

Fiskerikonsesjoner og rettigheter¹

Vidar Jarle Landmark

Vidar Jarle Landmark is Director General in the Norwegian Ministry of Fisheries and Coastal Affairs, Oslo Norway. E-post: Vidar-Jarle.Landmark@fk.d.dep.no

Abstract: The right to participate in commercial fishing and allocation of quotas
When discussing the rights of the Sami people in relation to the existing Norwegian fisheries management system and fishery policy, knowledge of the legal framework and regulations in force is necessary. This article gives a summary of the Norwegian government's view of the marine resources as common resources, a brief introduction to the legislation regarding participation in commercial fishery in Norway and the distribution/allocation of quotas according to the act relating to the management of wild living marine resources. The article ends with a discussion of the legal possibilities the change the established allocation of quotas.

Key words: fishery management, participation, marine resources, quota allocation

Når urfolksrettigheter skal diskuteres opp mot dagens forvaltningsordninger og fiskeripolitikk, kreves en viss kunnskap om gjeldende rett. I denne artikkelen blir det gitt en oversikt over statens syn på ressursene som fellesressurser og en kort innføring i reglene om adgang til å delta i ervervsmessig fiske og kvotefordeling i medhold av havressursloven. Artikkelen avsluttes med en diskusjon om det rettslige handlingsrommet for å endre den etablerte fordelingen mellom ulike fartøygruppen. Formålet med artikkelen er derfor ikke å drøfte urfolksrett, men å gi et bidrag til den bakgrunnskunnskapen som bør foreligge.

1. Artikkelen er en bearbeidet versjon av et foredrag som ble holdt på konferansen *Samiske rettsspørsmål i kystlandskap og kystvannskap* ved Universitetet i Tromsø 22.–24. april 2009.

1. Innledning – statens forvalteransvar

I presentasjonen av rettighetsbildet i fiskeriregelverket er det naturlig å starte med den nye loven om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova) av 6. juni 2008. Loven har følgende bestemmelse i § 2: «Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg.»

Denne formuleringen gir uttrykk for fellesskapets rett til ressursene, som motsetning til en privatisert ressurs hvor andeler tilhører ulike privatpersoner som en tinglig eller immateriell rett. Bakgrunnen for formuleringen «ligg til» var å unngå å bruke ordet «tilhører», som indikerer privatrettslig eiendomsrett. Med støtte i forarbeidene kan det også slås fast at uttrykket «ligg til» ikke etablerer privatrettslig eiendomsrett for staten.

Dette fremgår av Ot.prp. nr 20 (2007–2008) *Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar* kapittel 4.3.4 at havressurslova § 2 er et overordnet uttrykk for fellesskapets rett til ressursene. Det fremkommer videre at meningen også er å få en bestemmelse som – sammen med innføringen av særlig det såkalte forvaltningsprinsippet i havressursloven – understreker statens ansvar for å forvalte ressursene til fellesskapets beste i et langsiktig perspektiv, statens ansvar for at bestander og marine økosystem er i balanse og produserer et høstingsverdig overskudd, og statens ansvar for å fastsette nasjonale kvoter og fordele disse. Det vises også til spesialmotivene til § 2, i proposisjonens kapittel 12.

Det er altså de statlige forvaltningsmyndighetene som i dag har til oppgave å regulere fisket etter de ulike fiskeslagene og å prioritere mellom ulike fartøygrupper og hensyn. De ulike hensynene må veies mot hverandre. Jeg skal senere komme tilbake til lovens formålsbestemmelse, men refererer her kort at lovens formål er å «sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning» og å «sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna».

«Berekraftig», «samfunnsøkonomisk lønsam» og det å «sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna» kan være mål som står i motstrid til hverandre. Realiseringen av disse målene vil i så fall kreve vekting og kompromiss. Men når hensynene ressursbevaring, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og distriktspolitik er satt opp i samme målformulering, indikerer det at lovgiver mener at det faktisk går an å forvalte slik at disse målene oppfylles samtidig.

Havressursloven stiller imidlertid flere krav til forvaltningen av ressursene ved at det i § 7 er lovfestet sju grunnleggende hensyn som det skal legges vekt på. Disse hensynene tar opp i seg blant annet store deler av de folkerettslige forpliktelsene som Norge har påtatt seg når det gjelder ressursforvaltning, herunder «at forvaltningstiltak er med og sikrar det materielle grunnlaget for samisk kultur», jf. § 7 annet ledd bokstav g.

Fiskeriforvaltning består altså av en serie avveininger mellom ulike hensyn. I denne artikkelen blir det redegjort for statens syn på eierskapet til fiskeressursene, slik dette kommer til uttrykk i lovforarbeidene mv. Videre gis en innføring i regelverket om adgangen til å delta i ervervsmessig fiske. Det redegjøres også for fordelingen av kvoter mellom ulike grupper, og adgangen til å endre denne fordelingen. Kunnskap om disse forholdene er nødvendig når urfolksrettigheter skal diskuteres opp mot dagens forvaltningsordninger og fiskeripolitikk. Til slutt drøftes handlingsrommet for å endre den etablerte fordelingen mellom ulike fartøygrupper.

