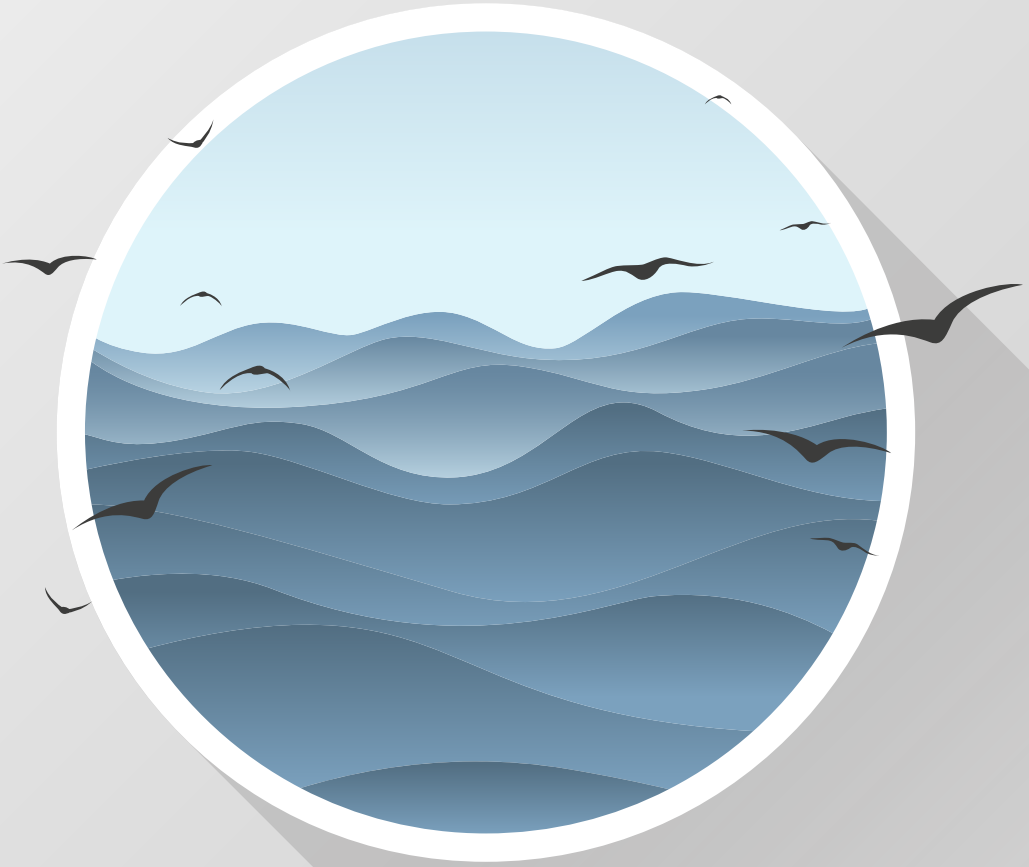
ARNTZEN DE BESCHE



RAPPORT

KOMPARATIV ANALYSE AV DE JURIDISKE RAMMEBETINGELSENE FOR HAVNÆRINGENE

SAMMENDRAG

Norge er en av verdens ledende havnasjoner. Med målsetting om å sikre og videreutvikle denne posisjonen, la Regjeringen i mars 2017 frem havstrategien *"Ny vekst, stolt historie"*. Regjeringens politiske hovedmål er å bidra til *"størst mulig samlet bærekraftig verdiskaping og sysselsetting i havnæringene"* gjennom blant annet å "legge bedre til rette for gode rammer som kan bidra til videre vekst og utvikling av havnæringene". Det forutsettes at utviklingen skal ha basis i eksisterende næringer, og i samspillet og skjæringspunktet mellom disse. Dette er i korthet bakgrunnen for ønsket om en komparativ analyse av de juridiske rammebetingelsene for havnæringene i Norge.

I Havstrategien er næringsutvikling, innovasjon, teknologiutvikling, HMS-aspekter og økonomisk infrastruktur fremhevet som forhold som særlig bør fremmes for å legge til rette for verdiskaping. Videre er det fremhevet at et regelverk som skal legge til rette for en bærekraftig verdiskaping i havnæringene må være effektivt, forutsigbart, kunnskapsbasert, teknologinøytralt og internasjonalt tilpasset. Vi har lagt dette til grunn i vårt arbeid med denne komparative analysen.

Havnæringene har havet som felles næringsgrunnlag, men er ellers grunnleggende forskjellige. I Havstrategien pekes blant annet på at sjømatnæringen (fiskeri) og petroleumsnæringen bygger på uttak av ressurser i og under havet. Den maritime næringen og leverandørnæringen leverer på sin side varer og tjenester som støtter opp under (blant annet) sjømat- og petroleumsnæringene. Risikobildet for hver enkelt næring er også forskjellig.

Havnæringene er sykliske, internasjonale, eksportorienterte og opererer i et globalisert marked med hard konkurranse om markedsandeler og oppdrag. De påvirkes dermed både av utviklingen i den globale økonomien og andre internasjonale forhold. Det sektorspesifikke regelverket må følgelig hensynta både Norges folkerettslige forpliktelser og internasjonale markedsforhold for å kunne legge til rette for verdiskaping. Det norske regelverket har, innenfor alle havnæringene, i stor grad fanget opp både kommersiell og rettslig internasjonal utvikling. Dette må antas å ha bidratt til verdiskaping blant annet igjennom økt forutsigbarhet, effektivitet, aktørmangfold og konkurransekraft.

Det er mange likhetstrekk i anvendt regelverksmetodikk i havnæringene. De havnæringene som angår forvaltning av naturressurser, er gjenstand for mer omfattende regulering enn maritim næring. Disse næringene er preget av høy grad av statlig styring og kontroll, gjennom fullmaktslovgivning hvor myndighetene er tillagt kompetanse til å utøve en stor grad av forvaltningsskjønn. I kontrast til den mer preskriptive tilnærmingen til HMS i maritim næring, er HMS-regimet i petroleumsnæringen karakterisert av utstrakt bruk av funksjonskrav, supplert med ikke-bindende veiledninger og standarder. HMS-reguleringen av akvakulturnæringen er også karakterisert av funksjonskrav, som i motsetning til petroleumsnæringen ikke er sektortilpasset. Fiskerinæringen er for en stor del omfattet av preskriptivt HMS-regelverk som for maritim næring.

Et markant likhetstrekk ved formålsangivelsene i de sektorspesifikke regelverkene er å sikre bærekraftig verdiskaping, ofte i flere former. Det er imidlertid tatt i bruk ulike virkemidler for å oppnå dette.

Sektorregelverkene fastsetter generelt sett klare roller og ansvarsfordeling mellom de ulike tilsynsmyndigheter. Det synes også som om sektorregelverkene inneholder relevante og effektive reaksjons- og sanksjonsmidler, selv om tilsynsstrategi og bruken av virkemidler kan variere mellom tilsynsorganene. Dette legger til rette for effektivt og kunnskapsbasert tilsyn, og dermed økt grad av regelverksoverholdelse. Akvakulturnæringen skiller seg noe fra de øvrige havnæringene ved at tilsynskompetansen er spredt på flere ulike statlige organer, noe som kan gå ut over både effektivitet og forutsigbarhet.

For både fiskeri, akvakultur og petroleum står tillatelser og muligheten for å sette vilkår helt sentralt i statens styring av næringene. Disse næringene baserer seg på naturressurser som er et begrenset gode hvor det av fordelingshensyn er nødvendig med tillatelser for å fordele tilgang til ressursene (for akvakultur gjelder dette bruk av sjøareal). Det eksisterer ingen næringsspesifikke krav om tillatelse for å drive internasjonal skipsfart. Gyldige internasjonale sertifikater er imidlertid en forutsetning for global operasjon av skip.

Tillatelser i fiskeri er knyttet til fartøy. Dette skiller seg fra akvakultur og petroleum, hvor selve tillatelsen til å drive virksomhet ikke er knyttet til innsatsfaktorer som akvakulturanlegg eller petroleumsinnretninger. I sin totalitet er fiskeriregelverket omfattende og uoversiktlig, og det er generell enighet om at det er ønskelig å forenkle regelverket. Etter vår vurdering vil en omlegging til et enklere system for fisketillatelser som ikke skiller mellom deltakeradganger og spesielle tillatelser (slik dette er foreslått i NOU 2016: 26), både øke forutberegneligheten for innehavere av tillatelser og forenkle forvaltningen. Dette vil gi økt forutsigbarhet og effektivitet i regelverket og bidra til videreutvikling og økt verdiskaping i næringen.

Aktivitetskravet (at fiskefartøy kun kan eies av aktive fiskere) er et sentralt prinsipp i norsk fiskeripolitikk, etablert med bakgrunn i fiskets rolle som samfunnsbærer langs kysten. Kravet utgjør imidlertid også en begrensning, særlig for fiskeindustrien, for muligheten til å utvikle vertikalintegrerte selskaper og kan virke som en hemmer for fremtidig vekst.

Saksbehandling av lokalitetsklarering for akvakulturtillatelser er fragmentert, og en rekke myndigheter må foreta selvstendige vurderinger av om tillatelse skal gis, etter forskjellige regelverk. Mattilsynet (matloven og dyrevelferdsloven), Fylkesmannen (forurensningsloven) Kystverket (havne- og farvannsloven) og NVE (vannressursloven) har alle "vetorett" ved vurderingen av om det skal gis lokalitetsklarering. I tillegg har kommunene, gjennom arealplanleggingen, en helt avgjørende rolle for akvakulturnæringens mulighet til videreutvikling og verdiskaping idet akvakulturvirksomhet ikke kan lokaliseres i strid med kommunenes arealplaner. Dette innebærer at den enkelte kommune kan la være å åpne for akvakultur i sine arealplaner. Gjennom den fragmenterte saksbehandling av akvakulturtillatelser er det risiko for at de overordnede mål i akvakulturloven § 1 om å "(...) fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten", ikke får nødvendig vekt ved vurderingen av om det skal gis tillatelse til etablering på lokaliteter. Etter vår vurdering er det en svakhet ved gjeldende regelverk at vedtakskompetansen er spredt, og at ingen offentlig myndighet har overordnet ansvar og myndighet til å foreta en samlet og endelig skjønnsmessig avveining av de ulike hensyn ved klarering av lokaliteter.

Tilsyn med akvakulturnæringen er spredt mellom de samme organer som utsteder tillatelser. Dette innebærer at også tilsynsfunksjonen er fragmentert. Etter vår vurdering tilsier utviklingen i akvakulturnæringen at det bør foretas en samlet vurdering av hvordan regelverksutvikling og tilsyn med akvakulturnæringen bør innrettes for å fremme samlet kunnskapsbase, forutsigbarhet og effektivitet. Antakelig vil det være hensiktsmessig med en sterkere statlig koordinerende instans, eventuelt at akvakulturforvaltningen i større grad sentraliseres og at vedtakskompetansen etter ulike relevante lover samles i ett statlig organ.

Både i akvakultur- og petroleumsnæringen er det produksjonsregulering. For akvakulturnæringen vil regulering med maksimalgrenser for produksjon kunne være negativt for verdiskaping og videre utvikling. Begrensningene på produksjonskapasitet i akvakultur-tillatelser for matfiskopprett av laks og ørret i sjø illustrerer avveiningen mellom hensynet til størst mulig verdiskaping, mot hensynene til bl.a. miljø og ønsket om en kontrollert vekst i næringen. For fiskerinæringen må det legges til grunn at systemet med kvote-regulering sikrer et bærekraftig fiskeri på lang sikt, og slik fremmer verdiskaping. Innenfor petroleumsnæringen er produksjonsregulering en sentral del av den lang-siktige ressursforvaltningen, gjennom normen om forsvarlig utvinning og tilgrensende regler om produksjon. Dette hindrer uforsvarlig utvinning som kan ødelegge reservoarer eller hindre optimal utnyttelse av ikke-fornybare ressurser, og er dermed verdiskapende. Det finnes ingen egentlige norske produksjons-reguleringer eller produksjonsbegrensninger av internasjonal skipsfart.

Når det gjelder regulering av omsetning av produkter, er omsetningsregler for fiskerinæringen som sikrer at villfanget fisk i første hånd omsettes gjennom et salgs-lag en særordning, som avviker fra det som gjelder for de andre havnæringene. Ordningen er stadig gjenstand for politisk debatt, og partene er svært uenige om hvorvidt ordningen fremmer eller hemmer verdiskaping. Det samme gjelder pliktsystemet for torsketrålere.

En viktig del av den finansielle infrastruktur er muligheten for å underpantsette kostbare driftsmidler, og dermed sørge for tilgang til kapital. Mens det for petroleumsinnretninger, skip og fiskefartøy er åpnet for registrering i realregister og dermed mulighet for registrering av underpantsettelse av selve drifts-middelet, anses akvakulturanlegg som landbruksløsøre. Etter vår vurdering vil en åpning for realregistrering og særskilt pantsettelse av akvakulturanlegg kunne bidra til økt verdiskaping.

For akvakulturnæringen og petroleumsnæringen er det også gitt regelverk for overføring og pantsettelse av tillatelser. Dette regelverket anses å ha fremmet verdiskaping gjennom økt tilgang på kapital. Etter vår vurdering er det nærliggende å anta at en tilsvarende gjennomgående regulering for overføring og pantsettelse av fisketillatelser vil gi grunnlag for økt verdiskaping i fiskerinæringen.

Helse-, miljø- og sikkerhetsbegrepet (HMS) fortolkes ofte som ensbetydende med "arbeidsmiljø", men omfatter også teknisk og operasjonell sikkerhet og vern om det ytre miljøet. Maritim næring og fiskeri er underlagt sektorspesifikke og detaljerte sikkerhetskrav på HMS-området. Lovgivers handlingsrom er begrenset av at regelverket bygger på internasjonale krav. Petroleumsnæringen er underlagt teknologinøytral HMS-regulering med sektortilpassede funksjonskrav med fagbasert forvaltning. Akvakulturnæringen er underlagt teknologinøytral HMS-regulering, men uten sektortilpassede funksjonskrav. Bruk av båt i tradisjonell akvakultur reguleres også av sikkerhetskrav fra Sjøfarts-direktoratet. En utvikling i retning av offshore akvakultur aktualiserer et behov for en samlet til-nærming til HMS i akvakultur. Erfaringene fra petroleums-næringen antas å ha overføringsverdi hva gjelder regulerings- og forvaltningsmetode i den forstand at det bør vurderes å sikre at akvakulturnæringen samlet sett undergis en sektortilpasset teknologinøytral regulering på lovs nivå. Det bør vurderes å etablere et fagbasert forvaltnings- og tilsynsorgan som utsteder sektortilpassede funksjonskrav.

