

Fiskeridirektoratet
Postboks 185 Sentrum
Strandgaten 229
5804 BERGEN

Deres ref

Vår ref
21/3145-2

Dato
9. mai 2021

Instruks - betydningen av regelbrudd ved fiske under tredjelands flagg ved behandlingen av søknader etter deltakerloven

Innledning og bakgrunn

Etter at det ble kjent at et islandsk selskap gjennom et tysk selskap har blitt godkjent som minoritetseier i et norsk fiskeriselskap med aktivitet i kystfartøygruppen, har departementet foretatt en vurdering av blant annet hvorvidt overtredelser av fiskeriregelverket med fartøy under tredjelands flagg kan tillegges vekt ved tildeling av tillatelser eller godkjenning av eierendringer.

Bakgrunnen for dette er særlig at det er kjent at det har pågått en konsentrasjon av eierskap i europeisk fiskerinæring. Slik eierkonsentrasjon på tvers av landegrenser byr på særlige kontrollmessige utfordringer. Dette, og den konkrete saken, gir grunn til at departementet tar stilling til hvilken betydning det skal tillegges ved behandlingen av en søknad fra utenlandsk selskap om direkte eller indirekte eierskap i norsk fiskeriselskap, om dette utenlandske selskapet direkte eller indirekte gjennom samme eller andre selskap er eller har vært eier av fartøy under tredjelands flagg som har begått regelbrudd i områder under norsk fiskerijurisdiksjon.

Det kan også tenkes andre, mer allmenne hensyn som det bør legges vekt på, særlig sammenlignet med norske søkere.

Utenlandsk borger som er bosatt i Norge kan være eier av fiskefartøy under 15 meter, som ene-eier. De vurderingene som det blir gjort rede for nedenfor, gjelder *ikke* denne typen utenlandsk eierskap i norsk fiskeflåte. Instruksen handler om utenlandske selskap som er

minoritetseier i norsk fiskeriselskap, innenfor rammen av det tillatte utenlandske eierskapet på maksimalt 40%.

1. Er det adgang til å legge vekt på regelbrudd under tredjelandts flagg?

Det følger av deltakerloven § 4 at en ervervstillatelse er tildelt fartøyets eier, for dette fartøyet. Dersom fartøyet selges, må den nye eieren søke om tildeling av nye tillatelser, slik at alle vilkår for tildeling av tillatelse da blir vurdert opp mot den nye eieren.

Det følger videre av deltakerloven § 9 at eierendring i selskap som direkte eller indirekte eier fiskefartøy, inkludert overdragelse av aksjer i slikt selskap, skal godkjennes av fiskerimyndighetene. Det fremgår av lovproposisjonen at formålet er å kunne føre *"kontroll med at kravene i § 5 og § 6 første ledd ikke gjøres illusorisk ved salg av aksjer eller parter etter at det er gitt ervervstillatelse"*. Det er således de samme forhold som er relevante å vurdere ved en søknad om godkjenning eller melding av eierendring, som ved en søknad om ervervstillatelse.

Det fremgår så endelig av deltakerloven § 7 at en søknad om ervervstillatelse kan avslås, dersom *"fartøyføreren 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"*.

Hvorvidt slike handlinger skal føre til at en søknad blir avslått (eller en tillatelse blir trukket tilbake, jf. deltakerloven § 11 annet ledd, hvor det fremgår at en ervervstillatelse kan trekkes tilbake ut fra tilsvarende forhold), vil bero på forvaltningens skjønn, idet det fremgår at en tillatelse kan, ikke skal, avslås.

Dette henger også sammen med at lovens bestemmelse om tildeling av tillatelse, også er en slik "kan-bestemmelse". I lovproposisjonen heter det om dette:

"Det må presiseres at hjemmelen for å gi ervervstillatelse er en såkalt «kan-bestemmelse». Dette innebærer at det vil være overlatt til forvaltningens frie skjønn i tråd med alminnelig forvaltningsrett å avgjøre hvorvidt det skal gis ervervstillatelse eller ikke, selv om lovens og forskriftens vilkår er til stede. Det må blant annet kunne legges vekt på om mer allmenne, fiskeri- eller samfunnsmessige hensyn i enkelte tilfeller tilsier en restriktiv praksis i disse sakene. Det kan også foreligge særlige forhold i en konkret sak som gjør at det vil være riktig å avslå en søknad. Det vil videre kunne være grunnlag for å være tilbakeholden med tildeling av ervervstillatelse dersom søkeren tidligere har overtrådt bestemmelser i loven eller øvrig fiskerilovgivning. Det vises i den forbindelse til merknader til § 7."