2. Hva havressursloven bygger på om retten til ressursene

Storting og regjering har ved tidligere anledninger gitt uttrykk for sitt syn på retten til ressursene. I St.meld. nr. 51 (1997–98) Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring heter det blant annet følgende i kapittel 7.2.2:

«Fiskeressursene representerer en nasjonal formue, som staten skal forvalte ved årlige fordelinger ut fra overordnede mål. Den enkelte reder har således ikke en kvoterett selv om han har en konsesjon (...)»

Ved Stortingets behandling av denne meldingen uttales det følgende i Innst. S. nr. 93 (1998–99) i kapittel 2.2:

«(F)isken er ein nasjonal fellesressurs som skal forvalta og utnyttast til beste for samfunna langs kysten.»

Ved den samtidige behandlingen av regjeringens forslag til ny lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)² ble det uttalt følgende i Innst. O. nr. 38 (1998–99) kapittel 2.3:

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

I Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) kapittel 4.3.4. rekapitulerte regjeringen disse utsagnene, særlig fordi Norges Fiskarlag hadde kommet med en høringsuttalelse til lovforslaget hvor de påpekte at det at det ble betalt et økonomisk vederlag for ver-

2. Jf. Ot.prp. nr. 67 (1997–98) *Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)*.

dien av tillatelser når et fiskefartøy ble solgt, måtte ha en betydning for fiskerens rettslige posisjon overfor myndighetene og for retten til ressursene.

Regjeringens konklusjon på dette var likevel at kjøperen ikke kan ha noen annen posisjon overfor myndighetene enn den selgeren hadde. Denne posisjonen må bli avgjort av regelverket som det faktisk er, til enhver tid. Det blir konkludert med at en endring av dette – en privatisering av ressursene – ikke kan oppstå på grunn av transaksjoner mellom private parter, men ville kreve et særskilt og eksplisitt lovvedtak, se Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 42 høyre spalte (trykte utgave).

Den samme problemstillingen ble også drøftet i St.meld. nr. 21 (2006–2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten kapittel 5.4.3.2, med samme konklusjon. (Denne meldingen ble fremmet tidligere i samme stortingsperiode, av samme regjering som proposisjonen til havressursloven.)

Så kan man spørre seg hvordan deltakerloven, *lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst*, står i relasjon til dette?

Deltakerlovens effekt er å begrense den personkretsen som deltar i ulike fiskeri, og å stille opp krav til de som slipper innenfor. Disse kravene skal jeg straks komme tilbake til. Men først: hvordan står utsagnene om fellesskapets rett til ressursene i forhold til en lov som gir en enerett til noen (forholdsvis) få til faktisk å eie fiskefartøy og dermed til å høste av og tjene på disse ressursene?

Dette er bare en øyensynlig motsetning. Kravet om at ressursene skal forvaltes til fellesskapets beste, innebærer ikke at alle som vil, må få anledning til å fiske. Det er på ingen måte gitt at en slik forvaltning vil gi hele fellesskapet i Norge, og heller ikke fellesskapet langs kysten, om man begrenset seg til kystbefolkningen, mest igjen. «Fellesskapet» er flere enn de som fisker, eller som kunne tenke seg å fiske. Dette³ var stortingskomiteen oppmerksom på ved behandlingen av forslaget til ny deltakerlov. Sitatet foran fra Innst. O. nr. 38 (1998–99) om at ingen enkeltpersoner kan gis evigvarende eksklusive rettigheter til å høste av disse ressursene mens andre stenges ute, fortsetter slik:

«Komiteen erkjenner samtidig behovet for å begrense ressursuttaket av hensyn til en langsiktig og bærekraftig utnytting av ressursene i havet. Komiteen mener derfor at deltakerloven er viktig i forhold til å regulere deltakelsen i fisket og derved den samlede kapasiteten i fiskeflåten.»

3. Petter Holm, Norges Fiskerihøgskole, skrev i 2006 en utredning om «Rettighetsstatus for fiskeressursene i et samfunnsperspektiv» som blant annet tar for seg disse spørsmålene, for det såkalte Strukturutvalget. Denne er trykt som vedlegg 7 til NOU 2006: 16 *Strukturvirkemidler i fiskeflåten*, og deler av den er også inntatt i St.meld. nr. 21 (2006–2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten* kapittel 5.4.3.4.

Stortinget så altså ingen motsetning mellom fellesskapets rett til ressursene, og kravet om tillatelser etter deltakerloven for å drive ervervsmessig fiske. Statens 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.

3. Vilkår for å delta i ervervsmessig fiske

3.1 Innledning

Hovedkravet etter deltakerloven § 4 er at det skal være gitt en ervervstillatelse for at et fartøy kan nyttes til ervervsmessige fiske eller fangst.

Denne bestemmelsen innebærer ikke et absolutt inngrep i den gamle tradisjonen å selge av sin «overskuddsfisk» til sine naboer, eller spe på sin ordinære inntekt med salg av fisk uten å være yrkesfisker. Men hvis man er såkalt «fritidsfisker», er man begrenset av bestemmelser i havressursloven § 22 om hvor mye fiskeredskap man kan nytte, og av forbudet i § 23 mot å omsette for mer enn grensen for avgiftsplikt etter *lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven)*, det vil si kr 50 000 per år. I tillegg er det i enkelte fiskerier strengere begrensninger. Det er for eksempel forbudt for slik fritidsfisker å levere mer enn to tonn torsk for omsetning per år.

Hvis man imidlertid vil drive virksomhet ut over disse fritidsfiskermulighetene, kreves det en ervervstillatelse. Vi skal straks komme tilbake til hvilke vilkår man må oppfylle for å få denne tillatelsen, men først må det påpekes at det i mange fiskerier i tillegg også kreves ytterligere tillatelser – en konsesjon eller det man kaller deltakeradgang – for å delta i lukkede grupper i de langt fleste økonomisk viktige fiskerier.

Uansett hvilke tillatelser man har, er det slik at fisket må foregå innenfor rammen av de reguleringsbestemmelsene som er eller måtte blir fastsatt i eller i medhold av annet regelverk. For ordens skyld, og for å rydde av veien enhver tvil, er det i deltakerloven § 4 tredje ledd gjort en uttrykkelig henvisning til havressursloven: «En ervervstillatelse gir bare rett til å utøve fiske eller fangst i samsvar med de bestemmelsene som til enhver tid er fastsatt i eller i medhold av» havressursloven.

Derfor må det sies noen ord om forholdet mellom de to lovene: Deltakerloven er konsesjonsloven som stiller opp selve kravet om tillatelser for å drive fiske. Den sier også noe om hvilke vilkår som må være oppfylt for å få tildelt ulike typer tillatelse og dermed kunne delta i ulike fiskerier. Denne loven regulerer selve adgangen, ikke til å eie et fartøy, men til å nytte dette fartøyet som fiskefartøy. Loven regulerer altså *hvem* som kan drive ervervsmessig fiske.

Havressursloven er på sin side «gjennomføringsloven», som gir hjemmel for å fastsette nasjonal kvote, gruppekvoter og fartøyskvoter, tekniske regler om mask-evidde og minstemål, hvordan fangsten og fangstaktiviteten skal rapporteres og kontrolleres osv. Havressursloven handler altså om regler om hvordan fisket skal og ikke skal utføres. Loven regulerer altså *hvor mye, hvor og hvordan* det kan fiskes.

3.2 Ervervstillatelse

Ervervstillatelsen gis fartøyet eier, for ett bestemt fartøy, jf. deltakerloven § 4 annet ledd. Det betyr at bare denne eier kan drive fartøyet, for sin regning og risiko, innenfor rammen av og i kraft av denne tillatelsen.

Det betyr også at dersom man skal skifte ut et fartøy og fortsette fisket med et annet fartøy, må man søke myndighetene om ny tillatelse. Og det betyr at den nye eieren selv må søke tillatelser fra myndighetene ved kjøp av et fartøy for fortsatt drift, og avvente innvilgelse før driften kan starte.

Dette viser at det er fartøyene som er fokus for norske fiskerireguleringer. Kvotene fordeles blant de fartøyene som 1) eierne har adgang til å delta i det aktuelle fisket med, og 2) som faktisk deltar i dette fisket.

Det er en sterk kobling mellom eier, fartøy og kvote, hvor det er fartøyet som er «koblingsnøkkelen». Ingen får tildelt en kvote som person, og man kan ikke nyttiggjøre seg kvoten på andre måter enn å fiske den med det fartøyet som man er tildelt tillatelser for – med noen små unntak. Inntekt fra kvoten kan man altså bare få ved å fiske eller ved å selge fartøyet til en annen som vil fiske.

Om ulike forvaltningssystem innebærer kvoter som kan omsettes, er som regel mer et spørsmål om grad enn om ja/nei. Denne koblingen eier – fartøy – kvote innebærer at det norske systemet i mindre grad enn en del andre innbærer omsettelighet for kvoter.

Betydningen av koblingen mellom fartøy, eier og kvote tas opp igjen mot slutten av artikkelen. Her skal jeg nå presentere de forholdsvis enkle kravene for å få ervervstillatelse.

Det første kravet ligger i nasjonalitetskravet i deltakerloven § 5. Man må være norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger. Utenlandsk borger bosatt i Norge kan få ervervstillatelse bare for fartøy under 15 meter. Selskap som eier fiskefartøy, må være eid av norsk statsborger med minst 60 %. For selskap med begrenset ansvar, for eksempel aksjeselskap, kreves det i tillegg at styrets flertall og styrets leder er norske statsborgere bosatt i Norge.

