

Innhold

Del 1 Innføring

1. Innledning	19
1.1 Kvotesystemet	19
1.1.1 Hva er kvotesystemet?	19
1.1.2 Hva er siktemålet?	19
1.1.3 Hvem er «lovgever» på rettsfeltet?	20
1.1.4 Hvilken type kvotesystem har vi?	20
1.2 Hvorfor bør kvotesystemet undersøkes?	21
1.3 Analysen	21
1.4 Opplegg	22
2. Juridisk metode	25
2.1 Innledning	25
2.2 Tolkning av kompetansebestemmelser	26
2.3 Forarbeider	27
2.4 Rettspraksis	29
2.5 Reelle hensyn	30
2.6 Forvaltningspraksis	32
2.7 Juridisk teori	32
3. Fangstleddet i sjømatnæringen	34
3.1 Sjømatnæringen	34
3.2 Fangstleddet	35
3.2.1 Fiskere	35
3.2.2 Fartøy	35
3.2.3 Konesjoner og deltakeradganger 2021	36
3.2.4 Verdi ved førstehåndsomsetningen	37
3.2.5 Eksport av villfisk – verdi og mengde fordelt på sentrale arter	38
3.2.6 Lønnsomhet	38
4. Oversikt over noen sentrale begivenheter og forhold av betydning for forståelsen av dagens kvotesystem	40
4.1 Deltakerloven 1972	40
4.2 Lukkingen av torskefisket 1990	40
4.3 Overkapasitet og svak lønnsomhet som generelt problem i det nye årtusen – strukturkvoteordning	41

4.4	Norges økonomiske sone	41
4.5	Inndeling av rettsstoffet	42
4.6	Ressursrente	43
4.7	Legitimitetsutfordringen: samfunnskontrakten	44
4.8	Et rammeverk for vurdering av rettferdighet	46
4.8.1	Innledning	46
4.8.2	Generelt om rammeverket	47
4.8.3	Oppbygning	49
4.8.4	Nærmere redegjørelse for elementene	50
4.8.4.1	Noen innledende merknader	50
4.8.4.2	Vurderingsobjektet («judicandum»)	51
4.8.4.3	Fellesskapet	51
4.8.4.4	Legitime krav og forpliktelser	52
4.8.4.5	Informasjonsgrunnlaget	52
4.8.4.6	Rettferdighetsprinsipper	52
4.8.4.7	Virkemidler	53
4.8.4.8	Sentrale spørsmål ved stillingtaken til prosessuell rettferdighet	53
5.	Aktualitet	55
5.1	Det nye kvotesystemet – lov 5. mars 2021 nr. 7 (endringslov)	55
5.1.1	Omfattende politisk behandling av kvotesystemet	55
5.1.2	Forarbeid	55
5.1.3	Fullmaktslov	55
5.1.4	Politisk styring	56
5.1.5	Mindretallet	57
5.2	Regjeringen Jonas Gahr Støre – «Hurdalsplattformen»	57
5.2.1	Oversikt	57
5.2.2	Fordeling av strukturgevinst	58
5.2.3	Rammebetingelser for den minste kystflåten	60
5.2.4	Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger	60
5.2.5	Kvotefordeling for norsk arktisk torsk og norsk vårgytende sild	61
6.	«Dei villlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg»	62
6.1	Kvotesystemet bygger på fellesskapsprinsippet	62
6.2	Lovforarbeidene	62
6.3	Rettspraksis	64
6.4	Grunnlovfesting	64
6.5	Juridisk litteratur	65
6.6	Særrettigheter	66
7.	«Åpne ressurser» må forvaltes for å hindre overfiske	70
7.1	Innledning	70
7.2	Fiskeripolitikk	71

7.3	Regulering og legitimitet	71
7.4	Rettslig regulering (normative styringsmekanismer)	74
7.4.1	Innledning	74
7.4.2	Regulering av det totale uttaket	74
7.4.3	Lukking	75
7.4.4	Tillatelser som har preg av formuesrettigheter	76
7.4.5	Markedsmekanismer	77
7.4.6	Regulering av markedet	78
7.4.7	Rekruttering	78
7.5	Den generelle reguleringen	79
7.5.1	Fiskerilovene	79
7.5.1.1	Lovgrunnlaget har variert over tid	79
7.5.1.2	Deltakerloven	79
7.5.1.3	Havressurslova	80
7.5.2	Forskrifter	81
7.6	Fartøyregisteret og fiskermanntallet	82
7.6.1	Fartøyregisteret	82
7.6.2	Fiskermanntallet	82
7.7	Fiskeriforvaltningen	83
7.7.1	Havressurslova og deltakerloven	83
7.7.2	Fiskesalslagslova	84
7.7.3	Matloven	84
7.8	Forvaltningsrett	85
7.9	Internasjonale regler og internasjonalt samarbeid	86
7.9.1	Et sentralt rettslig bakteppe	86
7.9.2	Norges økonomiske sone	86
7.9.3	Vandrende arter	87
7.9.4	EØS-avtalen med videre	89

Del 2 Rettsutviklingen – etableringen av elementer og ordninger i dagens kvotesystem

8.	Innledning	93
9.	Eierskapsbegrensninger	95
9.1	Konsesjon, ervervstillatelse og merkeregister	95
9.2	Eksklusivitetsprinsippet	96
9.3	Trålfiske – fra forbud til konsesjoner	99
9.4	Forbud mot merkeregistrering av flere ringnotfartøy	103
9.5	Deltakerloven 1972	103
9.5.1	Behov for en effektiv regulering av kapasitet	103
9.5.2	Generell lov	104
9.5.3	Delegasjon av lovgivningsmyndighet og Stortingets oppfølging	105
9.5.4	Samspill med fiskernes organisasjoner	105

9.5.5 Videreføring av sentrale elementer fra trålerloven	105
9.5.6 Oppsummering	106
9.6 Videreutvikling av grunnsystemet ved «torskeresolusjonen» 1989 ...	106
9.6.1 Forbud mot torskefiske	106
9.6.2 Deltakerbegrensning	107
9.6.3 Lukkemekanismen	107
9.7 Samling av lovverket ved deltakerloven 1999	108
9.7.1 Forarbeid	108
9.7.2 Lovens formål	109
9.7.3 Videreføring av elementer	109
9.8 Grunnsystemet ved lovendringen 2021	111
9.9 Kort oppsummering av hovedpunkter	113
9.9.1 Formålsbestemmelse og forvaltningsprinsipp	113
9.9.2 Delegasjon av lovgivningsmyndighet	113
9.9.3 Tillatelsene og eksklusivitetsprinsippet	113
9.9.4 Fiskeritillatelsen og tredeling av flåten	114
9.10 Avsluttende merknad	114
10. Regulering av uttaket	115
10.1 Et største tillatt fangstkvantum	115
10.2 Fordeling av totalkvoten	117
10.2.1 «Olympisk fiske»	117
10.2.2 Fordeling mellom redskapsgrupper og fartøyskvoter	117
10.3 Kapasitetstilpassing	120
10.3.1 Enhetskvoteordningen	120
10.3.2 Strukturkvoteordninger	122
10.3.3 Samfiskeordningen	124
10.3.4 Strukturkvoteordninger kan videreføres i det nye kvotesystemet	125
10.4 Kapasitetstilpassing og rettssystemets respons	125
 Del 3 Opptakt til utforming av et nytt kvotesystem og stortingets føringer	
11. Utredningene 2014–2016	129
11.1 Utredningene 2014 til 2016	129
11.1.1 Innledning	129
11.1.2 Utredernes forståelse av sjømatnæringen	129
11.1.2.1 Sjømatindustriutvalget	129
11.1.2.2 Ekspertgruppen for førstehåndsomsetningen	130
11.1.2.3 Ekspertgruppen for pliktsystemet	130
11.1.2.4 Kvoteutvalget	131
11.1.3 Eierskap	131
11.1.3.1 Sjømatindustrien	131
11.1.3.2 Kvotetak og eierkonsentrasjon	132
11.1.3.3 Regionale bindinger	132

11.1.4	Fartøyutforming og redskapsteknologi	132
11.1.5	Kvoter for enkeltfartøy	133
11.1.5.1	Sjømatindustriutvalget	133
11.1.5.2	Kvoteutvalget	134
11.1.6	Førstehåndsomsetningen	136
11.1.7	Pliktsystemet	136
12.	Riksrevisjonens rapport 2020	138
12.1	Riksrevisjonens rapport	138
12.1.1	Innledning	138
12.1.2	Fiskefartøyet med videre	138
12.1.2.1	Eierskap	138
12.1.2.2	Regionale bindinger med videre	139
12.1.3	Fartøyutforming og redskapsteknologi	139
12.1.4	Kvoter for enkeltfartøy	139
12.1.5	Hovedfunn	139
12.1.6	Anbefalinger	140
12.2	Departementets tilsvaer	140
12.2.1	Nyanseringer og statsrådens holdning	140
12.2.2	Eierskap	141
12.2.3	Fartøyutforming	141
12.2.4	Kvoter for enkeltfartøy	142
13.	Stortingets føringer	143
13.1	Kvotemeldingen	143
13.2	Pliktmeldingen	143
13.3	Riksrevisjonens rapport	143
13.4	Oversikt over anmodningsvedtak	144
13.4.1	Eierskap	144
13.4.2	Fartøyutforming og redskapsteknologi	145
13.4.3	Kvoter for enkeltfartøy	145
13.4.4	Statlig kvotebeholdning og ressursrente	146
13.4.5	Konsekvensvurdering	146
13.4.6	Likestilling og rekruttering	146
13.4.7	Førstehåndsomsetning	146
13.5	Regjeringens forslag i kvotemeldingen	146
13.6	Oppfølging av anmodningsvedtak	150
13.6.1	Riksrevisjonens rapport	150
13.6.2	Eierskap	150
13.6.3	Fartøyutforming og redskapsteknologi	151
13.6.4	Kvoter for enkeltfartøy	151
13.6.5	Statlig kvotebeholdning og ressursrente	152
13.6.6	Konsekvensvurdering	152

13.6.7 Likestilling og rekruttering	152
13.6.8 Førstehåndsomsetning	152
13.7 Høringsnotater 6. juli 2022 og 20. desember 2022	152
14. Endringen av de normative styringsmekanismer	153
14.1 Innledning	153
14.2 Markedsmekanismer	153
14.3 Lukking	153
14.4 Fisketillatelse som formuesrettigheter	153
14.5 Regulering av markedet	154
14.6 Rekruttering	154
14.7 Likestilling	154
14.8 Helhetsinntrykk	155
14.9 Vurdering	155
Del 4 Regelverket etter endringslov 5. mars 2021 nr. 7	
15. Innledning	159
15.1 Er det hensiktsmessig å redegjøre for det nye kvotesystemet nå?	159
15.2 Den videre fremstilling	160
16. Reguleringenes hovedformål og forvaltningsprinsippet	161
16.1 Formål og fiskeripolitiske målsettinger	161
16.1.1 Innledning	161
16.1.2 Formål	161
16.1.3 FNs bærekraftprinsipp	162
16.2 Forvaltningsprinsippet i havressurslova § 7	163
17. Delegasjon av lovgivningsmyndighet	166
17.1 Innledning	166
17.2 Anmodningsvedtakene og rettslig status	167
17.3 Typologi	168
17.4 Den generelle fullmakt i havressurslova § 67	169
17.5 Havforskning og praktisk redskapsforsøk	169
18. Innsatssiden – kvalifisering av fartøy	170
18.1 Innledning	170
18.1.1 Tillatelse–fartøy–kvote	170
18.1.2 Ervervsmessig fiske og fangst	170
18.1.3 Fartøyregisteret og fiskermanntallet	171
18.2 Ervervstillatelsen	171
18.2.1 Oversikt	171
18.2.2 Nasjonalitetskravet	171
18.2.3 Bostedskravet	172
18.2.4 Aktivitetskravet	172