Det er således ingen tvil om at det er anledning til å foreta en konkret vurdering av omstendighetene i den enkelte sak, herunder forhold knyttet til eieren og regelbrudd foretatt

av den som på dennes vegne har vært ansvarlig for utøvelsen av fiske med andre fartøy ved tidligere anledninger.

Bestemmelsen om regelbrudd i deltakerloven § 7 viser til "*bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller annen fiskerilovgivning*". Det er ingen holdepunkter for å legge til grunn at henvisningen til "annen fiskerilovgivning" skal forstås videre enn til annen norsk fiskerilovgivning. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis avgjørende for at brudd på andre lands fiskeriregler (eller andre typer regelbrudd) ikke kan tillegges betydning, idet andre saker vil kunne tillegges betydning i den alminnelige skjønnsmessige vurderingen av om en tillatelse ikke bør innvilgelse eller en eierendring ikke bør godkjennes ut fra mer "allmenne (...) samfunnsmessige hensyn".

Derimot fremgår det uttrykkelig av proposisjonen at fiskeriaktivitet under tredjelandts flagg kan tillegges betydning, ved følgende avsnitt i merknadene til § 6 i lovproposisjonen:

"Etter at norskeide fartøyer under utenlandsk flagg våren 1997 hadde deltatt i uønsket fiske på det åpne hav i Sørishavet i strid med prinsipper for forsvarlig ressursforvaltning, ble det nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle vurdere tiltak mot slikt fiske. Blant de foreslåtte tiltak er å la deltakelse i uønsket fiske på det åpne hav med norskeide fartøyer under utenlandsk flagg begrunne nektelse av bl.a. ervervstillatelse og spesiell tillatelse. Deltakelse i slikt fiske vil gi grunnlag for å nekte ervervstillatelse etter § 6. Det følger av § 13 at spesiell tillatelse ikke kan gis dersom ervervstillatelse er nektet."

Den situasjonen som beskrives, faller ikke nødvendigvis direkte inn under beskrivelsen i § 7 annet ledd om brudd på regler i norsk fiskerilovgivning, men viser at aktivitet under tredjelandts flagg kan tillegges vekt i den skjønnsmessige vurderingen av en søknad om tillatelser etter deltakerloven endog fra en norsk søker.

Dette viser at både slik uønsket aktivitet, men særlig konkrete regelbrudd i norske jurisdiksjonsområder, kan tillegges betydning ved søknad om godkjenning av en utenlandsk eier selv om aktiviteten er foretatt under tredjelandts flagg.

2. Vil terskelen kunne være lavere for utenlandske søkere?

Dette leder videre til en annen problemstilling: om terskelen for å si nei til en utenlandsk søker, må være den samme som for å anvende § 7 annet ledd overfor en norsk søker.

Departementet ser det slik at denne terskelen ikke behøver å være den samme.

Norske fiskeriselskaper har (majoritets-)eiere som enten er aktive fiskere eller selskap som har fått dispensasjon fra aktivitetskravet fordi "næringsmessige og regionale hensyn tilsier det", jf. deltakerloven § 6. Det er deres aktivitet som skal bidra til "å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i

kystdistriktene" og de er en del av målgruppen for målet om at "høstingen av de marine ressurser (...) skal komme kystbefolkningen til gode", jf. deltakerlovens formålsbestemmelse.

En utenlandsk minoritetseier kan etter omstendighetene også gi et positivt bidrag til driften av et fiskeriselskap. Det er likevel mindre grunn til å godkjenne et utenlandsk selskap som eier ut fra formålet for loven, og dermed større grunn til å legge vekt på regelbrudd eller annen uønsket aktivitet ved vurderingen av om en slik søker skal godkjennes som eier. Eierinntekten som går til et slikt selskap, ender i siste omgang normalt i utlandet, til eiere som ikke er en del av den kystbefolkningen som høstingen skal komme til gode.