Når det gjelder skattemessige forhold, er det betydelige forskjeller mellom havnæringene med hensyn til lovteknisk løsning og de materielle skatte-reglene, herunder marginalskattesatsen. Fiskeri-næringen og akvakulturnæringen er som utgangspunkt og hovedregel omfattet av skattelovens alminnelige regler, men med enkelte bransjespesifikke særregler. Det er ingen særskilte skattemessige insentivordninger rettet mot fiskerinæringen eller akvakulturnæringen. Det er vår vurderingen at skattereglene ikke påvirker verdiskapingen i disse næringene i større eller mindre grad enn for andre næringer omfattet av skatte-lovens alminnelige regler. Det skal likevel nevnes at staten de senere år har krevet vederlag for akvakultur-tillatelser og utvidelser av disse. Dette kan ses som en "forhåndsskatt" av grunnrenten, uavhengig av senere driftsresultater, noe som står i kontrast til beskatningen

i petroleumsnæringen. En slik "forhåndsskatt" øker etableringshindre, noe som igjen kan være en demper for verdiskapingen.

Petroleumsskatteloven fastsetter særlige regler for inntekter fra undersøkelse etter og utvinning av petroleumsforekomster samt rørledningstransport på kontinentalsokkelen. Bestemmelsene i skattelovgivningen for øvrig gjelder dersom ikke annet følger av petroleumsskatteloven. I tillegg til alminnelig selskapsskatt på 23 % skal særskattepliktige som driver utvinning, behandling og rørledningstransport betale en særskatt til staten av inntektene ved slik virksomhet. Særskatten fastsettes i Stortingets årlige skatteved-tak og er i dag 55 %. Marginalskattesatsen er dermed 78 %. Særskatten begrunnes med de ekstraordinære fortjenestemulighetene som utvinningsrettighetene på kontinentalsokkelen gir selskapene. Beskatning av grunnrenten er et sentralt element i petroleumsskatte-systemet, og sikrer at en definert andel av avkastningen av naturressursene tilfaller staten. Et selskap som ikke er i skatteposisjon kan kreve skatteverdien av utgifter til undersøkelse etter petroleumsforekomster utbetalt fra staten. Dette er den såkalte leterefusjonsordningen, som er en insentivordning på norsk kontinentalsokkel. Ordningen sikrer at alle selskaper som har letekost-nader får refundert disse på samme tid og med samme skatteverdi, og har ført til en sterk vekst i leteaktiviteten og i antall selskaper på den norske kontinentalsokkelen. Petroleumsnæringen har i lang tid sysselsatt svært mange mennesker både direkte og indirekte i land-basert leverandørindustri. Produktene som produseres har høy verdi og etterspørres og omsettes globalt. Vår vurdering er derfor at petroleumsskatteloven bidrar til verdiskaping både gjennom tilrettelegging for lønnsom drift på kontinentalsokkelen, og for utvikling av teknologi og innovasjon både i selve næringen og i leverandørindustrien.

Maritim næring har hatt gunstige skatteregler i Norge gjennom mange år. Skatteloven har særlige regler om skattlegging av skipsaksjeselskaper og skipsallmenn-aksjeselskaper. Rederiskatteordningen har fra 2007 vært en ordning med endelig skattefritak på overskudd fra skipsfartsvirksomhet, og kan som sådan kategoriseres som en insentivordning. Rederiselskaper betaler likevel skatt på netto finansinntekter og en mindre tonnasje-skatt. Rederiskatteordningen er godkjent av ESA, senest frem til 31. desember 2027. Skattefavoriseringen av utenriks sjøfart har ført til økt aktivitetsnivå og syssel-setting, og dermed også til verdiskaping i næringen.

Det er gitt ulike insentivordninger knyttet til alle havnæringene. Det synes å være en grunnleggende forskjell i tilnærmingen hvor det for maritim næring og for petroleumsindustrien, er innført henholdsvis rederiskatteordning og nettolønnsordning for sjøfolk, og leterefusjonsordning. Dette er ordninger som har store direkte økonomiske virkninger for staten gjennom tapte skatteinntekter, eller direkte utbetalinger til selskapene. Til sammenligning har insentivordningene for fiskebåt-rederne gjennom strukturordninger og bonuskvoter/ særlige kvoteordninger ikke direkte økonomiske konsekvenser for staten. Fiskebåtrederier gis gjennom ordningene mulighet til et mer effektivt fiske gjennom bedre utnyttelse av fiskefartøyets kapasitet, som er verdiskapende. For akvakulturnæringen er ordningen med utviklingstillatelser en insentivordning som har vist seg å være svært populær, og som i noen tilfeller kan anses å medføre tapte inntekter for staten i forhold til om tilsvarende antall tillatelser var tildelt gjennom ordinære tildelingsrunder/kapasitetsøkningsrunder. Formålet med ordningen med utviklingstillatelser er å bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode, jf. laksetildelingsforskriften § 22, annet ledd. I den grad det lykkes å utvikle bedret teknologi som blir vanlig i kommersiell bruk i akvakulturvirksomhet, vil dette i stor grad kunne bidra til teknologiutvikling, innovasjon, videre utvikling av næringen og økt verdiskaping.

Oslo, 14. mars 2018

INNHOLDSFORTEGNELSE

1 BAKGRUNN ... 12
1.1 Introduksjon ... 12
1.2 Vårt oppdrag ... 12
1.3 Struktur i rapporten ... 13
1.4 Avgrensninger og definisjoner ... 13

2 METODE ... 14

3 ARBEIDET MED RAPPORTEN ... 15

DEL I

4 INTRODUKSJON ... 16

5 SJØMATNÆRINGEN ... 16
5.1 Introduksjon ... 16
5.2 Fiskerinæringen ... 18
5.2.1 Særlige forhold ved næringen og hovedtrekk i norsk fiskeripolitikk ... 18
5.2.2 Oversikt over statlig organisering og ansvarsområder ... 18
5.2.3 Sentrale historiske utviklingstrekk i regelverket ... 19
5.2.4 Status for næringen i dag ... 19
5.3 Oversikt over sektorlovgivning ... 20
5.3.1 Innledning ... 20
5.3.2 Havressursloven ... 20
5.3.3 Deltakerloven ... 22
5.3.4 Fiskeindustrien ... 22
5.4 Akvakulturnæringen ... 22
5.4.1 Særlige forhold ved næringen og hovedtrekk i norsk akvakulturpolitikk ... 22
5.4.2 Oversikt over statlig organisering og ansvarsområder ... 23
5.4.3 Sentrale historiske utviklingstrekk i regelverket ... 24
5.4.4 Status for næringen i dag ... 25
5.5 Oversikt over sektorlovgivning ... 26
5.5.1 Akvakulturloven ... 26
5.5.2 Regulering av fiskehelse – matloven ... 26
5.5.3 Regulering av fiskevelferd - dyrevelferdsloven ... 27

6 PETROLEUMSNÆRINGEN ... 28
6.1 Særlige forhold ved næringen og hovedtrekk i norsk petroleumspolitikk ... 28
6.1.1 Særlige forhold ved petroleumsnæringen ... 28
6.1.2 Hovedtrekk i norsk petroleumspolitikk ... 29
6.1.3 Nærmere om begrepet "petrolumsnæringene" og avgrensninger ... 32
6.2 Oversikt over statlig organisering og ansvarsområder ... 32
6.3 Sentrale historiske utviklingstrekk i regelverksutviklingen ... 34
6.4 Status for næringen i dag ... 35
6.5 Oversikt over sektorlovgivning ... 36
6.5.1 Petroleumsloven og forskrifter gitt i medhold av petroleumsloven ... 36
6.5.2 Kontraktene med leverandørindustrien ... 37

7 MARITIM NÆRING ... 38
7.1 Nærmere om begrepet “maritim næring” og avgrensninger ... 38
7.2 Særlige forhold ved næringen og hovedtrekk i norsk sjøfartspolitikk ... 38
7.3 Oversikt over statlig organisering og ansvarsområder ... 39
7.4 Sentrale historiske utviklingstrekk i regelverket ... 41
7.5 Status for næringen i dag ... 42
7.6 Oversikt over sektorlovgivning – særlig sjøloven og skipssikkerhetsloven ... 42
7.6.1 Formål ... 42
7.6.2 Sjøloven ... 43
7.6.3 NIS-loven ... 43
7.6.4 Skipssikkerhetsloven ... 45
7.6.5 Skipsarbeidsloven ... 45
7.6.6 Aktørbildet – ansvar og roller ... 46

DEL II

8 INTRODUKSJON TIL KOMPARATIV ANALYSE ... 47

9 INTERNASJONAL PÅVIRKNING ... 48
9.1 Introduksjon ... 48
9.2 Sjømatnæringen ... 48
9.2.1 Introduksjon ... 48
9.2.2 Særlig om EØS-avtalen og samarbeid med EU ... 49
9.2.3 Mat- og veterinærregelverket ... 49
9.2.4 Særlig om fiskerinæringen ... 50
9.3 Petroleumsnæringen ... 50
9.4 Maritim næring ... 52
9.5 Vurdering ... 53

10 REGULERINGSMETODIKK ... 54
10.1 Introduksjon ... 54
10.2 Fiskerinæringen ... 54
10.3 Akvakulturnæringen ... 55
10.4 Petroleumsnæringen ... 56

10.5 Maritim næring 58
10.6 Vurdering 59

11 FORMÅL MED LOVGIVNINGEN 61
11.1 Introduksjon 61
11.2 Fiskerinæringen 61
11.3 Akvakulturnæringen 63
11.4 Petroleumsnæringen 64
11.5 Maritim næring 65
11.6 Vurdering - formål med lovgivningen 65

12 TILSYN MED HAVNÆRINGENE 66
12.1 Introduksjon 66
12.2 Fiskerinæringen 66
12.3 Akvakulturnæringen 67
12.4 Petroleumsnæringen 67
12.5 Maritim næring 68
12.6 Vurdering av roller og ansvar 69

13 TILLATELSESREGIMER - STATLIG KONTROLL OG STYRING AV HAVNÆRINGENE 70
13.1 Introduksjon 70
13.2 Fiskerinæringen 71
13.2.1 Deltakerloven med forskrifter 71
13.2.2 Havressursloven med forskrifter - kvotesystemet 72
13.2.3 Strukturkvoteordninger 74
13.3 Akvakulturnæringen 75
13.3.1 Krav om akvakulturtillatelse 75
13.3.2 Saksgangen i behandling av nye akvakulturtillatelser 76
13.3.3 Særlig om styring av vekst og antallsbegrensning av akvakulturtillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø 78
13.4 Petroleumsnæringens tillatelsesregime 79
13.4.1 Undersøkelsestillatelse 79
13.4.2 Utvinningstillatelse 80
13.4.3 Utbyggings- og driftsfasen 81
13.4.4 Avslutning av petroleumsvirksomhet 82
13.4.5 Særlig om pålegg om samordning 83
13.5 Maritim næring 83
13.6 Vurdering av tillatelsessystemene 84
13.6.1 Samlet vurdering 84
13.6.2 Særlig om tillatelser i fiskerinæringen 85
13.6.2.1 Tillatelser i fiske knyttet til fartøy 85
13.6.2.2 Deltakeradganger og spesielle tillatelser 86
13.6.2.3 Aktivitetskravet – fiskereid flåte 86
13.6.3 Særlig om tillatelsessystemet og tilsyn med akvakulturnæringen 87
13.6.3.1 Tildeling av tillatelser i akvakulturnæringen 87
13.6.3.2 Tilsyn med akvakulturnæringen 88

14 PRODUKSJONSREGULERING ... 89
14.1 Introduksjon ... 89
14.2 Fiskerinæringen ... 89
14.3 Akvakulturnæringen ... 89
14.4 Petroleumsnæringen ... 90
14.5 Maritim næring ... 91
14.6 Vurdering ... 91

15 REGULERING AV OMSETNING AV PRODUKTER ... 91
15.1 Introduksjon ... 91
15.2 Fiskerinæringen ... 92
15.2.1 Førstehåndsomsetning gjennom salgslagene ... 92
15.2.2 Leveringsforpliktelser for fiskeflåten ... 92
15.3 Akvakulturnæringen ... 92
15.4 Petroleumsnæringen ... 92
15.5 Maritim næring ... 92
15.6 Vurdering ... 93

16 SIKRING AV EIERSKAP – REGISTRERING OG PANTSETTELSE AV ANLEGGG, INNRETNINGER OG FARTØY ... 93
16.1 Introduksjon ... 93
16.2 Fiskefartøy som sikringsobjekt ... 94
16.3 Akvakulturanlegg ... 94
16.4 Petroleumsinnretninger ... 94
16.5 Maritim næring ... 95
16.6 Vurdering ... 95

17 OVERFØRING OG PANTSETTELSE AV TILLATELSER ... 97
17.1 Introduksjon ... 97
17.2 Fiskerinæringen ... 97
17.2.1 Overføring av tillatelser ... 97
17.2.2 Pantsettelse av fisketillatelser ... 98
17.3 Akvakulturnæringen ... 99
17.4 Petroleumsnæringen ... 99
17.4.1 Overdragelse av tillatelser ... 99
17.4.2 Pantsettelse av tillatelser ... 100
17.5 Maritim næring ... 100
17.6 Vurdering ... 100

18 HMS-REGIMENE ... 102
18.1 Innledning ... 102
18.2 Fiskerinæringen ... 102
18.2.1 Lovgrunnlag og tilsynsmyndighet ... 102
18.2.2 Grunnkravene til helse, miljø og sikkerhet ... 103
18.2.3 Helsekrav ... 103
18.2.4 Arbeidstidsordninger ... 103
18.2.5 Lønnsdannelse og lønnsvilkår ... 104
18.3 Akvakulturnæringen ... 104

18.3.1 Gjennomgang av regelverk knyttet til akvakulturinstallasjoner offshore 104
18.3.2 Tradisjonell akvakultur 105
18.3.2.1 Lovgrunnlag og tilsynsmyndighet 105
18.3.2.2 Krav til fullt forsvarlig arbeidsmiljø 106
18.3.2.3 Helsekrav 106
18.3.2.4 Arbeidstidsordninger 106
18.3.2.5 Lønnsdannelse og lønnsvilkår 107
18.3.3 Særlig om offshore akvakultur 107
18.3.3.1 Lovgrunnlag og tilsynsmyndighet 107
18.4 Petroleumsnæringen 108
18.4.1 Lovgrunnlag og tilsynsmyndighet 108
18.4.2 Plikt til å overholde regelverket gjennom systematiske tiltak og påseansvaret 108
18.4.3 Nærmere om regelverksutforming og ansvar 109
18.4.4 Arbeidstidsordninger 110
18.4.5 Lønnsdannelse og lønnsvilkår 110
18.5 Maritim næring 111
18.5.1 Helse, miljø og sikkerhet 111
18.5.2 Arbeidstidsordninger 112
18.5.3 Lønnsdannelse og arbeidsvilkår 113
18.6 Vurderinger 113
18.6.1 Reguleringsmetodikk 113
18.6.2 Helsekrav 114
18.6.3 Arbeidstidsordninger 114
18.6.4 Virkninger for verdiskaping 115

19 SKATTLEGGING 117
19.1 Fiskerinæringen 117
19.1.1 Inntektsskatt – utgangspunkt og særregler 117
19.1.1.1 Avgift til Sjømatrådet og Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond 117
19.2 Akvakulturnæringen 118
19.2.1 Inntektsskatt – utgangspunkt og særregler 118
19.2.2 Formuesskatt 118
19.2.3 Avgift til Sjømatrådet 118
19.2.4 Oppdrettsnæringens sammenslutning for utfisking av rømt oppdrettslaks 118
19.2.5 Vederlag ved tildeling av tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret 118
19.3 Petroleumsnæringen 119
19.3.1 Innledning 119
19.3.2 Nærmere om sentrale regler i petroleumsskatteloven 120
19.3.3 Normpris for råolje 121
19.3.4 Grunnrente 121
19.4 Maritim næring 122
19.4.1 Rederiskatteordningen 122
19.4.1.1 Tonnasjeskatt 123
19.4.1.2 NOx avgift – miljøavtalen 123
19.4.1.3 Sjømannsfradrag 123
19.4.2 Tilskudd til sysselsetting av sjøfolk (tilskuddsordningen) 123
19.5 Vurdering 124
19.5.1 Reguleringsmetodikk 124

19.5.2 Skattemyndigheter og skattebetaling ... 124
19.5.3 Internasjonal regulering eller tilpasning ... 125
19.5.4 De skattemessige rammebetingelsenes innvirkning på verdiskaping ... 126
19.5.5 Særlig om vederlag ved tildeling av akvakulturtillatelser ... 127

20 INSENTIVORDNINGER ... 128
20.1 Introduksjon ... 128
20.2 Skatteordninger ... 128
20.2.1 Fiskerinæringen ... 128
20.2.2 Akvakulturnæringen ... 128
20.2.3 Petroleumsnæringen ... 128
20.2.4 Maritim næring ... 130
20.3 Insentivordninger for fiskerinæringen ... 130
20.4 Insentivordninger for akvakulturnæringen ... 131
20.5 Vurdering ... 132

21 HULL I REGELVERKET ... 132
21.1 Innledning ... 132
21.2 Kompensasjonsordning ved pålagt utslakting av fisk ... 132
21.3 Manglende regulering knyttet til pålegg om koordinert brakklegging for akvakultur i sjø ... 133

1. BAKGRUNN

1.1 INTRODUKSJON

Norge er en av verdens ledende havnasjoner. Regjeringen ønsker å sikre og videreutvikle denne posisjonen, og la i mars 2017 frem havstrategien *"Ny vekst, stolt historie"*.[1] Regjeringens politiske hovedmål er å bidra til *"størst mulig samlet bærekraftig verdiskaping og sysselsetting i havnæringene"*. Regjeringen vil søke å oppnå hovedmålet ved å følge tre hovedspor[2]:

- Bidra til gode rammebetingelser gjennom videreføring og videre utvikling av en effektiv, forutsigbar og kunnskapsbasert regulering av havnæringene;
- Legge til rette for kunnskaps- og teknologiutvikling i havnæringene gjennom forskning, innovasjon, utdanning og kompetanse; og
- Styrke de norske havnæringenes internasjonale konkurransekraft gjennom å bistå i arbeidet med markedsadgang, internasjonalisering og profilering av havnæringene.

I Havstrategien er det uttalt at de norske havnæringene skal utvikles med basis i eksisterende næringer, og i samspillet og skjæringspunktet mellom disse. Det fastslås at Norge må bygge videre på den kunnskapen og den erfaringen vi har. Det fremheves også at myndighetene skal bidra til at vilkår og rammebetingelser utformes på en måte som effektivt stimulerer til bærekraftig og lønnsom utvikling og høy verdiskaping i havnæringene[3]. Dette er noe av bakgrunnen for at regjeringen har ønsket å få gjennomført en *"komparativ analyse av de juridiske rammebetingelsene for havnæringene i Norge"*.

Formålet med den komparative analysen er i henhold til Havstrategien å *"legge bedre til rette for gode rammer som kan bidra til videre vekst og utvikling av havnæringene, og å kartlegge potensialet for forenklinger. I analysen skal en identifisere likheter og ulikheter i rammene samt drøfte disse. Dette vil kunne gi myndighetene som forvalter den enkelte næring viktig innsikt i hvordan de andre næringene forvaltes, og ideer til hvordan forholdene kan legges bedre til rette for den næringen de har ansvaret for. Det vil også kunne gi et grunnlag for å vurdere de juridiske rammene for havnæringene samlet sett. En komparativ analyse vil kunne avdekke om det er hull i regelverket, om det er ulikheter som ikke trenger å være der og hindrer utvikling. Hensikten skal ikke være at alle næringene skal ha de samme rammene – til det er ulikhetene for store, men samtidig er det et potensial for å fjerne ubegrunnede ulikheter i de myndighetsskapte rammebetingelsene. Det må arbeides for å skape et teknologinøytralt regelverk som bidrar til å fremme teknologisk utvikling".* [4]

1.2 VÅRT OPPDRAG

På bakgrunn av Havstrategien har Nærings- og fiskeridepartementet utformet en oppdragsbeskrivelse for en komparativ analyse, hvor Arntzen de Besche Advokatfirma AS er gitt følgende oppdrag:

---

[1] Heretter referert til som "Havstrategien", tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ny-vekst-stolt-historie/id2552578/
[2] Havstrategien punkt 1.
[3] Havstrategien punkt 3.4
[4] Havstrategien punkt 4.9

"Oppdraget skal:

- *for å sette reguleringen i en kontekst, gi en kort beskrivelse av det som kjennetegner de tre havbruksnæringene. Dette omfatter bakgrunn for de ulike næringene, status for næringene i dag, og anvendt reguleringsmetodikk. Gi en beskrivelse av det sektorspesifikke kjerneregelverket som regulerer hver av de tre havnæringene. Oppdraget omfatter vurdering av arbeidsmiljø-regimene.*

- *Analysere i hvilken utstrekning de ulike regelverkene legger til rette for verdiskaping, næringsutvikling, innovasjon og teknologiutvikling.*

- *Analysen skal også beskrive havnæringenes regelverk for sikring av eierskap, panterettigheter og andre rettighets-stiftelser, og vurdere i hvilken utstrekning de aktuelle regelverkene legger til rette for videreutvikling av næringene.*

- *For å unngå dobbeltarbeid skal analysen bygge på pågående arbeid, inkludert gjennomgang av regelverket knyttet til havbruksinstallasjoner (oppdrag til Sjøfartsdirektoratet og Fiskeridirektoratet)."*

1.3 STRUKTUR I RAPPORTEN

I tråd med Nærings- og fiskeridepartementets oppgavebeskrivelse, er rapporten todelt.

Rapportens *del 1* er en konsentrert fremstilling av rammeverket for havnæringene, med særlig fokus på det som kjennetegner havnæringene samt en oversikt over den respektive sektorlovgivningen.

Rapportens *del 2* er en komparativ fremstilling av utvalgte emner fra de sektorspesifikke kjerneregelverkene for havnæringene som antas å ha betydning for verdiskaping. Her drøftes likheter og ulikheter, og i hvilken utstrekning de respektive regelverkene kan antas å legge til rette for verdiskaping. Fremstillingen fremhever også områder hvor regelverket kan forenkles og forbedres med hensyn til å gi økt forutsigbarhet for næringsaktørene.

1.4 AVGRENSNINGER OG DEFINISJONER

Vi legger til grunn den forståelsen av begrepet "havnæringene" og de definisjonene av de enkelte næringene som fremgår av Nærings- og fiskeridepartementets oppdragsbeskrivelse:

- Petroleumsnæringen består av oljeselskaper (operatører og rettighetshavere) og tilknyttet leverandørindustri. Sistnevnte defineres som virksomheter som leverer olje- og gassrelaterte varer og tjenester til oppstrøms olje- og gassindustri, enten direkte til oljeselskapene (operatører) eller indirekte til andre leverandører. I forståelse med oppdragsgiver har vi fokusert på sektorregelverket. Rapporten har dermed mest fokus på den delen av næringen som driver petroleumsvirksomhet.

- Maritim næring kan defineres som alle virksomheter som eier, opererer, designer, bygger, leverer utstyr eller spesialiserte tjenester til alle typer skip og andre flytende enheter. I forståelse med oppdragsgiver har vi fokusert på den delen av næringen som representeres av internasjonal skipsfart, her virksomhet basert på fart mellom fremmede havner i farvann utenfor Norge.

- Sjømatnæringen defineres som fiskeri- og akvakulturvirksomhet, samt leverandører av utstyr og tjenester til slik virksomhet. Fiskerinæringen og akvakulturnæringen har ulik historie, reguleringstradisjon, og forskjellig ressursgrunnlag. Rapporten skiller derfor mellom fiskerinæringen og akvakulturnæringen.

- Rapporten omhandler sektorspesifikt kjerneregelverk for havnæringene. Vi behandler ikke regelverk som gjelder for næringslivet generelt, som for eksempel aksjelovgivning, kontraktsrettslige regler og generelle skatteregler. Vi vil videre bare dekke det juridiske rammeverket for leverandørindustrien så langt det kan sies å være sektorspesifikt.

- Oppdragsbeskrivelsen omfatter arbeidsmiljøregimene. Vi har bare behandlet helse-, miljø og sikkerhetskravene, og avgrenset mot individuelle rettigheter og stillingsvernsreglene som er mindre sektorspesifikke.

2. METODE

Fortolkninger av regelverk er basert på alminnelig juridisk metode.

Oppdragsbeskrivelsen omfatter også en analyse av i hvilken utstrekning de ulike regelverkene legger til rette for *"verdiskaping, næringsutvikling, innovasjon og teknologiutvikling"*.

Verdiskaping defineres gjerne som summen av driftsresultat pluss lønnskostnader. For at et regelverk skal legge til rette for verdiskaping antar vi at man må sikre juridiske rammebetingelser som tilrettelegger for økt produksjon, og dermed for økt resultat til fordeling mellom eierne (i form av utbytte), arbeidstakere (i form av lønn) og staten (i form av skatteinntekter).

Det faller utenfor rammen for dette oppdraget å gjennomføre en sosialøkonomisk analyse av verdiskaping. Vi har derfor tatt utgangspunkt i de forhold som anses som særlig viktige for å fremme verdiskaping, samt i hva som kan anses som kjennetegn på juridiske rammebetingelser som bidrar til å fremme slike forhold.

<u>Forhold som fremmer verdiskaping</u>
Næringsutvikling, innovasjon og teknologiutvikling er spesielt nevnt i oppdragsbeskrivelsen. Dette er forhold som regjeringen har lagt til grunn som viktige for verdiskaping (jf. kapittel 1.1 foran). Det er videre forutsatt i oppdragsbeskrivelsen at vårt arbeid tar opp i seg resultatene fra en gjennomgang av regelverk knyttet til akvakulturinstallasjoner offshore som er gjennomført av Sjøfartsdirektoratet og Fiskeridirektoratet. Her er det lagt til grunn at også sikkerhet på arbeidsplasser og for konstruksjoner (HMS), samt tilrettelegging for gode registrerings- og pantevilkår (økonomisk infrastruktur) er av betydning for videreutvikling av akvakulturnæringen. Dette er også områder som er spesifikt omfattet av oppdragsbeskrivelsen.

I Havstrategien forutsettes at verdiskapingen i havnæringene skal være "bærekraftig". I dette ligger at det skal tas tilbørlig hensyn til blant annet andre aktører, miljøet, grunnleggende menneskerettigheter samt å hindre alvorlig kriminelle handlinger. Det ligger utenfor oppdraget og vår kompetanse å vurdere bærekraft særskilt.

På denne bakgrunnen har vi tatt som utgangspunkt at næringsutvikling, innovasjon, teknologiutvikling, HMS og økonomisk infrastruktur er forhold som særlig bør fremmes for å legge til rette for verdiskaping.

Juridiske rammebetingelser som fremmer verdiskaping

I Havstrategien angis det også hva regjeringen anser for å være viktige kjennetegn ved et regelverk som bidrar til å sikre verdiskaping innenfor havnæringene. Det uttales blant annet at: *"For det første vil regjeringen bidra til gode rammebetingelser gjennom å videreføre og videreutvikle en effektiv, forutsigbar og kunnskapsbasert regulering av havnæringene»*. Videre at *«det må sørges for at lovgivningen ikke hindrer innovasjon og teknologi- og erfaringsoverføring på tvers av havnæringene, og arbeide for å sikre et teknologinøytralt regelverk som bidrar til å fremme teknologisk utvikling"*.

I Havstrategien fremheves det også at havnæringene er internasjonalt rettet og avhengig av tilgang til de internasjonale markedene. Dette innebærer at viktige rammer for næringene fastsettes internasjonalt. Følgelig er deler av det norske regelverket for havnæringene basert på internasjonalt fremforhandlet regelverk[5]. Vi har ikke gitt en uttømmende beskrivelse av det internasjonale regelverket, men behandler dette der det finnes relevant i forhold til å illustrere næringenes utvikling og betydningen for utviklingen av det norske regelverket.

På denne bakgrunn har vi tatt som utgangspunkt at et regelverk som skal legge til rette for en bærekraftig verdiskaping i havnæringene, må være effektivt, forutsigbart, kunnskapsbasert, teknologinøytralt og internasjonalt tilpasset.

3. ARBEIDET MED RAPPORTEN

Rapporten er utarbeidet av Arntzen de Besche Advokatfirma AS med et kjerneteam bestående av:

- Bjørn Sørgård, Partner, ansvarlig advokat for oppdraget og fagansvarlig for forhold knyttet til sjømatnæringen;
- Tonje Pareli Gormley, Partner, prosjektleder og fagansvarlig for forhold knyttet til petroleumsnæringen;
- Karl-Johan Gombrii, Advokat, fagansvarlig for forhold knyttet til maritim næring;
- Tron Dalheim; Partner, fagansvarlig for forhold knyttet til arbeidsmiljø;
- Rune Tjomsås Andersen; Partner, fagansvarlig for forhold knyttet til skatt og avgift;
- Ida Espolin Johnson; Partner;
- Kjerstin Falkum Løvik, Senioradvokat, prosjektsekretær, og
- Jenny Walderhaug Jensen, Advokatfullmektig

[5] Havstrategien punkt 6.3 og 6.4.

DEL I

4 INTRODUKSJON

I del I gis en kort beskrivelse av det som kjennetegner hver av de tre havnæringene, herunder de politiske drivere. Deretter følger en kort oversikt over statlig organisering og involvering i næringene, sentrale utviklingstrekk i regelverket og status for næringene i dag. Endelig gis en kort oversikt over sektorregelverket.

Havnæringene er grunnleggende forskjellige til tross for at de har havet som felles næringsgrunnlag.[6] Sjømat-næringen (fiskeri) og petroleumsnæringen bygger på uttak av ressurser i og under havet. Den maritime næringen og leverandørnæringen leverer på sin side varer og tjenester som støtter opp under, blant annet, sjømat- og petroleumsnæringene. Aktør- og risikobildet for hver enkelt næring er også forskjellig.

5 SJØMATNÆRINGEN

5.1 INTRODUKSJON

Sjømatnæringen deles tradisjonelt inn i tre sektorer: fiskerinæringen, akvakulturnæringen og den landbaserte sjømatindustrien. I tillegg kommer tilknyttet leverandørindustri som leverer utstyr og tjenester til sjømatnæringen.

I Nærings- og fiskeridepartementets beskrivelse av oppdraget er sjømatnæringen definert som: *"fiskeri- og akvakulturvirksomhet, samt leverandører av utstyr og tjenester til slik virksomhet."* Dette er en snevrere definisjon enn i Havstrategien pkt. 2.1 hvor også bearbeiding og eksport av sjømat (fiskeindustrien) er omfattet. Fiskeindustrien behandles derfor ikke særskilt. Bearbeiding og eksport har imidlertid betydning for verdiskapingen i sjømatnæringen, og det knyttes derfor enkelte kommentarer til denne industrien der det anses å være av verdi for sammenhengen i rapporten.

Fisk og fiskeprodukter har gjennom 1000 år vært blant de viktigste næringsveiene og blant de viktigste eksportvarene fra Norge. Nyere forskning viser at det allerede på 800-tallet var eksport av torsk fra Lofoten-området helt ned til Tyskland, og sannsynligvis også andre steder i Europa.[7]

Gjennom generasjoner levde våre forfedre av rike forekomster av fisk langs Norgeskysten. Redskapene ble hele tiden bedre og kunnskapen om havet stadig større. Et yrende Lofotfiske var fra Hansatiden avgjørende for fremveksten av både Bergen og Trondheim, som byer og handelssentra. Jektefarten fra Nord-Norge til Vestlandet varte i århundrer, og førte til nye næringer og muligheter.

[6] Havstrategien punkt 2 og punkt 4.9.
[7] Bastiaan Star mfl. Ancient DNA reveals the Arctic origin of Viking Age cod from Haithabu, Germany, 3. juli 2017

Norge er i dag verdens nest største eksportør av sjømat både fra fiske og akvakultur. Ca. 95 % av sjømaten vi produserer blir eksportert til 140 land. I 2017 var eksportverdien NOK 94,5 milliarder. I 2005 lå eksportverdien på NOK 31 milliarder. Eksportverdien har således mer enn tredoblet seg på disse 12 årene. Laks er det klart dominerende eksportproduktet med vel 68 prosent av eksportverdien i 2017 (NOK 64,7 milliarder).

Sjømatnæringens store betydning for nasjonen og særlig for kystsamfunnene reflekteres i regelverket. Dagens regelverk for deltakelse i fisket og høsting av fiskeressursene er et resultat av lang historie og avveining av politiske hensyn hvor det har stått, og står, sentralt at verdiskapingen i næringen skal bidra til å trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, og at høstingen av de marine ressurser skal komme kystbefolkningen til gode.

Norsk forvaltning av de marine ressursene har lange tradisjoner, og Norge er internasjonalt anerkjent som et foregangsland i bærekraftig forvaltning. Det meste av norsk fisk blir tatt i Norges 200 mils økonomiske sone. Sammen med fiskevernsonen rundt Svalbard og fiskerisonen rundt Jan Mayen dekker havområdene under norsk jurisdiksjon om lag 2 mill. km^2. De fleste fiskebestandene Norge beskatter er delt med andre land. Norge har inngått en rekke avtaler med naboland hvor partene forplikter seg til å møtes regelmessig for å enes om forvaltningstiltak og fordeling av kvoter.

Høsting av marine ressurser reguleres av havressursloven. Havressursloven bygger på et forvaltningsprinsipp om at mennesker skal høste av overskuddet fra de marine ressursene slik at ressursene også kommer fremtidige generasjoner til gode. Det rettslige utgangspunktet er at det kan høstes fra de viltlevende marine ressursene, men at myndighetene har en plikt til jevnlig å vurdere hva slags forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre en bærekraftig beskatning. De tradisjonelle fiskeriene er klart den dominerende formen for høsting. Høsting av tang og tare er imidlertid en voksende næring som kan få større betydning i ressursforvaltningen. Det er også forventninger til verdiskaping knyttet til uttak og utnytting av det genetiske materialet i de marine ressursene.[8]

Økt effektivitet i fiskeflåten, kombinert med et mål om lønnsomhet, har medført at regelverket har vært i stadig utvikling. Et sentralt hensyn og utviklingstrekk har vært endringer i regelverket for å tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget og å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av ressursene. Et sentralt regulatorisk tiltak har vært at de viktigste fiskeriene har blitt "lukket" i den forstand at det kreves særskilt tillatelse eller deltakeradgang for å delta i fisket.

Akvakulturnæringen har siden 1950 tallet utviklet seg fra et primitivt forsøksstadium til en forskningsbasert, teknologisk raffinert næring med større verdiskaping enn saltvannsfiskeriene. Akvakulturnæringen har fra 1973 vært gjenstand for aktiv næringsregulering fra myndighetens side. Veksten i volum og eksportverdi av akvakulturnæringen har vært formidabel.

Det er utviklet en betydelig norsk leverandørindustri til fiskeri- og akvakulturnæringen, men denne er i liten grad omfattet av sektorspesifikk lovgivning, og vil derfor ikke omtales særskilt i rapporten.

I tilknytning til fiskeri- og akvakulturnæringen er det også en betydelig industri innen bearbeiding, videreforedling og eksport. For denne industrien gjelder stor grad av internasjonal regulering. Det meget omfattende hygieneregelverket er resultat av et harmonisert EØS-regelverk. Regelverk knyttet til fiskeeksport er regulert både av EØS-avtalen og andre handelsavtaler. Dette er vesentlig for å sikre tilgang for norske produkter til viktige markeder.

---

[8] Forslag til forskrift om uttak og utnytting av genetisk materiale ble sendt på høring 3. juli 2017. Forskriften foreslås hjemlet i havressurslova §§ 8 og 9, samt naturmangfoldloven §§ 57, 58 og 59.

Framtidsutsiktene for norsk sjømatnæring er gode. I Havstrategien fremheves det at havets ressurser vil være viktige for å skaffe nok mat som tilfredsstiller ernæringsmessige behov til en voksende verdensbefolkning. Fiskeri og akvakultur spiller allerede i dag en viktig rolle for verdens matsikkerhet og ernæring. Sjømat inneholder essensielle fettsyrer og næringsstoffer som er viktige for helse og utvikling. Det er potensial for å øke havets bidrag til matsikkerhet, både gjennom bærekraftig fiske og vekst i akvakultur samt utnyttelse på lavere trofiske nivå, bruk av restråstoff og fôrutvikling.

5.2 FISKERINÆRINGEN

5.2.1 Særlige forhold ved næringen og hovedtrekk i norsk fiskeripolitikk

De bærende hensyn bak norsk fiskeripolitikk er å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene, bidra til lønnsomhet og verdiskaping i næringen, samt medvirke til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Det er i dag rundt 11 000 aktive fiskere langs kysten. Hovedvekten av disse er bosatt i de tre nordligste fylkene og Møre og Romsdal. Fiskerinæringen har tradisjonelt hatt sterke organisasjoner, som i stor grad har påvirket fordeling av ressurser mellom de ulike fartøygrupper, og slik hatt vesentlig innflytelse på regelverksutviklingen.

Den norske fiskeflåten er sammensatt, med små og store fartøy. Gjennom de siste 30 årene har reguleringen av norske fiskerier gått fra å være åpent, med tilnærmet fritt fiske, til en situasjon der de viktigste fiskeriene er adgangsbegrenset. For de viktigste kommersielle fiskeriene er det et krav for deltakelse at rederi og fartøy har særskilt tillatelse i form av konsesjon i havfiskeflåten, eller deltakeradgang i kystfiskeflåten.

Reguleringene av de enkelte fiskerier foretas årlig med reguleringsmøter, med deltakelse fra forvaltning og næring, som det sentrale forum. Reguleringene fastsettes endelig av Nærings- og fiskeridepartementet.

Fiskesalgslagene spiller en sentral rolle i norsk fiskeripolitikk. All førstehåndsomsetning av fisk må skje gjennom, eller med godkjennelse av, et fiskesalgslag. Salgslagene spiller også en viktig rolle i ressurskontrollen, i gjennomføringen av fisket, samt som oppgjørssentral mellom fisker og kjøper.

Fiskerivirksomhet innebærer ikke ubetydelig risiko. I dag omsettes fiskekvoter til historisk høye priser, noe som forutsetter maksimal utnyttelse og opprettholdelse av høye markedspriser for at det skal være lønnsomt. Markedsrisikoen er imidlertid til stede, både i form av svingninger i prisene og tilgangen til visse markeder. I tillegg kommer risiko i form av svikt i ressurstilgang og kvotestørrelser, annen myndighetsregulering, og værforhold.

5.2.2 Oversikt over statlig organisering og ansvarsområder

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede forvaltningsansvaret for fiskerinæringen i Norge.

Fiskeridirektoratet er den sentrale tildelings- og tilsynsmyndigheten for fiskerinæringen. Ressurskontrollen utøves i et samarbeid mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og Fiskesalgslagene.

5.2.3 Sentrale historiske utviklingstrekk i regelverket[9]

Som nevnt i kapittel 5.2.1 har de bærende politiske hensyn bak fiskerilovgivningen vært å sikre bærekraftig fordeling og utnyttelse av ressursene, bidra til verdiskaping i næringen, og opprettholde bosetting langs kysten.

Fisken i havet er en ressurs som ingen har eiendomsrett til, men som i prinsippet tilhører hele det norske samfunnet. Det å kunne fiske har historisk sett vært en del av allemannsretten, og en levevei som har vært åpen for enhver. Dette utgangspunktet har vært et viktig grunnlag for bosetting og næringsutvikling langs kysten. Med dette som utgangspunkt, er det etablert et institusjonelt rammeverk blant annet for å hindre at noen "tar seg til rette" og utnytter de felles ressursene til fortrengsel for andre. Et kjent eksempel som markerte et behov for et slikt institusjonelt rammeverk var Trollfjordslaget under lofotfisket i mars 1890. Redereide dampbåter hadde sperret av fjorden med not, og krevde betaling for at kystfiskerne skulle slippe til. Fiskerne mente dette brøt med allemannsretten, og lot seg ikke stanse. I mars 1891 vedtok Stortinget endringer i Lofotloven, som blant annet forbød bruk av not under Lofotfisket.

Utover 1900-tallet ble det gradvis innført strengere regulering av deltakelse og utøvelse av fiskeriene. Sentrale lover var blant annet:

- Trålerloven 1937 (strenge restriksjoner på trålfiske)
- Råfiskloven 1938 (førstehåndsomsetning gjennom salgslag)
- Lov om eigedomsrett til fiske og fangstfarkoster 1956 (prinsippet om at fiskefartøyer skal eies av aktive fiskere)
- Lov om deltakelse i fisket (deltakerloven) 1972

Teknologisk utvikling og en stadig mer fangsteffektiv fiskeflåte har gjort det nødvendig også å regulere beskatningen av ressursene, gjennom adgangsregulering og et kvotesystem som har utviklet seg parallelt med utviklingen i fiskeriene. I havfiskeflåten reguleres beskatningen gjennom tildeling av et begrenset antall spesielle tillatelser. I kystfisket har reguleringen skjedd ved å lukke fisket etter utsatte arter for allmennheten, og forbeholde de tilgjengelige kvotene for yrkesfiskere. I dag er fisket etter alle de viktigste artene lukket.

Et offentlig utvalg som skulle se på hvordan kvotesystemet i fiskeflåten bør innrettes i fremtiden leverte sin rapport i desember 2016.[10]

5.2.4 Status for næringen i dag

Fiskerinæringen står for den tradisjonelle fangsten av fisk. I Havstrategien er det fremhevet at norske farvann er rene, næringsrike og hjem for mange viktige internasjonalt omsettelige fiskearter, deriblant makrell, sild, torsk, sei, hyse, kolmule. Totale fangster har ligget jevnt i underkant av 2,5 millioner tonn over flere år, men utviklingen i fiskerienes verdiskaping er positiv. Dette skyldes både effektivisering i flåten (blant annet gjennom strukturordningen) og økte priser på villfanget fisk.[11]

---

[9] Fremstillingen i dette punktet bygger på og er dels hentet fra fremstillingen i NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem, hvor det i kapittel 3 er gitt en grundig gjennomgang av hovedtrekk ved utviklingen av kvotereguleringer i forvaltningen av norske fiskerier.
[10] NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem
[11] Havstrategien side 19

Et bredt spekter av bedrifter leverer utstyr og tjenester til fiskerinæringen, fra utstyr om bord på fiskefartøyer, til fabrikklinjer på land og transport til markedene.

5.3 OVERSIKT OVER SEKTORLOVGIVNING

5.3.1 Innledning

I Havstrategien[12] fremheves det at det er et mål å forvalte de viltlevende marine ressursene i havet slik at det oppnås høyest mulig langtidsutbytte. Dette gir grunnlag for sysselsetting, verdiskaping og eksportinntekter. Havressursloven gir regler om høsting og annen utnyttelse av marine ressurser, herunder hjemmel til å begrense det enkelte fartøys fiske. Deltakerloven gir hjemmel til å begrense kapasiteten i flåten, og gir regler om tillatelser og vilkår for å drive ervervsmessig fiske. Lovene bidrar til at utnyttelse av de marine ressurser og deltakelsen i fiskeriene kan reguleres og kontrolleres av forvaltningen.

5.3.2 Havressursloven

Havressursloven[13] av 2009 er den sentrale loven for forvaltning og regulering av viltlevende marine ressurser.

Lovens formål er i flg § 1 *"å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna".*

Det saklige virkeområdet for havressursloven omfatter all høsting og utnyttelse av viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale. Viltlevende marine ressurser omfatter fisk, sjøpattedyr som helt eller delvis har tilhold i sjøen, andre marine organismer og planter med tilhold i sjøen eller på eller under havbunnen, (jf. § 3, første ledd). Utvidelse av virkeområdet til å omfatte alle viltlevende marine ressurser og det tilhørende genetiske materialet, - ikke bare tradisjonell fangst og fiske, var en vesentlig endring i forhold til virkeområdet for saltvannsfiskeloven, som havressursloven erstattet. Viltlevende anadrome arter slik dette er definert i lakse- og innlandsfiskeloven (laksefisk som vandrer mellom sjø og ferskvann og som er avhengig av ferskvann for å reprodusere seg), faller i utgangspunktet inn under virkeområdet til havressursloven, men er særskilt unntatt, (jf. § 3, første ledd, tredje punktum).

For å sikre at høsting og annen utnyttelse skjer i samsvar med bestemmelsene fastsatt i eller i medhold av loven, gjelder loven også for andre tiltak i forbindelse med høsting og annen utnyttelse av fangst, *"så som omlasting, levering, landing, mottak, transport, oppbevaring, produksjon og omsetning"*, jf. § 3, annet ledd.

Geografisk gjelder loven på norske fartøy, på norsk landterritorium unntatt Jan Mayen og Svalbard, i norsk sjø-territorium og indre farvann, på den norske kontinentalsokkelen og i områder opprettet med hjemmel i lov om Norges økonomiske sone jf. §§ 1 og 5.

Personelt gjelder loven for "alle" innenfor det geografiske området til loven, jf. § 5.

Havressursloven § 2 bestemmer at retten til de viltlevende marine ressursene ligger til *"felleskapet i Noreg"*. I merknadene til bestemmelsene er det presisert at dette ikke etablerer statlig eiendomsrett til ressursene i juridisk forstand, men uttrykker fellesskapets rett til ressursene i motsetning til en privateid ressurs. I merknadene presiseres også at bestemmelsen i § 2 er en oppfølging av en uttalelse som næringskomiteen flere ganger har kommet med[14] :

---

[12] Se Havstrategien, side 50.
[13] Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova) (LOV-2008-06-06-37)
[14] Se blant annet i Innst. O. nr. 38 (1998-1999) kapittel 2.3.

"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."

Fiskeressursene er således verken gjenstand for privat eller statlig eiendomsrett. Samtidig følger det av både deltakerloven og havressursloven at staten har rett til og ansvar for å tre inn på fellesskapets vegne og forvalte og fordele disse ressursene.

I lovens kapittel 2 er det gitt hjemmel til å gi regler om at den som skal drive med marin bioprospektering må ha særskilt tillatelse, samt at staten kan sikre seg økonomisk vederlag ved utnytting av norsk marint genetisk materiale. Forskrifter om bioprospektering er nå under utarbeidelse.

Havressursloven tydeliggjør Norges urfolksforpliktelser. I § 7 bokstav g) slås det fast at forvaltningstiltakene skal være med å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur. I oppfølgingen av kystfiskeutvalget for Finnmark[15] , ble det gjort enkelte lovendringer i havressursloven og deltakerloven for å sikre at fiskerilovgivningen også for framtiden vil være klart innenfor rammene av folkeretten på dette området.

I medhold av havressursloven er det gitt forskrift om høsting av tang og tare[16]. Fiskeridirektoratet, i samråd med Klima- og miljødirektoratet, er gitt hjemmel for å tillate og regulere høsting av tare i enkelte regioner gjennom regionale forskrifter. Slik tillatelse kan gis for inntil 5 år av gangen.

Havressursloven kapittel 4 gir flere generelle regler om hvordan høstingen skal foregå. Et viktig prinsipp er ilandføringsplikten i § 15, som påbyr at all fangst av fisk skal føres i land.

Lovens § 16, første ledd bestemmer at all høsting og annen utnyttelse av viltlevende marine ressurser skal skje så skånsomt som mulig. Bestemmelsen må ses i sammenheng med tilsvarende bestemmelser i naturmangfoldloven. I § 16, annet ledd gis det hjemmel til å regulere en rekke praktiske forhold for å gi et tjenlig høstingsmønster, for eksempel fredningsperioder, forbud mot høsting i visse områder, hvor mange fartøy som kan høste i et område. I § 19 gis hjemmel for å opprette marint beskyttede områder der det er forbudt å høste eller utnytte viltlevende ressurser.

Lovens § 20, første ledd gir et generelt forbud mot fiske med trål innenfor territorialgrensen, mens § 20, andre ledd gir hjemmel for å fastsette høstningsforbud for andre fartøy- eller redskapsgrupper innenfor grunnlinjene. Videre gir § 22 visse redskapsbegrensninger for fritids-, sports- og rekreasjonsfiske fra land eller fartøy som ikke er merkeregistrerte. Lovens § 23 fastslår en omsetningsgrense for fangst fra sports- og rekreasjonsfiske for norske borgere på inntil 50 000 kroner.

Havressursloven kapittel 5 gir regler som skal bidra til orden på fiske- og høstefelter. I § 25 bestemmes det at den som først tar til å sette ut redskaper, og holder frem med dette uten uvanlig opphold, har rett til å høste i området (forkastregelen). I § 27 gis det regler for hvordan et kast fra notfiske kan settes og fortøyes i lås, mens § 28 setter forbud mot å etterlate gjenstander i sjøen, og § 29 pålegger berging av tapte eller etterlatte redskaper.

I § 30 gis det bestemmelser om objektivt erstatningsansvar for skade på redskaper som er satt ut i sjøen. Erstatningsansvaret gjelder også indirekte tap som tapt fangst og tap som følge av avbrudd i høstingen.

---

[15] NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark, Prop. 70 L (2011-2012) Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalget).
[16] FOR-1995-07-13-642

Utøvelsesforskriften gir bestemmelser om gjennomføring av fisket og inneholder blant annet generelle regler om minstemål for fiskearter i både fritids- og kommersielt fiske, jf. § 43.

5.3.3 Deltakerloven

Deltakerloven[17] gir bestemmelser om adgang til å delta i og drive ervervsmessig fiske og fangst og annen høsting av viltlevende marine ressurser. Som nevnt er alle viktige kystfiske adgangsregulert/lukket, mens man må ha spesiell tillatelse for havfiske.

Deltakerloven gjelder for norske fartøy slik dette begrepet er definert i sjølovens §§ 1-4.

Deltakerloven gjelder for all høsting av viltlevende marine ressurser. Viltlevende anadrome arter slik dette er definert i lakse- og innlandsfiskeloven, faller i utgangspunktet inn under virkeområdet til deltakerloven, men er særskilt unntatt, jf. § 2, annet ledd.

Fremstilling av tillatelsessystemet gitt i og i medhold av deltakerloven, er gitt i kapittel 13.2.1 nedenfor.

5.3.4 Fiskeindustrien

Det gjelder i utgangspunktet ingen sektorspesifikk næringsregulering knyttet til fiskeindustrien. Reglene knyttet til førstehåndsomsetning av fisk i medhold av fiskesalslagslova[18], samt regelverk knyttet til særlige leveringsplikter, har likevel betydning som rammevilkår for fiskeindustrien. Dette vil bli noe nærmere berørt i kapittel 15.2 nedenfor.

Matloven er hjemmelslov for hygieneregelverket for sjømatproduksjon og er på dette området harmonisert med EUs regelverk. Dette sikrer tilgang for norsk sjømat til hele det viktige EU-markedet. Hygieneregelverket er detaljert og omfattende, men vil i liten grad bli behandlet i denne rapporten. En kort omtale gis i kapittel 9.2.3 nedenfor.

5.4 AKVAKULTURNÆRINGEN

5.4.1 Særlige forhold ved næringen og hovedtrekk i norsk akvakulturpolitikk

De bærende hensyn bak norsk akvakulturpolitikk er å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurranse-kraft, skape sysselsetting og bærekraftig verdiskaping i kystsamfunnene, samt å bidra til en god disponering av kystnære sjøområder mellom ulike interesser. Det er ingen som har privat eiendomsrett i de områder hvor det er aktuelt å drive akvakultur, men det mange som er interessert i å kunne benytte områdene til aktiviteter som kystfart, fiske, rekreasjon, akvakultur.

Akvakulturnæringen i Norge består i all hovedsak av produksjon av laks og ørret, hvor laks igjen er den klart dominerende arten. Norge er raskt blitt verdensledende i lakseoppdrett. Laks er en av våre største eksportartikler og en internasjonalt anerkjent merkevare. Næringen betyr mye for sysselsettingen i kyst-Norge.

Det pågår stadige produksjonsforbedringer i næringen. Dette gjelder både knyttet til driftsmessige og teknologiske

[17] Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) (LOV-1999-03-26-15)
[18] Lov om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalslagslova) (LOV-2013-06-21-75)

forhold. Samtidig har næringen utfordringer, hvor særlig lakselus per i dag anses som den største begrensningen på mulighetene for videre vekst

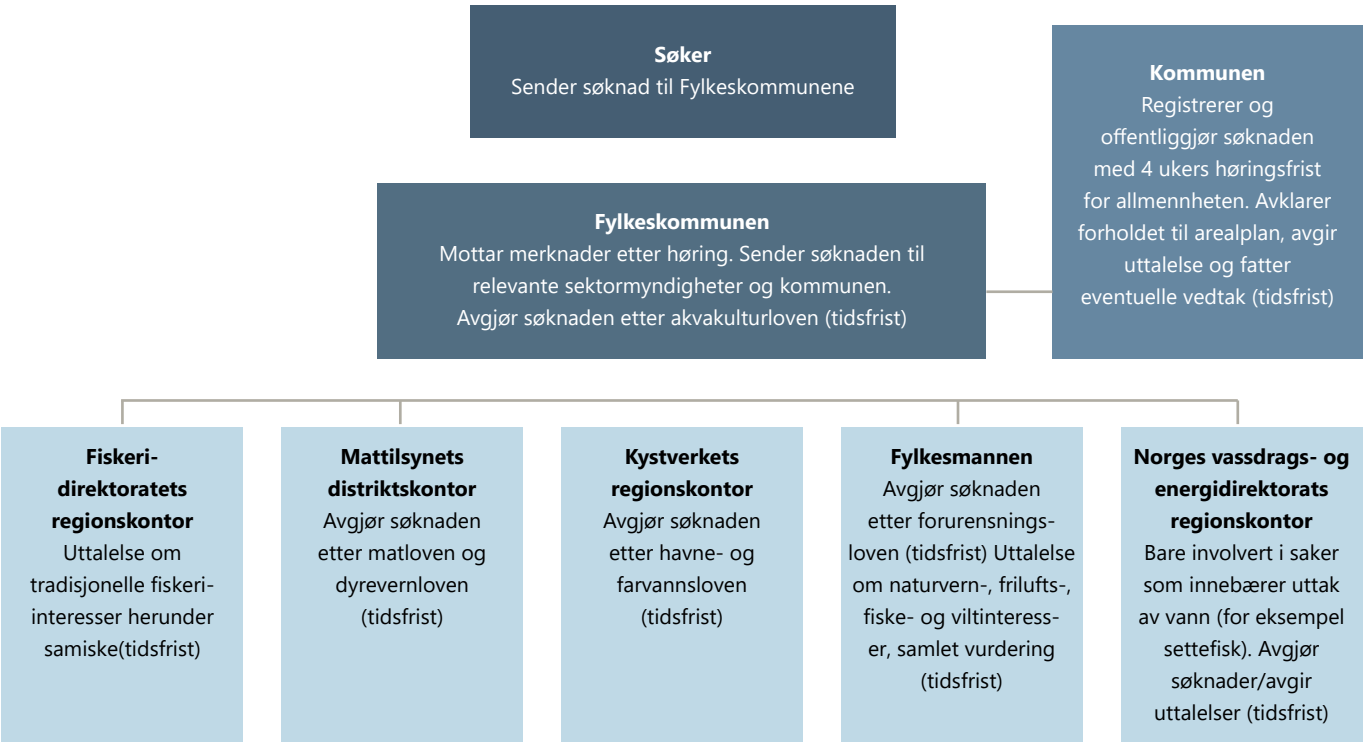
Akvakulturvirksomhet innebærer betydelig risiko. Slakteklar laks har en betydelig verdi, og tap av fisk frem til slakt kan representere betydelige beløp. Det tar 2 ½ - 3 år fra bestilling av innlegg av rogn og til fisken er slakteklar. Mye kan skje i denne perioden. I tillegg til markedsrisikoen er den biologiske risikoen særlig relevant.

5.4.2 Oversikt over statlig organisering og ansvarsområder

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede forvaltningsansvaret for akvakulturnæringen i Norge.

Det er flere myndigheter som utsteder tillatelser nødvendig for akvakulturvirksomhet. Fiskeridirektoratet har sammen med fylkeskommunene ansvar for tildeling av tillatelser etter akvakulturloven. Tilsynsmyndigheten etter akvakulturloven ligger til Fiskeridirektoratet.

Akvakulturtillatelser tildeles av fylkeskommunene (med Fiskeridirektoratet som klageinstans). Før det kan gis tillatelse må det innhentes tillatelse fra ulike myndigheter: (i) fra Mattilsynet etter matloven og dyrevelferdsloven, (ii) fra Fylkesmannens miljøvernavdeling etter forurensningsloven, og (iii) fra Kystverket etter havne- og farvannsloven. Dersom det er behov for uttak av ferskvann, må det i tillegg innhentes tillatelse fra NVE etter vannressursloven. Akvakulturtillatelse kan heller ikke gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven, eller verneplaner etter naturmangfoldloven og kulturminneloven. De samme statlige organer spiller en sentral rolle som tilsynsmyndighet for akvakulturnæringen. En oversikt over relevante offentlige myndigheter i denne prosessen og deres respektive roller er gitt i figur nedenfor.[19]



[19] Figuren er hentet fra Havbruksmeldingen , Meld. St. 16 Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, figur 5.9, på side 30.

5.4.3 Sentrale historiske utviklingstrekk i regelverket[20]

Den første loven om akvakultur var midlertidig og ble gitt i 1973. Det fantes da 287 anlegg. I 1975 ble det innført restriksjoner på etablering av oppdrettsanlegg (5 000 m3 mot 8 000 m3 tidligere). Mellom 1973 og 1977 ble det tildelt 91 tillatelser, og i 1977 ble det innført tildelingsstopp. I 1981 ble det tildelt 50 tillatelser à 3 000 m3. I 1984 ble det tildelt 100 tillatelser à 5 000 m3 og anlegg mindre enn 3 000 m3 fikk utvide. I 1985 ble det tildelt 150 tillatelser à 8 000 m3. 1989 ble det tildelt 30 tillatelser à 12 000 m3 i Troms og Finnmark.

Fra 1989 til 2002 ble det praktisert tildelingsstopp, og det var kun retildeling av tidligere tildelte konsesjoner som av forskjellige årsaker hadde vært trukket tilbake. I 2002 ble det utlyst 41 tillatelser. Mens tillatelser tidligere hadde blitt tildelt vederlagsfritt, ble det nå satt et vederlag til 5 millioner kroner, med unntak for kommunene Kvænangen og Karlsøy i Nord-Troms og Finnmark, der prisen var 4 millioner kroner.

I 2003 ble det utlyst totalt 60 geografisk fordelte tillatelser. Tallet inkluderer 10 tillatelser som ble utlyst, men ikke tildelt i Finnmark i 2002. Vederlaget var satt til 5 millioner kroner, med unntak for tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark, der vederlaget var satt til 4 millioner kroner.

Fra 1. januar 2005 ble MTB-regimet innført (Maksimal Tillatt Biomasse). Den gitte MTB bestemmer hvor mye levende fisk innehaveren av tillatelsen kan ha stående i sjøen til enhver tid. Overgangen til nytt tillatelsessystem, med avviklingen av produksjonsregulering med fôrkvoter, ga oppdretterne mulighet til å øke produksjonen med om lag 30 prosent.

I 2006 ble de 10 tillatelsene i Finnmark, som ikke ble tildelt i 2002 og 2003, tildelt i en lukket budrunde i samme fylke. Samtlige tillatelser ble da tildelt, og vederlagene varierte mellom 50 000 og om lag 3 millioner kroner.

I 2009 ble det tildelt totalt 65 tillatelser mot et vederlag på 3 millioner kroner i Finnmark og 8 millioner kroner i resten av landet.

I 2011 fikk oppdrettere i Troms og Finnmark tilbud om å øke kapasiteten på sine tillatelser med 5 prosent mot et vederlag på 500 000 kroner i Troms og 150 000 kroner i Finnmark.

I 2013 ble det utlyst 45 nye såkalt grønne tillatelser, hvorav 10 tillatelser hver i Troms og Finnmark. 15 av tillatelsene som ikke på forhånd var bundet til en region ble tildelt i en lukket budrunde med prekvalifisering. De resterende 30 tillatelsene ble tildelt til en fastpris på 10 millioner kroner.

I 2015 kunne oppdrettere over hele landet få en økning i MTB på sine tillatelser med fem prosent mot et vederlag på 1 million kroner.[21] Vilkåret var at man holder et lakselusnivå på maksimalt 0,1 kjønnsmodne hunnlus per fisk med maksimalt to medikamentelle behandlinger per produksjonssyklus.

Reguleringen med krav til tillatelse for deltakelse i laks- og ørretoppdrett har vært et reelt etableringshinder i næringen. De som har ønsket å etablere seg har vært nødt til å gjøre dette gjennom å kjøpe seg inn i, eller kjøpe tillatelser fra eksisterende selskaper. Likeledes har etablerte akvakulturselskaper som har ønsket å skaffe seg ekstra produksjonskapasitet, måttet skaffe seg denne gjennom fusjoner eller oppkjøp av andre aktører eller tillatelser.

[20] Fremstillingen i dette kapitlet bygger i stor grad på teksten Havbruksmeldingen, Meld. St. 16 Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. Deler av teksten er hentet fra Havbruksmeldingen pkt. 5.8.
[21] Forskrift om auke av maksimalt tillaten biomasse for løyve til akvakultur med laks, aure og regnbogeaure i 2015 (FOR-2015-06-17-817).

Oppdrettsloven ble endret i 1991 ved at det ble åpnet for at en eier kunne inneha flere matfiskanlegg. Kravet til lokal tilknytning for majoritetsinteressene ble opphevet, mens det fortsatt gjaldt at eierinteressene skulle ha lokal tilknytning så vidt mulig. Gjennom hele 1990-tallet skjedde en betydelig omstrukturering innen lakse- og ørret-oppdrett gjennom fusjoner og ved at selskaper og konsesjoner ble omsatt. For å sikre et differensiert eierskap til oppdrettskonsesjoner, vedtok Fiskeridepartementet regler om eierbegrensning innen lakse- og ørretoppdrett hvor ingen kunne kontrollere mer enn 10 prosent av samlet konsesjonsvolum i oppdrett av laks og ørret uten tillatelse fra Fiskeridepartementet. Ny tillatelse måtte innhentes for å kunne kontrollere mer enn 15 % av samlet konsesjonsvolum. Det kunne ikke gis tillatelse til å eie mer enn 20 prosent av det samlede nasjonale konsesjonsvolumet. I tillegg til begrensningene i eierskap på nasjonal basis, ble det innført regler om at én eier ikke kan ha kontroll over mer enn 50 prosent av konsesjonsvolumet i hver av Fiskeridirektoratets regioner. Denne reguleringen ble opphevet i 2015.[22]

Akvakulturloven trådte i kraft i 2006 og innebar en modernisering av virkemidlene for å nå målet om bærekraftig verdiskaping i kystsamfunnene. Fokus ble flyttet fra kontroll av eierskapet til virksomhetene, og over på hvordan akvakulturdriften faktisk blir utøvet. Gjennom adgang til fri overføring av tillatelser uten myndighetenes godkjenning, og tilrettelegging for pantsettelse av akvakulturtillatelser, ble det innført tiltak for å sikre økt kapitaltilgang og omstillingsevne.

5.4.4 Status for næringen i dag

I Havstrategien er det fremhevet at Norge er verdens fremste produsent av atlantisk laks med en produksjon på ca. 1,2 millioner tonn i 2016. I tillegg ble det produsert om lag 80 000 tonn regnbueørret samt mindre kvanta av en rekke andre arter. Akvakulturnæringen har de siste årene vært den største bidragsyteren til verdiskapingen i sjømat-næringen.

Et bredt spekter av bedrifter leverer utstyr til akvakulturnæringen, og Norge besitter verdensledende bedrifter innen blant annet fôr, vaksiner, produksjonsutstyr, tjenester og teknologi for forebygging og behandling av lakselus. For mange av leverandørbedriftene er Norge det viktigste markedet, men flere har også funnet markeder for sine produkter utenfor Norge.[23]

Næringen består av mange store og små bedrifter spredt langs hele kysten, hvor enkelte aktører også har virksomhet i andre land. Mange selskaper er helintegrerte i hele verdikjeden fra produksjon til salg (stamfisk, settefisk, matfisk, slakteri). Enkelte aktører har også tatt grep om den tradisjonelle leverandørkjeden, blant annet ved å anskaffe egne brønnbåter, og kjøpe seg inn i leverandørselskaper.

Det er anslått et potensial for en seksdobling av omsetningen i de sjømatnæringene frem mot 2050.[24] Dette forutsetter imidlertid at klimaendringene ikke blir mer dramatiske enn antatt, at dagens miljø- og sykdoms-utfordringer i akvakulturnæringen blir løst, og et forutsigbart reguleringsregime. Akvakultur vil kunne stå for en stor del av denne veksten. Norge har unike fortrinn for å lede utviklingen av en industriell og bærekraftig sjømat-produksjon. I fremtiden vil norsk akvakultur trolig omfatte flere arter enn laks, herunder også alger, som tang og tare.[25]

---

[22] Forskrift om kontroll med eiermessige endringer i selskap mv. som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø (FOR-2004-12-22-1800. Opphevet ved forskrift 23 okt 2015 nr. 1215.
[23] Havstrategien side 20.
[24] Sintef (2012), " Verdiskaping basert på produktive hav i 2050".
[25] Havstrategien side 29.

5.5 OVERSIKT OVER SEKTORLOVGIVNING

5.5.1 Akvakulturloven

Akvakulturloven[26] trådte i kraft 1. januar 2006. I arbeidet med loven hadde Fiskeri- og kystdepartementet fire særlige fokusområder:

- Vekst og nyskaping i næringen - lønnsomhet og innovasjon i lys av Norges internasjonale konkurranse-situasjon;
- Forenkling for næring og forvaltning - effektivisering og brukervennlighet;
- Miljø - tidsriktig og helhetlig miljøregime; og
- Forholdet til andre brukerinteresser i kystsonen - en mer effektiv arealutnyttelse.

Lovens formål er å *"fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bære-kraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten"*, jf. akvakulturloven § 1.

Akvakulturloven gjelder på landterritoriet, i territorialfarvannet, i Norges økonomiske sone og på kontinental-sokkelen. Kongen kan gi forskrift om at loven helt eller delvis skal gjelde på Svalbard og Jan Mayen, jf. § 3. Loven er det sentrale regelverket for forvaltningen av akvakulturnæringen, og gir blant annet bestemmelser om følgende:

- At ingen kan drive akvakultur uten akvakulturtillatelse (§ 4);
- Akvakulturtillatelsens innhold (§ 5);
- Tildeling, endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelse (§§ 6-9);
- Miljøhensyn ved etablering, drift og avvikling av akvakultur (§§ 10-14);
- Arealutnyttelse og avveining av arealhensyn (§§ 15-17);
- Registrering, overføring og pantsettelse av akvakulturtillatelse (§§ 18-20);
- Tilsyn mv. (§§ 21-26); og
- Reaksjoner og sanksjoner ved overtredelse (§§ 27-31a).

5.5.2 Regulering av fiskehelse – matloven

Fiskehelseregelverk er fastsatt i medhold av matloven og forvaltes av Mattilsynet. Formålet med matloven fremgår av § 1:

[26] Lov om akvakultur (akvakulturloven) (LOV-2005-17-79)

"å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon.
Loven skal videre fremme god plante- og dyrehelse.

Loven skal også ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet."

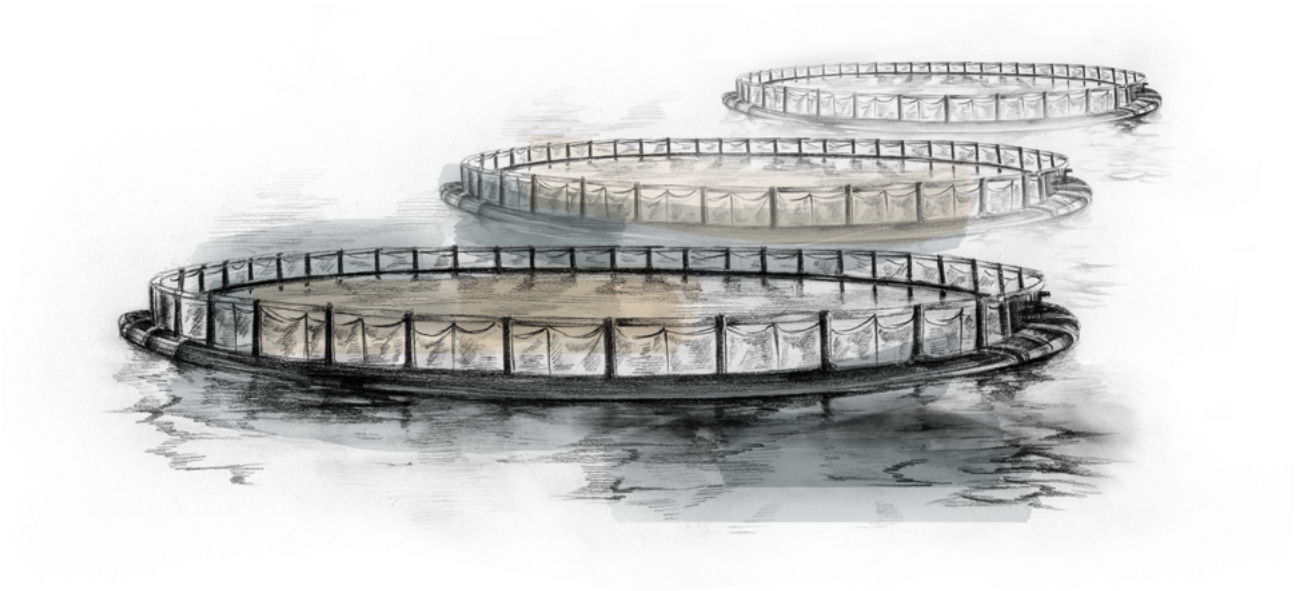
Fiskehelseregelverket er harmonisert med EUs regelverk, gjennom implementering av fiskehelsedirektivet.

Fiskehelseregelverket er operasjonalisert primært gjennom etableringsforskriften og akvakulturdriftsforskriften. Det er sentralt at etablering og drift av akvakulturanlegg ikke skal medføre uakseptabel risiko for smitte. Regelverket har stor praktisk betydning for den daglige driften i oppdrettsselskapene. Regelverket gir blant annet hjemmel til å oppstille avstandskrav ved etablering av akvakulturanlegg. Det gir også hjemmel til å gripe inn og pålegge tiltak som utslakting og oppretting av overvåkings- og bekjempelsessoner ved sykdomsutbrudd.

Lakselus er i praksis den viktigste utfordringen for akvakulturnæringen. Lakselusregelverket er fastsatt i medhold av matloven. I utgangspunktet gjelder lusegrensene i luseforskriften.[27] I medhold av forskrifter og vedtak ved tildeling av nye tillatelser har det imidlertid blitt innført flere ulike strengere lusegrenser.

5.5.3 Regulering av fiskevelferd - dyrevelferdsloven

Dyrevelferdsloven gjelder for fisk (fiskevelferd). Formålet med loven er i følge § 1 *"å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr."* Det følger av dyrevelferdsloven § 3 at: *"Dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger."* Bestemmelser om fiskevelferd er primært tatt inn i akvakulturdriftsforskriften, og forvaltes av Mattilsynet. Det gjelder krav til håndtering av fisk, blant annet krav til bedøvelse før undersøkelse og avliving (slakt). Hensynet til fiskevelferd er blitt særlig aktualisert som følge av ulike behandlingsregimer mot lakselus, og fremheves av Mattilsynet som et særlig fokusområde.



[27] Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg (FOR-2012-12-05-1140)

6 PETROLEUMSNÆRINGEN

6.1 SÆRLIGE FORHOLD VED NÆRINGEN OG HOVEDTREKK I NORSK PETROLEUMSPOLITIKK

6.1.1 Særlige forhold ved petroleumsnæringen

Petroleum er en ikke-fornybar naturressurs. Det følger av folkeretten at stater har suverene rettigheter ("permanent sovereign rights") til naturressurser innenfor sine respektive territorier. Folkeretten fastsetter også at kyststater har overhøyhet over undersjøiske petroleumsressurser på sine respektive kontinentalsokler. Disse reglene er reflektert i petroleumsloven § 1-1,[28] som fastsetter at den norske stat har eiendomsrett til undersjøiske petroleumsforekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltning. Med andre ord, petroleum tilhører staten og staten skal styre all petroleumsvirksomhet. Staten er imidlertid avhengig av å tiltrekke seg kompetente oljeselskaper som kan lete etter, og produsere, petroleum. Det slås følgelig fast i petroleumsloven § 1-3 at andre enn staten kan drive petroleumsvirksomhet dersom de har tillatelse til det.

Årsaken til at staten ønsker at oljeselskaper utøver petroleumsvirksomhet er at petroleumsvirksomhet er risikofylt, kapitalintensiv og høyteknologisk. Det er høy risiko i alle faser, fra leting til avslutning, for skader på mennesker, miljø og infrastruktur. Det er også risiko for storulykker. Petroleumsvirksomhet fordrer store investeringer i alle faser, fra leting til avslutning. Bare dersom man har et kommersielt drivbart funn som kommer i produksjon, vil den som har tillatelse til å utøve petroleumsvirksomhet («rettighetshaver») få inntekter fra petroleumsvirksomheten. Dette innebærer at det kan gå mange år hvor rettighetshaver investerer uten å få inntekter. I letefasen er det risiko for at man ikke finner petroleum. I utbyggingsfasen er det blant annet risiko for forsinkelser og kostnadsoverskridelser. Lønnsomheten i petroleumsprosjekter er også preget av til dels sterkt fluktuerende olje- og gasspriser. Petroleumsvirksomhet byr på muligheter for svært høy fortjeneste, men innebærer også høy kommersiell risiko. For å lykkes er det derfor helt nødvendig at rettighetshavere har tilstrekkelig finansiell kapasitet, teknologisk kompetanse og relevant know-how.

Petroleumsvirksomhet er underlagt et omfattende regelverk hvor det i alle faser stilles krav om tillatelser, samtykker og godkjenninger fra kompetente myndigheter. Dette tillatelsesregimet, som også gir myndighetene kompetanse til å sette vilkår for tillatelser, godkjennelser og samtykker, legger til rette for sterk statlig styring i alle faser av virksomheten. For å effektivisere kontraktsinngåelsesprosesser er det også utviklet standardiserte kontraktsmodeller som er skreddersydd for arbeid og tjenester i petroleumsvirksomheten, herunder for utbygging av infrastruktur.

Petroleumsindustrien som sådan er global. Dette setter sitt preg på næringen og reguleringen av den. Vi diskuterer dette nærmere i kapittel 9 nedenfor.

Petroleumsnæringen involverer mange ulike aktører. Konsesjoner er gitt til både store og små oljeselskaper. Det er fast praksis at utvinningstillatelser tildeles grupper av selskaper (rettighetshavere), fremfor bare ett selskap. Flere oljeselskaper samarbeider derfor typisk om utøvelse av petroleumsvirksomheten innenfor ett og samme område. I slike tilfeller utøves den daglige virksomheten av en operatør. Operatøren utøver petroleumsvirksomhet på vegne av et partnerskap av rettighetshavere («partnerskapet»). Det er verken hensiktsmessig eller lønnsomt at operatøren besitter all nødvendig kompetanse, og det er derfor utstrakt bruk av underleverandører av varer og tjenester. Konsekvensen av dette er at mange aktører er involvert i ethvert petroleumsprosjekt, både i de aktivitetene som

[28] Lov 29. november 1996 nr. 72.

foregår på land og offshore. Dette skaper et behov for å ha overoppsyn over virksomheten og samordning og koordinering mellom de ulike aktører. Operatøren forestår slike oppgaver på vegne av partnerskapet.

Petroleumsnæringen har hatt stor samfunnsøkonomisk betydning for Norge og har vært en vesentlig bidragsyter til norsk verdiskaping de siste 50 årene. Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten anslås i 2017 til 180 milliarder 2018-kroner.[29] For 2017 var investeringer, eksklusive letevirksomhet, på om lag 122 milliarder kroner. Samlet eksport-verdi for råolje og naturgass utgjorde i 2016 om lag 350 milliarder kroner.[30] Sektoren har siden starten bidratt med over 9000 milliarder kroner til bruttonasjonalprodukt.[31]

Petroleumsnæringen er i stadig teknologisk utvikling. Som et resultat av en bevisst politikk er Norge nå blant de fremste i verden innenfor teknologiutvikling innenfor petroleumsnæringen. Norsk petroleumsteknologi er blitt en betydelig eksportvare. Som uttrykt i Havstrategien, har norsk sokkel *"..fungert som et laboratorium for teknologi-utvikling i norsk leverandørindustri og har lagt grunnlaget for en svært kompetent, teknologiintensiv og internasjonalt konkurransedyktig industri".*

Klima- og miljøutfordringene medfører at det er fokus på klima og miljø i petroleumspolitikken. De ulike aktørene skal ta hensyn til miljø og klima i alle faser av virksomheten, fra leting til utbygging, drift og avslutning gjennom et omfattende virkemiddelapparat.

6.1.2 Hovedtrekk i norsk petroleumspolitikk

Norsk petroleumspolitikk har gjennom tidene bygget på to hovedmål:

- Å legge til rette for lønnsom produksjon av olje og gass i et langsiktig perspektiv; og
- Å sikre at en stor andel av verdiskapingen skal tilfalle den norske stat, slik at petroleumsressursene kommer hele det norske samfunnet til gode.[32]

Hovedtrekkene i norsk petroleumspolitikk kan oppsummeres i de såkalte "10 oljebud" som ble fastsatt av Stortingets industrikomité i 1971. De 10 oljebudene var en tidlig konkretisering av regjeringens prinsipielle syn på at petroleumspolitikk skal sikte på at petroleumsressurser skal utnyttes slik at de kommer hele samfunnet til gode. De 10 oljebudene har hatt, og har fortsatt, stor betydning for retningen og utformingen av norsk petroleumspolitikk.

De politiske målene søkes blant annet oppnådd gjennom en klar ansvars- og rollefordeling mellom myndighetene og næringslivet. Myndighetene regulerer, forvalter og fører tilsyn med næringen ved å sette helhetlige rammer, mens de private næringsaktørene, herunder oljeselskapene og andre kommersielle aktører i næringen, har det operasjonelle ansvaret. Det er avgjørende at myndigheter og selskaper er i dialog og samarbeider for at de politiske hovedmålene skal nås.

Norske myndigheter har fra tidlig av hatt fokus på å utforme og opprettholde et petroleumsregelverk som balanserer interessene/hensynene til henholdsvis staten og de private næringsaktørene. Langsiktighet i rammevilkår har vært vektlagt av myndighetene for å skape forutsigbarhet for private næringsaktører, og da særlig for rettighetshavere. Dette har tilrettelagt for verdiskapingen.

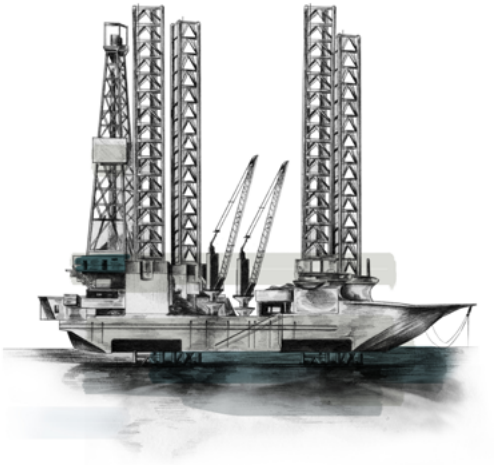
---

[29] Inkludert skatt, netto kontantstrøm fra SDØE, avgifter og utbytte fra Statoil.
[30] NorskPetroleum sine nettsider: http://www.norskpetroleum.no/ (sist sjekket 19. januar 2018). Se tabell på s. 35.
[31] Kåre Lilleholt (ed.), 'Knophs oversikt over Norges rett' (14. utgave, Universitetsforlaget, 2014) s. 350.
[32] Jf. petroleumsloven § 1-2 og Ot. prp. nr. 43 (1995-96) s. 9.

Et annet sentralt mål i norsk petroleumspolitikk har vært å legge til rette for at forvaltningen av petroleumsressursene skal skje innenfor forsvarlige rammer hva gjelder helse, miljø og sikkerhet og det ytre miljøet. Dette påvirker ikke bare åpning av nye områder og tildelinger, men også den statlige organiseringen av virksomheten, se kapittel 12 nedenfor. Petroleumsvirksomheten skal også utøves med hensyntaken til andre næringer, f.eks. fiskerinæringen.

Et sentralt prinsipp i norsk petroleumspolitikk er også at utvinning av petroleum skal foregå på en slik måte at mest mulig av den petroleum som finnes i hver enkelt petroleumsforekomst blir produsert.[33] Dette fordrer en kunnskaps-basert tilnærming til både regulering og utøvelse av virksomheten. Dette fordrer også at regelverket så vidt mulig er teknologinøytralt slik at de til enhver tid beste metodene kan anvendes.

[33] Prinsippet er nedfelt i petroleumsloven § 4-1, første ledd.



De 10 oljebud

De 10 oljebudene er punkter i en prinsipperklæring for norsk oljepolitikk som industrikomiteen la fram som Stortingsmelding av 14. juni 1971. De har senere blitt kalt de 10 oljebud og var en presisering av hva som skulle til for at oljevirksomheten skulle komme «hele landet til gode»:

1. At nasjonal styring og kontroll må sikres for all virksomhet på den norske kontinentalsokkel.

2. At petroleumsfunnene utnyttes slik at Norge blir mest mulig uavhengig av andre når det gjelder tilførsel av råolje.

3. At det med basis i petroleum utvikles ny næringsvirksomhet.

4. At utviklingen av en oljeindustri må skje under nødvendig hensyn til eksisterende næringsvirksomhet og natur- og miljøvern.

5. At brenning av unyttbar gass på den norske kontinentalsokkel ikke må aksepteres unntatt for kortere prøve perioder.

6. At petroleum fra den norske kontinentalsokkel som hovedregel ilandføres i Norge med unntak av det enkelte tilfelle hvor samfunnspolitiske hensyn gir grunnlag for en annen løsning.

7. At staten engasjerer seg på alle hensiktsmessige plan, medvirker til en samordning av norske interesser innenfor norsk petroleumsindustri og til oppbygging av et norsk, integrert oljemiljø med såvel nasjonalt som internasjonalt siktepunkt.

8. At det opprettes et statlig oljeselskap som kan ivareta statens forretningsmessige interesser og ha et formålstjenlig samarbeid med innenlandske og utenlandske oljeinteresser.

9. At det nord for 62. breddegrad velges et aktivitetsmønster som tilfredsstiller de særlige samfunnspolitiske forhold som knytter seg til landsdelen.

10. At norske petroleumsfunn i større omfang vil kunne stille norsk utenrikspolitikk overfor nye oppgaver.

Kilde: Meld. St. 28 (2010-2011)

6.1.3 Nærmere om begrepet "petroleumsnæringen" og avgrensninger

Det følger av Nærings- og fiskeridepartementets oppdragsbeskrivelse at *"petroleumsnæringen består av oljeselskaper (operatører og rettighetshavere) og tilknyttet leverandørindustri. Sistnevnte defineres som virksomheter som leverer olje- og gassrelaterte varer og tjenester til oppstrøms olje- og gassindustri, enten direkte til oljeselskapene (operatører) eller indirekte til andre leverandører."*

I forståelse med oppdragsgiver er denne rapporten utarbeidet med fokus på sektorspesifikke regelverk. Sektorspesifikke regler for petroleumsnæringen er gitt i petroleumsloven og underliggende forskrifter. Fokuset i rapporten ligger dermed på petroleumsvirksomhet i petroleumslovens forstand. Petroleumsloven § 1-6, bokstav c definerer "petroleumsvirksomhet" som:

"[..] ***all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster****, herunder undersøkelse, leteboring, utvinning, transport, utnyttelse og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter, likevel ikke transport av petroleum i bulk med skip."* (vår utheving)

Definisjonen av "petroleumsvirksomhet" omfatter følgelig et bredt spekter av aktiviteter som både kan utøves av oljeselskaper (i egenskap av å være rettighetshavere i et partnerskap og/eller operatører) og av leverandørselskaper.

Det er utstrakt bruk av flyttbare innretninger i petroleumsvirksomheten. Det sektorspesifikke petroleumsregelverket har følgelig grenseflater mot sjøfartslovgivningen. Hvorvidt virksomheten som utføres av en flyttbar innretning er omfattet av petroleumsloven beror på utfallet av en vurdering av hvorvidt innretningen bedriver "petroleumsvirksomhet" som definert i petroleumsloven § 1-6, bokstav c. I tillegg kan definisjonen av begrepet "innretning" i petroleumsloven § 1-6, bokstav d være relevant. Bestemmelsen fastsetter at begrepet "innretning" skal forstås som:

"[..] installasjon, anlegg og annet utstyr for petroleumsvirksomhet, ***likevel ikke forsynings- og hjelpefartøy eller skip som transporterer petroleum i bulk****. Innretning omfatter også rørledning og kabel når ikke annet er bestemt."*

I vurderingen av om et skip er et "forsynings- og hjelpefartøy" og følgelig ikke en innretning som bedriver petroleumsvirksomhet, er det den faktiske bruk som er avgjørende, ikke hva innretningen er bygget som.