18.2.4.1	Et vilkår om tidligere aktivitet i fisket	172
18.2.4.2	Dispensasjon	173
18.2.4.3	Arv og generasjonsskifte	174
18.2.4.4	Eierinteresser for andre – investering i fiskeriselskap	174
18.2.4.5	Retningsvalg	175
18.2.5	Krav til fartøyet	175
18.2.6	Forvaltningsskjønn	176
18.3	Deltakerbegrensning uten at det kreves fiskeritillatelse	176
18.4	Fiskeritillatelsen og lukking	177
18.5	Fjernfiskeritillatelse	179
18.6	Vilkår	180
18.7	Eierkonsentrasjon	180
19.	Erstatningstildeling i lukkede fiskerier	181
19.1	Innledning	181
19.1.1	Emnet	181
19.1.2	Lovendringen 19. juni 2015 nr. 78	182
19.1.3	Driftskrav	183
19.1.4	Forvaltningens skjønn ved splitting og utskifting	183
19.1.5	Opplegg	184
19.2	Splitting og oppsamling	184
19.3	Utskifting	185
19.4	Salg av fartøy for videre drift	185
19.5	Ekstraordinære tilfeller som krever bruk av erstatningsfartøy	186
20.	Nasjonal kvote og fordeling	187
20.1	Innledning	187
20.2	Reguleringskretsløpet og reguleringsmøtet	187
20.3	Nasjonal kvote (totalkvote)	189
20.4	Disponibel kvote	190
20.5	Restkvoten	191
20.5.1	Fordelingsfellesskapet	191
20.5.2	Kvoter for rettighetshavere etter deltakerloven § 21 tredje ledd	191
20.5.3	Ekstrakvoteordninger	192
20.5.4	Havforskning og praktiske redskapsforsøk	192
20.5.5	Distriktskvoter og pliktssystemet for torsketralere	192
20.5.5.1	Distriktskvoter	192
20.5.5.2	Pliktssystemet for torsketralere	193
20.6	Kvoter for fartøy	195
20.6.1	Olympisk fiske	195
20.6.2	Overregulering	195
20.6.3	Fartøykvoter i kvotefaktorgruppene	195
20.7	Kvotefleksibilitet over årsskiftet	196
20.8	Årlig kvoteutveksling («kvotebørsen»)	197

20.8.1	Havressurslova § 14	197
20.8.2	Slumpfiskeordningen i havfiskeflåten	198
20.9	Kvoteutnyttelse – forvaltningspraksis	198
20.9.1	Oversikt	198
20.9.2	Utskifting	199
20.9.3	Kjøp av fartøy for fortsatt drift	199
20.9.4	Erstatningstildeling	199
21.	Kapasitetstilpassing	200
21.1	Innledning	200
21.2	Strukturkvoter	201
21.2.1	Privatfinansiert kapasitetstilpassing	201
21.2.2	Gjeldende forskrifter	202
21.2.2.1	Utgangspunkter	202
21.2.2.2	Kystfiskeforskriften	203
21.2.2.3	Havfiskeforskriften	205
21.3	Samfiskeordningen og strukturering i sjarkflåten	206
22.	Tvangssalg og konkurs	208
22.1	Innledning	208
22.2	Hjemmelsgrunnlaget	208
22.3	Tilfeller hvor det skal gis avslag	209
22.4	Melding	210
22.5	Tidsbegrensningen	210
22.6	Forhåndstilsagn	210
23.	Tilbakekalling og avgrensning	212
23.1	Innledning til emnet	212
23.2	Typetilfellene i deltakerloven § 11	212
23.2.1	Nasjonalitetskrav og aktivitetskrav	212
23.2.2	Inaktivt fartøy	212
23.2.3	Manglende oppfyllelse av andre vilkår	213
23.2.4	Endring av forutsetninger med videre	213
23.2.5	Villedning	214
23.2.6	Overtredelser av fiskerilovgivningen	214
23.2.7	Alminnelige forvaltningsrettslige regler	214
23.3	Tilbakekalling og avgrensning etter deltakerloven § 19	215
23.4	Tilbakekalling som sanksjon	216
23.5	Virkningen av tilbakekalling	217
Del 5 Særlige emner		
24.	Rettferdig fordeling: legitime fordelingskrav	221
24.1	Innledning	221
24.2	Fremtidige generasjoner	221

24.3	Vern av miljøet	222
24.4	Effektivitet	222
24.5	Samisk kultur	223
24.6	Kystsamfunn	224
24.7	Fiskerisektoren	224
24.8	Åpen allmenning og krav om tilbakefall og refordeling	226
24.9	Retten til deltakelse i ervervsmessig fiske	227
25.	Casestudie: Prosessuell rettferdighet ved lukking av leppefisket	229
25.1	Innledning	229
25.2	Nærmere om lukkingen av leppefisket 22. mars 2018	229
25.2.1	Generelt	229
25.2.2	Økonomisk gevinst	232
25.2.3	Nærmere om saksbehandlingen	233
25.2.4	Foreliggende kritikk av lukkingen	236
25.2.5	Noen utslag av lukkingen	237
25.3	Vurdering	238
26.	Casestudie: Diskrimineringsforbud og lukking av leppefisket	240
26.1	Innledning	240
26.1.1	Utgangspunkter	240
26.1.2	Opplegg	241
26.1.2.1	Grunnloven § 98 som startpunkt	241
26.1.2.2	Tilfellet	241
26.2	Rettsgrunnlagene – ordlyd	242
26.2.1	Grunnloven § 98	242
26.2.2	Menneskerettsloven	242
26.3	Grunnloven som startpunkt	243
26.4	Argumentasjonsmønstre	245
26.4.1	SP artikkel 26	245
26.4.2	Grl. § 98	246
26.4.3	EMK artikkel 14	246
26.4.4	Oppsummering	247
26.5	Forarbeider	247
26.6	Høyesterett	248
26.7	Menneskerettighetskomiteen	250
26.8	EMD	253
26.8.1	Andrevja mot Latvia	253
26.8.2	Alatulkkila med flere mot Finland	254
26.9	Min vurdering	255
26.10	Avsluttende merknad	256

27. Delegasjon og Stortingets kontroll med forskrifter	258
27.1 Innledning	258
27.1.1 Problemstillingen	258
27.1.2 Folkesuverenitetsprinsippet	258
27.1.3 Nærmere om delegasjon	258
27.1.3.1 Generelt om departementets saksbehandling	258
27.1.3.2 Rettslige rammer for delegasjon av lovgivningsmyndighet	259
27.1.3.3 Retningslinjer for delegasjon	259
27.1.4 Den videre fremstilling	261
27.2 Stortingets kontroll med forskrifter	262
27.2.1 Gjennomgang av statsrådets protokoller	262
27.2.2 Riksrevisjonen	262
27.2.3 Forhåndskonsultasjon	263
27.2.4 Høring etter forvaltningsloven § 37	263
27.3 Danmark	264
27.3.1 «Når embedsmænd lovgiver» – en dansk undersøkelse	264
27.3.2 Overføringsverdi?	265
27.4 Hvilke tiltak bør vurderes med utgangspunkt i kvotesystemet?	265
27.4.1 Redusere eller fjerne problemet	265
27.4.2 Sterkere forutgående kontroll	266
27.4.3 Sterkere etterfølgende kontroll	267
27.4.4 Avsluttende merknad	267
Fiskeriordbok	269
Kilder	277