Det kan særlig være grunn til forsiktighet og en grundig vurdering ved søknader eller meldinger hvor den bakenforliggende eieren direkte eller indirekte allerede er eier i fiskerinæring i flere land. Eierkonsentrasjon på tvers av landegrenser gir særlige kontrollmessige utfordringer, i tillegg til at det utfordrer målet om at høstingen av landets naturressurser skal komme fellesskapet i det enkelte land til gode. Dette er et akseptert formål for ressursforvaltningen som deles av alle landene i våre nære områder.

Departementet legger på denne bakgrunn til grunn at terskelen for å avslå en søknad om godkjenning av en utenlandsk eier, kan være lavere enn tilsvarende for en norsk eier. Dette vil altså være en saklig forskjellsbehandling.

3. Betydningen av at et selskap allerede er godkjent som eier i et norsk selskap

Ettersom denne vurderingen er utløst av en konkret sak, er det naturlig også å reise spørsmål om det stiller seg annerledes om det er dette norske selskapet, med en utenlandsk minoritetseier, som søker enten tildeling av tillatelser til fortsatt drift av et fartøy man har kjøpt eller om godkjenning som eier i et eksisterende fiskeriselskap som man (helt eller delvis) kjøper opp.

Det er ingen rettslige grunner til at man skulle måtte vurdere dette annerledes enn om et utenlandsk selskap søker om godkjenning som eier innenfor reglene om maksimalt 40 % utenlandsk eierskap. Deltakerloven er basert på at man undersøker og vurderer både det direkte og det indirekte eierskapet, bakover i selskapskjeder helt til man møter personer. Dette fremgår både av utformingen av aktivitetskravet og er implisitt i § 9 om godkjenning av eierendringer, og forvaltningspraksis har vært fast og entydig på dette punktet.

Det er også et moment at dersom man ikke skulle se hen til selskapets eiere når man vurderer søknader fra selskapet, ville det bli umulig å kontrollere både spørsmålet om regelovertreddelser og for eksempel eierkonsentrasjonsbestemmelser, derved at hver enkelt "kjede" ville bli stoppet ved bruk av et slikt "bro-hode" til videre ekspansjon.

De forhold som er omtalt i denne instruksjonen skal altså vurderes også om det er et slikt norsk selskap med utenlandsk minoritetseier som er søker i en sak.

For ordens skyld legger vi til at det forhold at selskap eid av en utenlandsk eier allerede er godkjent som eiere i tidligere saker, ikke er til hinder for at de forhold som er behandlet i denne instruksen blir vurdert i fremtidige saker som involverer samme selskap.

Konklusjon

Departementet ber om at man ved behandlingen av søknader eller meldinger om eierendring som direkte eller indirekte omfatter utenlandske selskaper innenfor reglene om tillatt utenlandsk eierskap på inntil 40 % i norsk fiskeriselskap, vurderer de forhold som er drøftet i denne instruksen og fører en streng praksis i saker hvor det kan påvises regelbrudd begått av fartøy som direkte eller indirekte er eller har vært eid av den aktuelle utenlandske eieren.

Dette innebærer at man regelmessig kan måtte avbryte fristen etter ervervstillatelsesforskriften § 4b siste ledd og kreve at det fremmes en søknad i saker som involverer utenlandske selskaper/eiere, for å kunne foreta de nødvendige undersøkelser og vurderinger.

Vi ber også om at søknader som omhandler slikt utenlandsk eierskap som berøres av denne instruksen, inntil videre behandles av Fiskeridirektoratet i første instans. Det innebærer at et regionkontor som mottar en slik sak, må sende saken til behandling i Fiskeridirektoratet når regionkontoret har varslet om at det må fremmes søknad etter § 4b siste ledd.

Vi påpeker endelig at det følger av loven også for utenlandske eiere at man må legge frem informasjon om eierskapsstrukturen bakover fra det selskap som skal godkjennes som eier, og at man senere må søke om godkjenning eller melde endringer i denne selskapsstrukturen, før endringer eventuelt blir gjennomført. Det kan være grunn til å opplyse utenlandske selskap særlig om dette idet disse ikke nødvendigvis har samme kjennskap til lovgivningen som det kan forutsettes at norske eiere har.

Med hilsen

Elisabeth N. Gabrielsen (e.f.)
Kst ekspedisjonssjef

Silje Wangen Myklebust
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer