndighetene har enda ikke foretatt noen fullstendig vurdering av systemet med omsetning av tillatelser og kvoter etter lukkingen av fiskeriene.

I forbindelse med lovfestingen av deltl. § 17 og § 21 tredje ledd om oppgivelse av tillatelser ga departementet uttrykk for at spørsmålet om omsettelige fisketillatelser og kvoter i realiteten er mer et «spørsmål om graden av omsettelighet, enn et spørsmål om ja eller nei».³⁰⁰ Uttalelsen er upresis. Det er vanskelig å se spørsmålet om omsettelige fisketillatelser og kvoter som noe annet enn et spørsmål om ja eller nei. Hvis man aksepterer at det finnes grader av omsettelighet, har man samtidig akseptert at tillatelsene og kvotene er omsettelige. Hvis man skulle komme til at graden av omsettelighet er lav, er tillatelsene og kvotene fortsatt omsettelige – riktignok i en mindre grad. Formelt sett er ikke tillatelsene og kvotene overførbare. I dette kapitlet har vi sett at situasjonen faktisk er en helt annen. Det er derfor nærliggende å tolke departementet slik at de sikter til den faktiske situasjonen når de skriver om grader av omsettelighet, og ikke den formelle situasjonen.

Samtidig uttalte departementet at det «ikke [er] en treffende beskrivelse når enkelte høringsinstanser anfører at en med høringsforslaget åpner for kjøp og salg av fisketillatelser».³⁰¹ Denne uttalelsen harmonerer ikke godt med uttalelsen nevnt like ovenfor. Den sistnevnte uttalelsen impliserer at svaret på spørsmålet om omsetning av tillatelser og kvoter kan skje, er *nei*. Her er ikke departementet flinke nok til å skille mellom når de snakker om den formelle, og når de snakker om den reelle situasjonen.

Dette er for så vidt ganske karakteristisk for debatten rundt kjøp og salg av tillatelser og kvoter: På den ene siden sier man at tillatelser og kvoter ikke kan overdras, mens myndighetene samtidig er fullstendig klare over at den person som får tildelt tillatelse og/eller kvote må betale store summer til den personen som oppgir tillatelsen og/eller kvoten.³⁰² Denne motsetningen kan vi kalle fiskerinæringens janusansikt.

Undertiden roter også Høyesterett i denne forbindelse. I Rt. 2009 s. 1502 avsnitt 53 skriver førstvoterende at det i konsesjonsforskriften «bl.a. [er] gitt bestemmelser om adgangen

²⁹⁹ Hersoug (2005) s. 249.

³⁰⁰ Prop. 88 L (2014–2015) s. 26. Se også Innst. 342 L (2014–2015) s. 2.

³⁰¹ Prop. 88 L (2014–2015) s. 26.

³⁰² Hersoug (2005) skriver på s. 3 at «[i]n meetings with fishers I have experienced time and again that the Ministry operates as if ITQs do not exist». Med ITQs sikter han altså til kvote- og tillatelsesoverføringer.

til å føre en spesiell tillatelse over på nytt fartøy».³⁰³ Formuleringen er uheldig ettersom bestemmelsene Høyesterett viser til gjelder erstatningstildeling, som formelt sett ikke innebærer noen overdragelse.

Hensynet til klarhet og forutberegnelighet for aktørene som forholder seg til regelverket tilsier at et såpass viktig spørsmål som adgangen til overdragelse av fisketillatelser og fiskekvoter reguleres uttrykkelig, slik dette er gjort innenfor andre konsesjonssystemer. Åpenhet rundt regelverket vil kunne bidra til sterkere legitimitet. I praksis vil regelen jeg foreslår fungere på samme vis som regelen om erstatningstildeling, med den forskjell at man kaller det som skjer for en overdragelse istedenfor å kamuflere realiteten med regler under navnet erstatningstildeling.

Og dersom det skulle vise seg at det ikke er oppslutning for en slik regel, vil man indirekte også få bekreftet at det heller ikke er oppslutning for reglene om erstatningstildeling i dagens system.

En regel som tillater omsetning mot godkjenning fra forvaltningen vil dessuten ikke være i strid med prinsippet om at de villevende marine ressursene tilhører fellesskapet, jf. havressurslova § 2. Som vist, mener jeg at man godt kan innføre en regel som tillater omsetning uten å forandre på hvordan realiteten i næringen allerede er. I tillegg er det fullt mulig å sikre blant annet samenes interesser gjennom særreguleringer i favør av denne befolkningsgruppen. Ettersom jeg i punkt 7.4 kom til at dagens omsetningsordning ikke er i strid med havressurslova § 2, kan dermed heller ikke en lovfesting av tilsvarende omsetningsadgang være i strid med denne bestemmelsen.

En regel som formelt sett tillater omsetning av tillatelser og kvoter vil resultere i at disse vil kunne bli ansett som selvstendige formuesgoder i panterettslig forstand, sml. Rt. 2009 s. 1502. Tillatelsene og kvotene vil altså kunne pantsettes særskilt, jf. panteloven. § 1-3 (2). I så fall behøver man en ny pantehjemmel, jf. panteloven. § 1-2 (2). På denne måten vil panthaver kunne bli sikret verdien som ligger i fisketillatelsene og fiskekvotene. Selv om panthavers situasjon er relativt godt sikret i dag, så vi i punkt 4.6.3 at det kan tenkes tilfeller der tillatelsene og kvotene løsrives fra fartøyet – panteobjektet – i medhold av de nyere reglene om erstatningstildeling uten samtidig overdragelse av fiskefartøyet.³⁰⁴

³⁰³ (Min kursivering).

³⁰⁴ Falkanger (2017) skriver på s. 67 at «de panterettslige spørsmål [synes] ikke å ha fått tilstrekkelig oppmerksomhet, slik at den sikkerhetsmessige status har vært uklar – og i noen utstrekning fortsatt er det».

8 Avslutning

Jeg har i denne avhandlingen vært innom flere interessante problemstillinger knyttet til vilkårene som må være oppfylt for å få tildelt ervervstillatelse, spesiell tillatelse, deltakeradgang og strukturkvote, jf. særlig kapitlene 3 til 6. I punkt 7.4 behandlet jeg det aktuelle spørsmålet om omsetningsordningen utviklet i praksis står i konflikt med fellesskapsprinsippet, jf. havressurslova § 2. Disse spørsmålene har i beskjeden grad vært behandlet i litteraturen.

Fremstillingen har illustrert at de trekk som karakteriserer reguleringen av fiskerinæringen gjør at dette konsesjonssystemet på mange måter skiller seg fra andre konsesjonssystemer som regulerer naturressurser i norsk rett. Tilsvarende har vi sett at norsk fiskerinæring på enkelte punkter skiller seg fra andre lands reguleringer av fiskerinæringen. Det er særlig fartøysens sentrale stilling i forbindelse med tildeling av tillatelser og kvoter som danner grunnlag for de største ulikhetene i denne sammenheng.

Avhandlingen har gitt eksempler på tilfeller der forvaltningen ikke har hjemmel, og tilfeller der det er tvilsomt om forvaltningen har hjemmel til å fastsette ulike bestemmelser i forskrift, jf. henholdsvis punktene 4.6.5 og 5.4.

Fremstillingen har også vist at flere deler av fiskerilovgivningen kunne og burde vært regulert på annen måte, enten fordi reglene er unødvendig kompliserte, eller som følge av at reglene gir et uriktig inntrykk av hvordan situasjonen er i praksis. Et eksempel på det første er reglene for når det kreves spesiell tillatelse og når det kreves deltakeradgang, jf. punkt 4.3.

Et eksempel på det andre er reglene for nytildeling og erstatningstildeling av tillatelser og kvoter, jf. særlig punktene 7.3 og 7.5. Reguleringen med erstatningstildeling av tillatelser finner vi ikke igjen i andre konsesjonssystemer i Norge. Selv om en kaller det for en erstatningstildeling er det i realiteten en overdragelse som skjer – riktignok med godkjenning fra myndighetens side. Lovgiver har utvilsomt akseptert at det er og at det i fremtiden også skal være et marked for fisketillatelser og fiskekvoter. Helst burde man derfor også kalle en overdragelse for en overdragelse. Det foreligger et behov for å rydde opp i uklarheten i relasjon til omsetning av tillatelser og kvoter. Det vil si at det innføres en regel som tillater overdragelse av tillatelser og kvoter dersom visse vilkår er oppfylt og forvaltningen godkjenner overføringen. Tiden er moden for at lovgiver bringer den rettslige tilstand i samsvar med den faktiske.

KILDEREGISTER

Lover

Gjeldende lover

1814	Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold 17. mai 1814 (Grunnloven).
1967	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
1980	Lov 8. februar 1980 nr. 2 om pant (panteloven).
1984	Lov 8. juni 1984 nr. 58 om gjeldsforhandling og konkurs (konkursloven).
1985	Lov 21. juni 1985 nr. 83 om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (selskapsloven).
1988	Lov 13. mai 1988 nr. 27 om kjøp (kjøpsloven).
1992	Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskeloven).
1992	Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven).
1994	Lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven).
1996	Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven).

- 1997 Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven).
- 1997 Lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven).
- 1999 Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).
- 2004 Lov 17. desember 2004 nr. 88 om endringer i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) mv. (Lov av 17. des. 2004 nr. 88).
- 2005 Lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).
- 2007 Lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven).
- 2008 Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villtlevende marine ressursar (havressurslova).
- 2009 Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
- 2009 Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven).
- 2013 Lov 31. mai 2013 nr. 24 om endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv. (Lov av 31 mai 2013 nr. 24).

2013	Lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalslagslova).
2013	Lov 21. juni 2013 nr. 102 om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip (skipsarbeidsloven).
2015	Lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetaks og finanskonsern (finansforetaksloven).
2015	Lov 19. juni 2015 nr. 78 om endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske) (Lov av 19 juni 2015 nr. 78).
2017	Lov 16. Juni 2017 nr. 73 om endringer i havressurslova m.m. (regulering av turistfiskerieringa m.m.).
Traktater	
EMK	The European Convention on Human Rights, Roma 4. November 1950.
Havrettskonvensjonen	United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay 10. desember 1982.
EØS-avtalen	Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Porto 2. mai 1992.
Opphevede lover	
1966	Lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann (fiskeriforbudsloven).

1983 Lov 3. Juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (saltvannsfiskeloven).

1988 Lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven).

Forskrifter

2003 Forskrift 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketralstillaelse (leveringspliktforskriften).

2003 Forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten (forskrift om spesielle kystfiskekvoteordninger).

2004 Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

2005 Forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten (forskrift om strukturkvoteordning mv. havfiske).

2005 Forskrift 17. juni 2005 nr. 607 om delegering av myndighet til Fiskeridirektoratet og Fiskeridirektoratets regionkontor etter deltakerloven (deleg. av myndighet etter deltakerloven).

2005 Forskrift 22. desember 2005 nr. 1682 om krav til fartøy som skal fiske og føre fangsten levende (forskrift om fartøy for levende fangst).

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

- 2006 Forskrift 1. november 2006 nr. 1209 om delegering av kompetanse til Fiskeridirektoratets regionkontor til å tildele spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (deleg. til Fiskeridirektoratets regionkontor).
- 2007 Forskrift 2. mars 2007 nr. 232 om konsesjonsordning for fiske utenfor norsk fiskerijurisdiksjon (forskrift om konsesjonsordning for fjernfiske).
- 2008 Forskrift 18. desember 2008 nr. 1436 om manntal for fiskarar og fangstmenn (forskrift om manntal for fiskarar og fangstmenn).
- 2012 Forskrift 7. desember 2012 nr. 1144 om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv. (ervervstillatelsesforskriften)
- 2013 Forskrift 2. januar 2013 nr. 5 om delegering av myndighet til Fiskeridirektoratets regionkontor etter ervervstillatelsesforskriften (deleg. til Fiskeridirektoratets regionkontor).
- 2013 Forskrift 17. desember 2013 nr. 1567 om innkreving av avgift til fiskeriforskning og overvåking (forskrift om fiskeriforskningsavgiften).
- 2016 Forskrift 25. juli 2016 nr. 943 om adgang til å drive fiske og fangst i farvann underlagt annen stats fiskerijurisdiksjon (forskrift om fiske og fangst i andre staters farvann).

2017	Forskrift 13. juni 2017 nr. 732 om nytildeling av deltakeradganger i rekrutteringsøyemed for 2018 (forskrift om nytildeling av deltakeradganger i rekrutteringsøyemed for 2018).
2017	Forskrift 15. desember 2017 nr. 2032 om endring av forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (endr. i konsesjonsforskriften).
2017	Forskrift 20. desember 2017 nr. 2297 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2018 (deltakerforskriften).
2017	Forskrift 21. desember 2017 nr. 2380 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2018 (forskrift om regulering av torskefisket m.m., 62° N).

Forarbeider, høringer, instruksjoner mv.

NOU 1981: 3	Konsesjonsordninger i fisket.
NOU 2002: 13	Eierskap til fiskefartøy
NOU 2005: 10	Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressursloven).
NOU 2006: 16	Strukturvirkemidler i fiskeflåten.
NOU 2008: 5	Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.
NOU 2016: 26	Et fremtidsrettet kvotesystem.

Ot.prp. nr. 67 (1997–1998)	Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).
Ot.prp. nr. 39 (2000–2001)	Om lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v.
Ot.prp. nr. 70 (2003–2004)	Om lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta fiske og fangst (deltakerloven) m.v.
Ot.prp. nr. 61 (2004–2005)	Om lov om akvakultur (akvakulturloven).
Ot.prp. nr. 99 (2005–2006)	Om lov om endring i lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann.
Ot.prp. nr. 20 (2007–2008)	Om lov om forvaltning av villlevande marine ressurser (havressurslova).
Prop. 59 L (2012–2013)	Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv.
Prop 88 L (2014–2015)	Endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tilatelse og adgang til å delta i fiske).
St.meld. nr. 51 (1997–1998)	Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring.
St.meld nr. 19 (2004–2005)	Marin næringsutvikling – Den blå åker.
St.meld. nr. 21 (2006–2007)	Strukturpolitikk for fiskeflåten.
Meld. St. 22 (2012–2013)	Verdens fremste sjømatnasjon.
Meld. St. 10 (2015–2016)	En konkurransekraftig sjømatindustri.
Meld. St. 20 (2016–2017)	Pliktsystemet for torsketrålere.

Meld. St. 37 (2016–2017)	Tilbaketrekning av Meld. St. 20 (2016–2017) Pliktsystemet for torsketrålere.
Innst. O. nr. 38 (1998–1999)	Innstilling fra næringskomiteen om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).
Innst. 342 L (2014–2015)	Innstilling frå næringskomiteen om endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske).
Dokument 12 (2015–2016)	Grunnlovsforslag fremsatt på det 159. og 160. storting [sic] samt Norges grunnlov [sic].
PRE-2007-09-28-1091	Fastsettelse av forskrift om behandling av fisketillatelser ved konkurs, tvangssalg m.v. Kongelig resolusjon. Statsråd Helga Pedersen.
PRE-2012-12-07-1144	Forskrift om ervervstillatelse for fiske og fangst, registrering og merking av fiskefartøy mv. (ervervstillatelsesforskriften). Kongelig resolusjon. Statsråd Lisbeth Berg-Hansen.
PRE-2013-08-23-1033	Forskrift om endring av forskrift om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv. (ervervstillatelsesforskriften) Kongelig resolusjon. Statsråd Lisbeth Berg-Hansen.
PRE-2017-12-15-2032	Forskrift om endring av forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften) – redskapsfleksibilitet mv. Kongelig resolusjon. Statsråd Per Sandberg.

- Nærings- og fiskeridepartementet (2013) Bestilling – Utlysning av tre nye reketrålkonsesjoner, 1.07.2013.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FKD/Brev/Brev_om_bestilling_utlysning_av_tre_nye_reketralkonsesjoner.pdf.pdf
 (sist sjekket 13.01.2018).
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017a) Høring – utlysning av nye konsesjoner for fjernfisk etter krill, 23.08.2017.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/090185c0907f4a258ef843e99351d7e6/horing---utlysning-av-nye-konsesjoner-for-fjernfisk-etter-krill.pdf> (sist sjekket 13.01.2018).
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017b) Høring - endring av lasteromsvolum som størrelsesbegrensning for kystfartøy, 13.09.2017.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3cab2f6ff75c4916a89c7456beb73975/horingsbrev.pdf> (sist sjekket 13.01.2018).
- Fiskeridirektoratet (2017a) Fiskeridirektoratets høringsuttalelse til NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem, 21.04.2017. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5fbdff1595d54f7399f94a4e572c9e95/fiskeridirektoratet.pdf> (sist sjekket 13.01.2018).
- Fiskeridirektoratet (2017b) Fiskeridirektoratets hørings svar – Endring av lasteromsvolum som størrelsesbegrensning for kystfartøy, 15.11.2017.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/0922f6f1e83b448bb5fc8dc41ceffc80/fiskeridirektoratet.pdf> (sist sjekket 13.01.2018).
- Fiskeridepartementets instruks av 18.03.02 Praksis vedrørende salg av ringnotfartøy fra Nordland, Troms og Finnmark til Sør-Norge, 18.03.2002

Nærings- og fiskeridepartementets instruks av 30.04.14.	instruks om praktiseringen av ordningen med administrerende reder, 30.04.2014.
Nærings- og fiskeridepartementets instruks av 09.10.15.	Instruks – splitting av fisketillatelse – krav til driftsgrunnlag av, 09.10.2015.
RSV 09-2015	Rundskriv 09-2015, Veiledning om måling av største lengde på skip, https://www.sjofartsdir.no/sjofart/regelverk/rundskriv/veiledning-om-maling-av-storste-lengde-pa-skip/ (sist sjekket 13.01.2018).

Rettspraksis

Rt. 1965 s. 181

Rt. 1985 s. 247

Rt. 1998 s. 1398

Rt. 2005 s. 1137

Rt. 2009 s. 1502

Rt. 2012 s. 1025

Rt. 2012 s. 1985

Rt. 2013 s. 1345

Rt. 2014 s. 1025

HR-2017-1978-A

LG-2012-27777

LG-2012-81908

LH-2001-308

Litteratur

- Arntzen (2012) Arntzen, Svein Kristian, *Strukturkvotetillatelser som formuesgoder*, Juss i nord: Hav, fisk og urfolk 2012 s. 121–135, utgitt av Gyldendal Juridisk.
- Arntzen (2015) Arntzen, Svein Kristian, «*Just let sleeping dogs lie?*» - Om forskjellsbehandlingen i kystfartøygruppen og Grunnloven § 98, Lov og Rett 2015 s. 133–153, utgitt av Universitetsforlaget.
- Arntzen (2017) Arntzen, Svein Kristian, *Tidsuavgrensede fisketillatelser i kystfiskeflåten?*, Kritisk juss 02/2017 s. 61–83.
- Backer (2010) Backer, Inge Lorange, *Naturmangfoldloven – Kommentartutgave*, 2010, Universitetsforlaget.
- Boe (1993) Boe, Erik, *Innføring i juss – Statsrett og forvaltningsrett Bind 2*, 1993, Tano.
- Eckhoff (2001) Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5. utgave ved Jan E. Helgesen, 2001, Universitetsforlaget.
- Eckhoff/Smith (2014) Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind, *Forvaltningsrett*, 10. utgave, 2014, Universitetsforlaget.
- Eide/Stavang (2008) Eide, Erling og Stavang, Endre, *Rettsøkonomi*, 2008, Cappelen Damm.
- Eriksen (2009) Eriksen, Gunnar, *Omsettelighet som vilkår for gyldig pant*, Retts hjelp fra kyst til vidde – Festskrift til Jusshjelpa i Nord-Norge 20 år 2009 s. 115–128, Gyldendal Akademisk.
- Falkanger (2011) Falkanger, Thor, *Fast eiendoms rettsforhold*, 4. utgave, 2011, Universitetsforlaget.

- Falkanger (2017) Falkanger, Thor, *Fiske og pant – Om pant i verdier som inngår i kommersielt fiske*, MarLus nr. 489, 2017, Sjørettsfondet, Scandinavian Institute of Maritime Law.
- Falkanger/Bull (2016) Falkanger, Thor og Bull, Hans Jacob, *Sjørett*, 8. utgave, 2016, Sjørettsfondet Akademisk.
- Fenstad (2017) Fiskeribladets avisutgave onsdag 20. september 2017, *Direktoratet forskjellsbehandlet*, s. 3, artikkel av Fenstad, Arne.
- Jensen (2017) Fiskeribladets avisutgave fredag 22. september 2017, *Frykter kollaps i åpen gruppe*, s. 6, av Jensen, Terje.
- Jensen, Svaneborg og Christensen (2017) Jensen, Klaus Buster, Svaneborg, Thomas G. og Christensen, Rasmus Bøttcher, *Svenskere har opkøbt danske fiskekvoter for over en milliard kroner*, 10. september 2017, <https://www.dr.dk/nyheder/penge/svenskere-har-opkoebt-danske-fiskekvoter-over-en-milliard-kroner> (sist sjekket 13.01.2018).
- KystogFjord (2017) Kystogfjord.no, *Vurderer salgskarantene*, 16. oktober 2017, <https://www.kystogfjord.no/nyheter/forsiden/Vurderer-salgskarantene> (sist sjekket 14.01.2018).
- Olsen (2017) Fiskeribladet.no, *Fortsatt åpen?*, Olsen, Jon Eirik, 16. oktober 2017 <https://fiskeribladet.no/nyheter/?artikkel=56106> (sist sjekket 13.01.2018).
- Graver (2015) Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utgave, 2015, Universitetsforlaget.
- Hannesson (2005) Hannesson, Rögnvaldur, *Fiskerirettigheter og ressursrente*, SNF rapport nr. 05/05, utredning for Fiskeridepartementet, 2005.

- Hersoug (2005) Hersoug, Bjørn, *Closing the Commons – Norwegian Fisheries from Open Access to Private Property*, 2005, utgitt av Eburon Publishers.
- Holder (2015) Holder, Håvard, «Kommentar til deltakerloven», i *Norsk Lovkommentar*, Gyldendal Rettsdata, notene sist hovedrevidert 09.07.2015.
- ICES (2017) ICES Advice on fishing opportunities, catch, and effort Northeast Atlantic and Arctic Ocean, published 29 September 2017, Version 2: 30 October 2017,
<http://ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2017/2017/her.27.1-24a514a.pdf> (sist sjekket 13.01.2018).
- Landmark (2011) Landmark, Vidar Jarle, *Fiskerikonsesjoner og rettigheter*, Arctic Review on Law and Politics, vol. 3, 2/2011 s. 184–198.
- Larssen, Sørgård og Trygstad (2017) Larssen, Leif Inge, Sørgård Katrine Olsen og Trygstad, Andreas Nilsen, *Industrieier får eie fiskebåt: - En utvikling vi overhodet ikke ønsker*,
<https://www.nrk.no/nordland/industrieier-far-eie-fiskebat--en-utvikling-vi-overhodet-ikke-onsker-1.13771437>
(sist sjekket 13.01.2018).
- Lekve (2000) Lekve, Olav, *Fiskerilovgivning*, 2000, Landbruksforlaget.
- Lile (2017) Lile, Hadi Strømmen, *Leder*, Kritisk juss 01/2014 s. 1–5.
- Lilleholt (2012) Lilleholt, Kåre, *Allmenn formuerett – Fleire rettar til same formuesgode*, 2012, Universitetsforlaget.

- Myklebust (2010) Myklebust, Ingunn Elise, *Strandrett og offentlig styring av arealbruk i sjø*, 2010, Universitetsforlaget.
- Nordtveit (2012) Nordtveit, Ernst, *Konsesjonsordninger og kvotesystem som regulering av tilgang til åpne ressursar – privatisering eller regulering?*, Pro Natura: Festschrift til Hans Christian Bugge, 2012 s. 346–368, Universitetsforlaget.
- Politisk plattform (2018) Politisk plattform, for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, Jeløya, 14.01.2018 <https://www.regjeringen.no/contentassets/e4c3cfd7e4d4458fa8d3d2bb1e43bcbb/plattform.pdf> (sist sjekket 15.01.2018).
- Rigsrevisionen (2017) Rigsrevisionens beretning om kvotekonsentrasjonen i dansk fiskeri, afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger. <http://www.rigsrevisionen.dk/media/2104617/sr2216.pdf> (sist sjekket 13.01.2018).
- Skatte-ABC 2017/18 Skatte-ABC 2017/18, utarbeidet av Skattedirektoratet, 2018, Vigmostad & Bjørke AS.
- Skoghøy (2014) Skoghøy, Jens Edvin Andreassen, *Panterett*, 3. utgave, 2014, Universitetsforlaget.
- Skogvang (2010) Skogvang, Susann Funderud, *Innføring av fartøyskvoter for torsk i kystfiskeflåten i 1990*, inntatt i *Natur, rett, historie*, red. Kirsti Strøm Bull s. 211–245, 2010, Akademisk Publiserings.
- Skogvang (2012) Skogvang, Susann Funderud, *Retten til fiske i fjorder og kystnære farvann*, 2012, Universitetsforlaget.
- Solsvik (2006) Solsvik, Dag Ove, *Fisketillatelsers stilling ved finansiering av fiskefartøy*, studentoppgave publisert

i Skriftserie utgave nr. 68, Det juridiske fakultet, Universitet i Tromsø, 2006.

- Stewart (2004) Stewart, Christine, *Legislating for property rights in fisheries*, 2004, Development Law Service Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Strøm Bull (2011) Bull, Kirsti Strøm, *Kystfisket i Finnmark – en retts-historie*, 2011, Universitetsforlaget.
- Sunde (2016) Sunde, Jørn Øyrehagen, *Fisk og forteiing – Ei nedslående forteljing om norsk fiskeriregulering*, Nytt Norsk Tidsskrift 03/2016 s. 209–218.
- Zimmer (2015) Zimmer, Frederik, *Høyesterettsdommer i skattesaker 2014 – Del II*, Skatterett 2015 s. 225–251, Universitetsforlaget.

Andre kilder

NRK P2s radioprogram «Kampen om kysten», <https://radio.nrk.no/serie/fiskebaronene> (sist sjekket 12.01.2018)

NRK P2s radioprogram «Kampen om kysten», episode 2, <https://radio.nrk.no/serie/fiskebaronene/DNRR62000217/sesong-1/episode-2?autostart=true> (sist sjekket 12.01.2018)

NRK P2s radioprogram «Dagsnytt atten», 21. november, <https://radio.nrk.no/serie/dagsnytt-atten/NMAG03023217/21-11-2017> (sist sjekket 12.01.2018).

Fiskeridirektoratets fartøyregister, www.fiskeridir.no/register/fartoyreg/ (sist sjekket 13.01.2018).

Manntallregisteret, <http://www.fiskeridir.no/register/fiskermanntallet/> (sist sjekket 13.01.2018).