Det andre kravet ligger i det såkalte aktivitetskravet i deltakerloven § 6. Ervervstillatelse kan 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. «På eller med» åpner for at man ikke behøver å delta om bord

på fartøy for å bli regnet som aktiv fisker; det man kaller «administrerende reder» er en person som eier fiskebåt, men administrerer bedriften fra et rederikontor på land, jf. motivene til deltakerloven § 6 første ledd i Ot.prp. nr. 67 (1997–98) kapittel 9. En slik «administrerende reder» anses for å oppfylle aktivitetskravet.

Dersom fartøyet eies av et selskap, er kravet at personer som oppfyller aktivitetskravet, «innehar mer enn 50 % av eierinteressene og faktisk har tilsvarende kontroll over virksomheten», jf. § 6 annet ledd.

Begrunnelsen for et slikt aktivitetskrav er delt. Dels er det begrunnet i det som fiskerorganisasjonene gjerne kaller «fiskernes yrkesvern». Aktive fiskere skal ha enerett til å eie fiskefartøy. Disse skal være beskyttet mot at «utenforstående» fatter interesse for å overta eierskapet til fiskefartøyene, uansett om formålet er kortsiktig spekulasjon eller langsiktig kapitalplassering.

Formålet med aktivitetskravet er imidlertid også å sikre at flest mulig av de som er ansvarlige for driften, har best mulig kjennskap til rammebetingelsene for fiske. Et aktivt og næringstilknyttet eierskap gir størst sannsynlighet for at eieren har et slikt langsiktig perspektiv på driften som er ønskelig, for å samsvare med det langsiktige perspektivet som forvalterne og samfunnet for øvrig må ha på utnyttelsen av en naturressurs som fisk.

Loven gir hjemmel for å gjøre unntak fra aktivitetskravet. I vår sammenheng er det viktigste at det gjennom forskrift er gjort unntak for fartøy under 50 fot. Det betyr at man uten tidligere bakgrunn som fisker faktisk kan starte i næringen med et slikt mindre fartøy. Den som blir lei livet som akademiker eller byråkrat, kan kjøpe et fartøy under 50 fot og starte fisket etter torsk i åpen gruppe, jf. neste kapittel, pluss en del andre åpne fiskerier. Man må altså ikke kjøpe et fartøy med tilhørende deltakeradgang for å starte som fisker.

3.3 Konsesjoner og deltakeradgang

I tillegg til ervervstillatelse må man i enkelte tilfeller ha en spesiell tillatelse – en konsesjon.

Konsesjonsordningene er den formen for adgangsbegrensning som i første rekke blir nyttet overfor havfiskeflåten. Konsesjonen – eller spesiell tillatelse som deltakerloven kaller denne typen tillatelse – fungerer i store trekk på samme måte som ervervstillatelse:

Konsesjonen tildeles en eier for ett bestemt fartøy, jf. deltakerloven § 15, og det må derfor tildeles ny konsesjon når eieren skifter fartøy, eller fartøyet skifter eier. Videre faller konsesjonen bort når eieren taper eiendomsretten til fartøy, jf. § 18 annet ledd jf. § 10, og konsesjonen gir bare rett til å drive fiske innenfor rammen av de reguleringsene som til enhver tid er fastsatt i eller med hjemmel i havressursloven, § 15 annet ledd jf. § 4 tredje ledd.

Denne typen tillatelse blir typisk brukt overfor havfiskeflåten. Av ulike årsaker har man ikke ønsket å nytte slike konsesjonsordninger når det har oppstått behov for å begrense adgangen til å delta i kystflåtens fiskerier. Her er det derfor utviklet en annen type tillatelse, basert på det man kaller årlige adgangsbegrensninger.

Slike årlige adgangsbegrensninger blir fastsatt med hjemmel i deltakerloven § 21, som gir hjemmel for å «fastsette bestemmelser om vilkår for adgangen til å delta i et bestemt fiske» når «hensynet til ressursforvaltningen, avviklingen av fisket eller lønnsomheten i fisket gjør det nødvendig». Forskrifter med hjemmel i denne bestemmelsen kan bare gis «med virkning for inntil ett år av gangen».

Det som skiller denne formen for adgangsbegrensning fra konsesjonsordningene, er altså blant annet tidsbegrensningen. Mens en konsesjon tildeles en eier for ett bestemt fartøy og består så lenge eieren eier dette fartøyet eller inntil tillatelsen blir trukket tilbake, har vilkårene for å delta i kystflåtens adgangsbegrensede fiskerier gyldighet bare dette året.

Tidsbegrensningen er absolutt, men dette er ikke til hinder for at vilkårene er like fra år til år. Dette er uttrykkelig påpekt i merknadene til § 21 i lovproposisjonen.

Ved første gangs innføring av en slik årlig adgangsbegrensning i et fiskeri har hovedvilkåret for å få delta uten unntak vært at man har deltatt i det aktuelle fiskeriet i ett, to eller tre forutgående kvalifiseringsår, eventuelt med fangst over et visst kvantum. Hensikten med dette har vært å ivareta hensynet til videreføring av igangværende virksomhet og eiers og mannskapets behov for å drive dette fisket. De som har basert seg på inntekt fra dette fisket, får fortsette.

Etter at det aktuelle fisket har vært adgangsbegrenset noen år, har som regel kravet om å ha fisket i fastsatte kvalifiseringsår blitt erstattet av et krav om å ha hatt adgang til å delta i samme gruppe foregående år. Det innebærer at gruppen er lukket; det er den samme gruppen som blir videreført år etter år – gitt at de fortsatt oppfyller de øvrige vilkårene.

Disse øvrige vilkårene er typisk at eier og fartøyfører/hovedsmann er registrert på blad B i fiskermanntallet (jf. neste kapittel om fiskermanntallet), at fartøyet er innført i merkeregisteret for fiskefartøy, at fartøyet er egnet og utrustet for det aktuelle fisket, og at fartøyets størrelse er innenfor den størrelsesgruppen som er adgangsbegrenset. I noen adgangsbegrensede fiskerier er det åpen adgang for fartøy under en viss størrelse, mens en øvre størrelsesgrense innebærer en avgrensning mot en annen adgangsgruppe.

Det gjelder nå slike årlige adgangsbegrensninger med hjemmel i § 21 for konvensjonelle havfiskefartøy (alle fiskerier), kystflåtens fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62°N, notfiske etter sei for fartøy over 13 m (nord og sør), kystflåtens fiske etter norsk vårgytende sild, nordsjøsild og makrell, fangst av kongekrabbe

i kommersielt område, torsk i Nordsjøen og Skagerrak og for fartøy som deltar i trålfisket etter reker sør for 62°N for fartøy over 11 m.

Dette omfatter de langt fleste og økonomisk sett viktigste av kystflåten fiskerier, med unntak først og fremst for loddefisket og blåkveitefisket. Reglene for slike adgangsbegrensninger blir i det vesentlige gitt i en samlet forskrift, den såkalte deltakerforskriften, jf. for 2009 forskrift av 18. november 2008 nr. 1235 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske for 2009.

I mange av disse fiskeriene er det fortsatt åpne grupper i tillegg til de adgangsbegrensede. I slike åpne grupper er det tilstrekkelig at man har et fartøy innført i merkeregisteret, selv er ført i fiskermanntallet og eventuelt at fartøyet er innenfor visse størrelsesgrenser for å kunne starte fiske og eventuelt utvide aktiviteten i forhold til det man har drevet. Det er her åpningen ligger for å starte som fisker uten å investere i kjøp av fartøy med deltakeradgang.

Det bør imidlertid da også være nevnt at det i noen tilfeller er slik at kvotene er en god del større i lukket gruppe enn i åpen gruppe. Det viktigste eksempelet på dette er kvotene i det viktige fisket etter torsk nord for 62°N. På den annen side finnes det også eksempler på like kvoter i åpne og lukkede grupper.

3.4 Fiskermanntallet

Det såkalte fiskermanntallet ble nevnt ovenfor i forbindelse med vilkårene for å delta i adgangsbegrensede fiskerier. Reglene for opptak i fiskermanntallet er gitt i forskrift av 18. desember 2008 nr. 1436 om manntal for fiskarar og fangstmenn.

Fiskermanntallet er et register over «alle som er busette i Noreg og som har fiske og fangst til leveveg åleine eller saman med anna næring eller anna arbeid», jf. forskriftens § 1. Det er delt i to blad; blad A for de som har fiske som bi-næring, og blad B for de som har fiske som hovednæring.

Vilkårene for å bli tatt opp i manntallet er i utgangspunktet enkle, jf. forskriftens § 3–6, og innebærer at man må være fylt 15 år, man må være bosatt i Norge, og man må arbeide om bord på et fiskefartøy som er innført i merkeregisteret (med unntak for personer som ikke kan arbeide om bord på grunn av omsorgsplikter eller fødselspermisjon, personer som tidligere har vært registrert på blad B, men ikke lenger er aktive til sjøs, og personer som overtar et fiskefartøy som arv eller etter generasjonsskifte). Man må også kunne sannsynliggjøre at man vil få en viss forventet inntekt fra fiske, og man må ikke ha for stor inntekt fra eller arbeidstid i annet yrke.

Detaljene i disse to siste inntektskravene er forholdsvis innfløkte og vil ikke bli gjennomgått i detalj her. Hovedpunktene i dette er imidlertid som følger:

For å bli tatt opp på blad A (fiske på binæring) er det et krav om forventet brutto inntekt fra fiske på minst kr 37 500, jf. forskriftens § 3 nr. 4.

Forskriften inneholder imidlertid også en eksklusjonsregel. Man kan likevel ikke føres på blad A i manntallet, hvis man har annet yrke og arbeidstid på to tredeler eller mer av det som er vanlig i dette yrket. Og uavhengig av arbeidstid kan man ikke føres på blad A hvis man har inntekt fra slikt annet yrke som overstiger 350 000 kr. Disse reglene er gitt i § 3 nr. 5.

Det er gitt en særregel i § 3 nr. 5 fjerde punktum vedrørende inntektsgrensen som har som formål å legge til rette for næringskombinasjoner i samiske områder. For personer som «er omfatta av eit verkeområde som svarer til verkeområdet til Sametinget si ordning med søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd, eller busett i kommunar der heile befolkninga er omfatta i heile eller delar av kommunen» – det som tidligere ble omtalt som «SUF-området» – er det adgang til å ha inntil 450 000 kr i inntekt fra annen virksomhet. Hensikten er å gjøre det lettere å drive fiske som kombinasjonsvirksomhet sammen med andre næringer i disse samiske områdene.

Tilsvarende er det også en særregel for å stå på blad B i forskriftens § 5 for personer bosatt i samme område som nevnt ovenfor, men høyere inntektskrav, kr 100 000, siden dette handler om de som har fiske som heltidsvirksomhet. Og eksklusjon slår inn ved en lavere inntekt fra annen virksomhet: kr 250 000. Men også her er det satt en høyere eksklusjonsgrense i det gamle SUF-området: kr 350 000.

4. Kvotereguleringer med hjemmel i havressursloven

De fartøygruppene som blir etablert gjennom konsesjonsordningene og de årlige adgangsbegrensningene, blir tatt med videre til den årlige kvotereguleringen som gjøres med hjemmel i havressursloven kapittel 3.

Med hjemmel i havressursloven § 11 blir det fastsatt en nasjonal kvote. Denne blir delt på ulike formål og fartøygrupper, og deretter med hjemmel i § 12 på de fartøyene som deltar i hver enkelt gruppe. Koblingen mellom deltakerloven og havressursloven er formalisert i § 12 annet ledd, som bestemmer at «(n)år verksemda fell inn under lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), kan kvoten berre haustast med fartøy som det er gjeve ervervs-løyve for, og som kan nyttast i verksemda etter reglane i deltakerloven».

Deltakerloven og havressursloven virker altså sammen, og sluttresultatet er en viss fordeling av de norske kvotene av ulike fiskeslag, til fartøy som fyller visse vilkår.

De om lag 20 fiskeriene hvor fisket i dag reguleres (antallet er litt avhengig av hva man regner som en «regulering»), er likevel ganske forskjellige i forhold til adgangsbegrensning og kvoteregulering. Noen fiskeri er verken adgangsbegrenset eller kvoteregulert for kystflåten, men bare for havfiskeflåten. Noen fiskeri er

ikke adgangsbegrenset, men kvoteregulert. Noen fiskeri er adgangsbegrenset for alle fartøy over en viss størrelse, men alle fartøy – både over og under denne størrelsen – er regulert sammen, enten med like eller differensierte kvoter. Og noen fiskeri er delt i en åpen og en lukket gruppe, som har adskilte kvotereguleringer.

Regelverket er med dette forsøkt tilpasset reguleringsbehovet for det enkelte fiskeriet.

Det er staten ved Fiskeri- og kystdepartementet som har ansvar for fordeling av kvoter mellom ulike grupper og innad mellom fartøyene i gruppen. Desto større vekt man legger på forutsigbarhet for næringsutøverne, desto viktigere blir det at fordelingsnøkkelen ligger fast over tid.

Fra Stortingets side har det flere ganger blitt påpekt at denne stabiliteten er viktig, og at det er viktig å lytte til næringens forslag om fordeling for å unngå stadige diskusjoner om å endre fordelingen. Næringskomiteen uttalte derfor følgende i Innst. S. nr. 93 (1998–99):

«Komiteen meiner systemet med fordeling av fiskekvotane mellom hav og kyst må gjennomgåast med sikte på å koma fram til ei varig fordeling. Det bør framleis vera ein målsetjing at næringa sjølv gjennom fiskarane sine organisasjonar medverkar til å finna fram til omforeinte fordelingar mellom dei ulike gruppene. Komiteen vil understreka at fordeling av kvotar mellom gruppene må oppretthaldast over tid, slik at det verkeleg vert eit verktøy som stimulerer til strukturtilpassning og langsiktig planlegging.»

Det er legitimt å diskutere hvem «næringen» er. Men Norges Fiskarlag, som har både båteiere og mannskap, fra alle størrelsesgrupper, blant sine medlemmer, har lagt ned et omfattende arbeid for å foreslå fordelingsnøkler som stort sett har blitt fulgt. Norges Fiskarlag har derfor i praksis vært den næringsorganisasjonen som har hatt desidert størst innflytelse på dette fordelingsspørsmålet.

Fordelingen fremgår av de årlige forskriftene om regulering av hvert enkelt fiskeri. Før fordeling til de aktuelle fartøygruppene blir det «tatt fra toppen» til noen andre typer formål enn kommersielt fiske, som forskningsfangst, ungdoms- og fritidsfiske som går til omsetning og kvoter til videregående skoler som tilbyr opplæring i fiske og fangst.

Deretter blir den kvoten som etter dette er disponibel, fordelt mellom de fartøygruppene som deltar i det aktuelle fisket, for eksempel i fisket etter torsk nord for 62°N trålgruppen (fartøy som har torsketrålkonsesjon) og konvensjonelle fiskefartøy (fartøy som fisker med garn, line, snurrevad eller juksa). I dette fisket har den prosentvise fordelingen ligget fast siden begynnelsen av 1990-tallet og er slik innrettet at gruppen av konvensjonelle fiskefartøy får størst andel ved lave to-

talkvoter. Fordelingen innebærer således en prioritering til fordel for de konvensjonelle fartøyene, og dermed kystflåten, når det er minst fisk.

I 2009 utgjør den kvoten som fordeles mellom trålgruppen og konvensjonelle fartøy, 233 300 tonn, hvorav 69,42 % går til konvensjonelle fartøy og 30,58 % til trålgruppen.

Deretter fordeles gruppekvote for konvensjonelle fartøy med 12,81 % til konvensjonelle havfiskefartøy og 87,19 % til kystflåten. Kystflåtens gruppekvote fordeles deretter igjen mellom åpen gruppe og fire adgangsbegrensede lengdegrupper. Fordeling mellom konvensjonell hav og kystflåten har også ligget fast siden 1990-tallet, mens delingen i de fire lengdegruppene kom i 2001 og omtales som «Finnmarksmodellen».

Det som ligger fast, er prosentsatsene (med noen unntak i enkelte fiskerier, hvor kystflåten tildeles et visst kvantum ved særlig lave kvoter). Så er spørsmålet: hvor fast ligger disse?

I Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) til havressursloven heter det blant annet følgende i kap. 6.7:

«Fordelinga av fiskeressursane mellom flåtegruppene har vore tema for norsk fiskeripolitikk sidan konsesjonsordningane vart innførde på 1970-talet. Departementet viser til at slik kvotefordelinga vert og har vore praktisert, er det ei avveging mellom ulike omsyn som stabile og føreseielege rammevilkår i fordelinga av nasjonale kvotar mellom grupper, og regjeringa sine til ein kvar tid gjeldande fiskeripolitiske mål. Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg, jf. § 2. Desse ressursane utgjør ein verdfull felles nasjonal ressurs og verdiane må difor fordelast ut frå overordna politiske vurderingar og mål. Det har i lengre tid vore politisk semje om fordelinga mellom dei ulike gruppene, og fordelinga har vore prega av stabile og føreseielege vilkår, der næringa sjølv langt på veg har medverka til fordelinga. Når reglane om regulering av ressursuttaket skal vurderast er det difor viktig å skilje mellom politiske mål og kva lova gjev heimel for. Sjølv om det i ein periode er eit politisk mål at ressursfordelinga mellom fartøygruppene skal liggje fast, inneber ikkje det at fordelinga mellom gruppene ikkje kan endrast med heimel i havressurslova. Det er såleis tvillaust at styresmaktene kan endre fordelinga mellom grupper og liknande så lenge formålet med avgjerdene ligg innanfor lovas formål og dei omsyna, inkludert nærings- og distriktsomsyn, reguleringane skal fremje. Difor er høvet til å endre «styrkeforholdet» mellom gruppene, og til å opprette nye grupper, svært vidt.»

Dette innebærer at myndighetene har et spillerom ved kvotefordelingen. Dette spillerommet har også blitt lagt til grunn av Høyesterett i den såkalte Fabrikkrålderdommen i Rt. 1993 side 578. Bakgrunnen for saken var at kvotefordelingen mellom to grupper av trålfartøy over noen år planmessig var blitt endret

til fordel for den ene, slik at fartøyene i den andre gruppen fikk tildelt en stadig mindre del av totalkvoten. Høyesterett uttalte blant annet følgende:

«Det fremgår at den kvotefordeling som skjedde gjennom de omtvistede forskrifter, var utslag av et bevisst ønske om å styrke ressursgrunnlaget for ferskfisk- og rundfrysetrålerguppen. (...) I Høyesteretts dom i Rt-1961-554 ble det lag til grunn at hensynet til sysselsettingen for befolkningen i kystdistriktene var et lovlig hensyn etter den tidligere saltvannsfiskelov av 1955. Stortinget har senere flere ganger fått seg forelagt retningslinjer for fiskeripolitikken hvor slike hensyn har vært fremhevet, og har gitt sin tilslutning til dette. ... Jeg kan heller ikke se annet enn at departementet med hjemmel i [saltvannsfiskeloven § 5] annet ledd må kunne fastsette forskjellige kvoter for forskjellige fartøygrupper. ... Ved utferdigelsen av forskrifter etter annet ledd er det klart at departementet kan ta alle de hensyn som ligger innenfor reguleringsbestemmelsenes alminnelige formål.»

Dette spillerommet skal brukes til blant annet å arbeide for å realisere lovens formål. Som nevnt innledningsvis er havressurslovens formål tredelt: bærekraftig forvaltning, samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning og å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Deltakerlovens formål, jf. § 1, er sammenfallende med dette: å tilpasse fiskeflåten fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av ressursene, å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen, og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene og å legge til rette for at høstingen fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.

Disse formål vil være retningsgivende når man bruker de to lovenes hjemler både i den kortsiktige og den langsiktige utviklingen av fiskerinæringen, sammen med de politiske målsettingene som måtte ligge i andre stortingsdokumenter og strategier.

5. Oppsummering

Adgangen til å delta i ervervsmessig fiske er begrenset gjennom kravene for å få ervervstillatelse. Innenfor den kretsen av fartøy som eierne er gitt slik ervervstillatelse for, er adgangen til å delta i visse fiskerier med visse grupper av fartøy videre begrenset gjennom konsesjonsordningene og den årlige deltakerforskriften. Lovgiver har gitt den politisk styrte fiskeriforvaltningen et vidt handlingsrom. Dette innebærer blant annet muligheten til å begrense adgangen til ulike fiskerier, til å dele fartøyene inn i de gruppene som til enhver tid er hensiktsmessige, og til å fordele kvote mellom disse gruppene og innad i gruppene mellom fartøyene.

Dette handlingsrommet skal nyttes til å realisere målsettinger i lovene og i andre politiske dokumenter.

Så har lovgiver klart gitt uttrykk for sitt syn om at ressursene er fellesressurser, i motsetning til privatiserte ressurser.

Private interesser er likevel beskyttet, for eksempel gjennom forvaltningsrettens regler om når et vedtak kan omgjøres. Private interesser er også beskyttet gjennom alminnelige krav til utredning, ved at negative konsekvenser for igangværende virksomhet alltid skal utredes og vektlegges i endringsprosesser.

Men private interesser har ikke et eierskap til ressursene som forhindrer gjennomføring av politiske beslutninger. De norske fiskerikonsesjonene og de andre tillatelsene er ikke basert på, og innebærer heller ikke, at en person tildeles en viss andel av en kvote. Forvaltningssystemet er basert på at en eier tildeles en tillatelse til å nytte et fartøy til visse fiskerier, men bare innenfor rammen av de reguleringsene som til enhver tid er fastsatt med hjemmel i havressursloven.

Det er disse to elementene som til sammen skaper handlingsrommet for å utforme en fiskeripolitikk:

For det første at de tillatelsene som er tildelt enkeltpersoner, er begrenset til å være tillatelser til å utnytte et fiskefartøy innenfor de kvotereguleringene som gjelder til enhver tid. For det andre at regelverket gir hjemmel for å omdefinere fartøygruppene som kvoter fordeles blant og endre på fordelingen av kvoter – enten ved å endre den relative fordelingen eller ved å innføre nye formål som det tildeles kvote til, som for eksempel forskningsfangst, en distriktskvote eller for den saks skyld en urfolkskvote.

Samtidig har Stortinget klart og over tid kommunisert sitt syn på stabilitet og forutsigbarhet. Dette må også ivaretas. Hensynet til stabilitet og forutsigbarhet ligger også implisitt i deltakerlovens og havressurslovens henvisninger til samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

I dette ligger likevel ikke et nei til enhver endring. Endringer har blitt gjort og kan bli gjort også i fremtiden. Nøkkelen ligger derfor i «forutsigbare endringer»; at endringen er drøftet i en god prosess, og at konsekvensene av endringen er forutsigbare for alle aktører.

Henvisninger

Innst. O. nr. 38 (1998–99) *Innstilling fra næringskomiteen om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).*

Innst. S. nr. 93 (1998–99) *Innstilling fra næringskomiteen om perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring.*

NOU 2006: 16 *Strukturvirkemidler for fiskeflåten.*

Ot.prp. nr. 67 (1997–98) *Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).*

Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) *Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova).*

St.meld. nr. 51 (1997–98) *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring.*

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

Norsk Retstidende (Rt.) 1993 s. 578.

Коммерческое (лицензионное) рыболовство и право

Видар Ярле Ландмарк

Генеральный директор, Министерство рыбного хозяйства и по делам береговой администрации, Осло, Норвегия. Электронная почта: Видар-Jarle.Landmark @ fkd.dep.no

Аннотация

Для участия в дебатах по правам коренного народа саами относительно существующей норвежской системы управления рыболовством и современной политики, необходимо обладать определенным знанием существующих правовых рамок. В статье автор приводит краткий обзор точки зрения норвежского правительства в отношении морских ресурсов в целом, краткое введение в законодательство относительно коммерческого рыболовства в Норвегии и сложившейся системы распределения лицензий/ квот в законе об управлении морскими ресурсами. В заключение в статье обсуждается возможность внесения изменений в правила распределения лицензий.

Ключевые слова: управление рыболовством, участие, морские ресурсы, распределение лицензий/ квот