Det forekommer også at både petroleumsregelverket og sjøfartslovgivningen kan komme til anvendelse på én og samme flyttbare innretning. Rammeforskriften[34] § 3 fastsetter at for flyttbare innretninger som er registrert i et nasjonalt skipsregister, og som følger et maritimt driftskonsept, kan relevante tekniske krav i maritimt regelverk legges til grunn som alternativ til krav i petroleumsregelverket, med de presiseringer og begrensninger som følger av innretningsforskriften § 1, tredje ledd.[35]

6.2 OVERSIKT OVER STATLIG ORGANISERING OG ANSVARSOMRÅDER

Petroleumsloven § 1-2, første ledd fastsetter at ressursforvaltningen forestås av Kongen i samsvar med bestemmelsene i petroleumsloven og vedtak fattet av Stortinget. Mye av Kongens kompetanse er delegert til departementsnivå. Saker "løftes" imidlertid også oppover til Stortinget. Dette gjøres rutinemessig ved åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet samt som en del av prosessen relatert til godkjenning av større utbyggingsplaner og store disponeringsprosjekter. Det gjøres også i andre politisk viktige saker. Et eksempel fra senere tid er rollen Stortinget spilte i saken om elektrifisering av produksjon på Utsirahøyden.

---

[34] Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften) av 12. februar 2010 nr. 158.
[35] Forskrift om utforming og utrustning av innretninger med mer i petroleumsvirksomheten av 29. april 2010 nr. 634.

Staten opptrer både som eier, reguleringsmyndighet og aktør i petroleumsvirksomheten. Eierrollen kan sies å innebære at staten, i kraft av å være eier av petroleumsressursene, tildeler private parter tillatelse til å lette etter og utvinne petroleum. I rollen som reguleringsmyndighet, utfører staten ressursforvaltning gjennom utforming av, tilsyn med og håndheving av det juridiske rammeverket for petroleumsvirksomhet. Som aktør deltar staten selv i virksomheten både direkte gjennom Statens Direkte Økonomisk Engasjement («SDØE») og (nå til dags) indirekte i kraft av å være majoritetsaksjonær i Statoil ASA.

Rollen som reguleringsmyndighet er delt mellom Stortinget og regjeringen. Stortinget setter rammene for petroleumsvirksomheten gjennom sin lovgivningskompetanse. Stortinget deltar i ressursforvaltningen slik det er beskrevet ovenfor. Stortinget kontrollerer også regjeringens og forvaltningens virksomhet.

Regjeringen har ansvaret for å utøve petroleumspolitikken og er ansvarlig overfor Stortinget. Kompetansen er i stor grad delegert til departementer og underliggende direktorater. Av departementene har Olje- og energi-departementet ("OED") og Arbeids- og Sosialdepartementet ("ASD") de viktigste rollene. OED har ansvaret for ressursforvaltningen og for petroleumssektoren under ett, for eieroppfølging av statens eierandeler i Statoil ASA, Gassco AS og Petoro AS og for SDØE. ASD har ansvar for helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten.

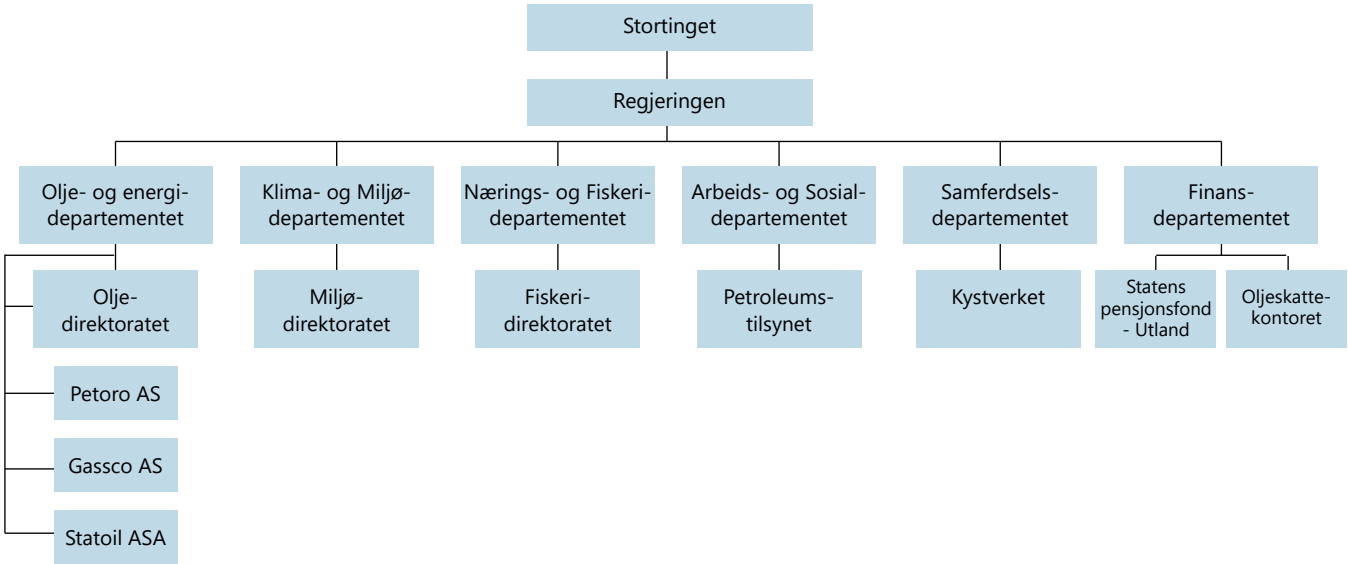
Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for skatter og avgifter fra petroleumsvirksomheten. Et særskilt skattekontor, Oljeskattekontoret, er ansvarlig for skattlegging av selskaper som driver leting etter og utvinning av petroleum på norsk sokkel. Finansdepartementet har også ansvaret for å forvalte Statens pensjonsfond – Utland. Ansvaret for den operative forvaltningen er delegert til Norges Bank.

På direktoratsnivå har Oljedirektoratet ("OD"), som er underlagt OED, en sentral rolle innenfor ressursforvaltningen. Videre har Petroleumtilsynet ("Ptil"), som er underlagt ASD, en tilsvarende sentral rolle for ivaretakelse av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten.

Statens rolle som aktør innebærer også at staten gjennom SDØE er en direkte deltaker i petroleumsvirksomhet på norsk sokkel. Petoro er et heleid statlig selskap og ivaretar de forretningsmessige sidene knyttet til SDØE. Staten opptrer også som aktør gjennom å være majoritetsaksjonær i Statoil.

I tillegg til de forannevnte er en rekke andre myndigheter tillagt ansvar som også omfatter petroleumsindustrien, f.eks. Klima og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Nærings- og fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet. Samferdselsdepartementet og Kystverket.

Kilde: OED [(http://www.norskpetroleum.no/rammeverk/rammeverkstatlig-organisering-av-petroleumsvirksomheten/)](http://www.norskpetroleum.no/rammeverk/rammeverkstatlig-organisering-av-petroleumsvirksomheten/)



6.3 SENTRALE HISTORISKE UTVIKLINGSTREKK I REGELVERKSUTVIKLINGEN

Norsk petroleumsvirksomhet startet i 1960-årene. Utviklingen av regelverket har funnet sted i takt med utviklingen av norsk petroleumsvirksomhet.

I mai 1963 proklamerte regjeringen Norges suverenitet over den norske kontinentalsokkelen.[36] På dette grunnlag ble kontinentalsokkelloven innført samme år. Kontinentalsokkelloven var en svært kortfattet fullmaktslov som kun fastsatte de helt sentrale hovedreglene for petroleumsvirksomhet, nemlig at retten til naturforekomstene tillå staten, at Kongen kunne gi andre anledning til å utnytte slike forekomster, og at Kongen kunne fastsette nærmere regler om dette. I mars 1965 ble det inngått avtaler om avgrensing av kontinentalsokkelen på basis av midtlinjeprinsippet. Nærmere regler om petroleumsvirksomheten ble fastsatt i kongelig resolusjon av 9. april 1965. Også resolusjonen var nokså kortfattet, men den introduserte tillatelsesregimet for petroleumsvirksomhet. Regelverkets knapphet hadde sin bakgrunn i en bevisst politikk om en kunnskapsbasert tilnærming til regulering; det var ønskelig å opparbeide seg kunnskap før man innførte en omfattende petroleumslov. Man innførte derfor heller et tillatelsesregime med adgang til å sette vilkår som det sentrale styringsverktøyet.

1965-resolusjonen ble avløst av en ny kongelig resolusjon av 8. desember 1972. I de mellomliggende årene som var gått var det gjort store funn og produksjon var påbegynt. Norsk sokkel viste seg å være attraktiv for oljeselskaper. Resolusjonen av 1972 bygget videre på de samme prinsippene som 1965-resolusjonen, men med en tilstramning av vilkårene.

Det første omfattende petroleumsregelverket på lovs nivå kom først med lov om petroleumsvirksomhet av 22. mars 1985. Loven dekket alle fasene i petroleumsvirksomheten og nedfelte en rekke nye regler som innebar en kodifisering av eksisterende praksis. Loven brakte også klarhet i rollefordelingen til de involverte petroleums-myndighetene. Denne loven ble senere avløst av petroleumsloven av 1996.

Selv om det regulatoriske regelverket i dag er mye mer omfattende sammenlignet med 1965-resolusjonen, er hoved-prinsippene i tillatelsesregimet som ble innført ved resolusjonen i stor grad videreført i dagen petroleumslov.

Statsdeltakelsen har vært av stor betydning for statens inntekter fra norsk petroleumssektor. Den første konsesjons-runden ble utlyst 13. april 1965, rett etter vedtagelsen av 1965-resolusjonen. Philips funn på Ekofisk i desember 1969 var det første store funnet av petroleum på norsk sokkel. I årene etter ble det gjort en rekke store funn. I begynnelsen var det utenlandske selskaper som dominerte letevirksomheten og som sto for utbyggingen av de første olje- og gassfeltene. Etter hvert økte det norske engasjementet ved at Norsk Hydro og Saga Petroleum også ble tildelt andeler i utvinningstillatelser i tillegg til Statoil.

I første konsesjonsrunde ble det ikke stilt noe krav om statlig deltakelse. Norske interesser ble i stedet sikret gjennom innkreving av ulike avgifter, herunder produksjonsavgiften (royalty), som ble beregnet av verdien på utvunnet petroleum.

I den andre konsesjonsrunden fra 1969 stilte norske myndigheter statsdeltakelse i form av net profit-avtaler som vilkår for tildeling av utvinningstillatelse. I 1972 ble også Den norske stats oljeselskap, (senere Statoil), opprettet med staten som eneeier, og det ble etablert et prinsipp om 50 prosent statlig deltakelse i hver utvinningstillatelse tildelt fra og med 1973.

[36] Proklamasjonen bygget på at en slik rett fulgte av folkerettslig sedvanerett. Proklamasjonen er inntatt i heftet: "Lovgivning vedrørende den norske kontinentalsokkel", 5. utg. oktober 1977.

Myndighetenes arbeid med å lage utkast til "den norske statsdeltakelsesavtalen" startet opp i 1969. Tanken var å sikre en høy grad av innflytelse og reell medbestemmelse for norske myndigheter og statsselskapet. Avtalen ga Statoil en rekke særrettigheter. Fra 1. januar 1985 ble statens deltagelse i petroleumsvirksomheten omorganisert. Deltaker-andelen til staten ble delt i to; én knyttet til Statoil og én knyttet til SDØE. Statoil fortsatte likevel å forvalte sin egen andel sammen med SDØE-andelen og fremsto utad som rettighetshaver for hele den statlige deltakerandelen.

Tilslutningen til EØS fra 1. januar 1994 hadde stor innvirkning på petroleumsregelverket. EØS tilslutningen innebar at Norge ble forpliktet til å innlemme en rekke EU rettsakter – herunder konsesjonsdirektivet[37] – i EØS-avtalen og gjennomføre dette i petroleumslovgivningen. Statoil ble pålagt å konkurrere på like vilkår som andre for deltakelse i konsesjonsrunder som en konsekvens av gjennomføringen av direktivet.

Statoil ble delprivatisert i juni 2001 og børsnotert i Oslo og New York. Som en del av denne delprivatisering vedtok Stortinget at 21,5 prosent av verdien av daværende SDØE-portefølje kunne selges, hvorav 15 prosent ble solgt til Statoil og 6,5 prosent ble solgt til andre rettighetshavere. Statoil opptrer i dag som en hvilken som helst annen aktør på norsk kontinentalsokkel. Statsaksjeselskapet Petoro, som ble opprettet i mai 2001, ivaretar nå SDØE på vegne av staten.

Et sentralt element i verdiskapingen fra norsk petroleumsvirksomhet er at Norge har lykkes i å bygge en sterk og kompetent, norsk leverandørindustri. Frem til Norges tilslutning til EØS-avtalen, gjaldt krav til på visse vilkår å bruke av norske varer og tjeneste. Kravene innebar blant annet at rettighetshavere, på nærmere angitte vilkår, pliktet å gjøre bruk av konkurransedyktige norske varer og tjenester. Det ble stilt krav om at norske leverandører skulle være inkludert i anbud og i vurderingene av anbudene ble graden av nasjonalt innhold et moment som ble vektlagt. Det ble også oppstilt krav til opplæring, joint ventures, og forskning og utvikling i Norge. Kravene bidro sterkt til byggingen av den kompetansen norsk leverandørindustri besitter i dag – og dermed til verdiskaping fra petroleumsnæringen.

Av hensyn til god ressursforvaltning så man rundt årtusenskiftet at det var behov for å åpne norsk sokkel for andre typer selskaper enn bare de helt store internasjonale selskapene. Dette ble blant annet virkeliggjort ved innføring av en prekvalifiseringsordning og leterefusjonsordningen. Leterefusjonsordningen omtales nærmere i kapittel 20 nedenfor.

6.4 STATUS FOR NÆRINGEN I DAG

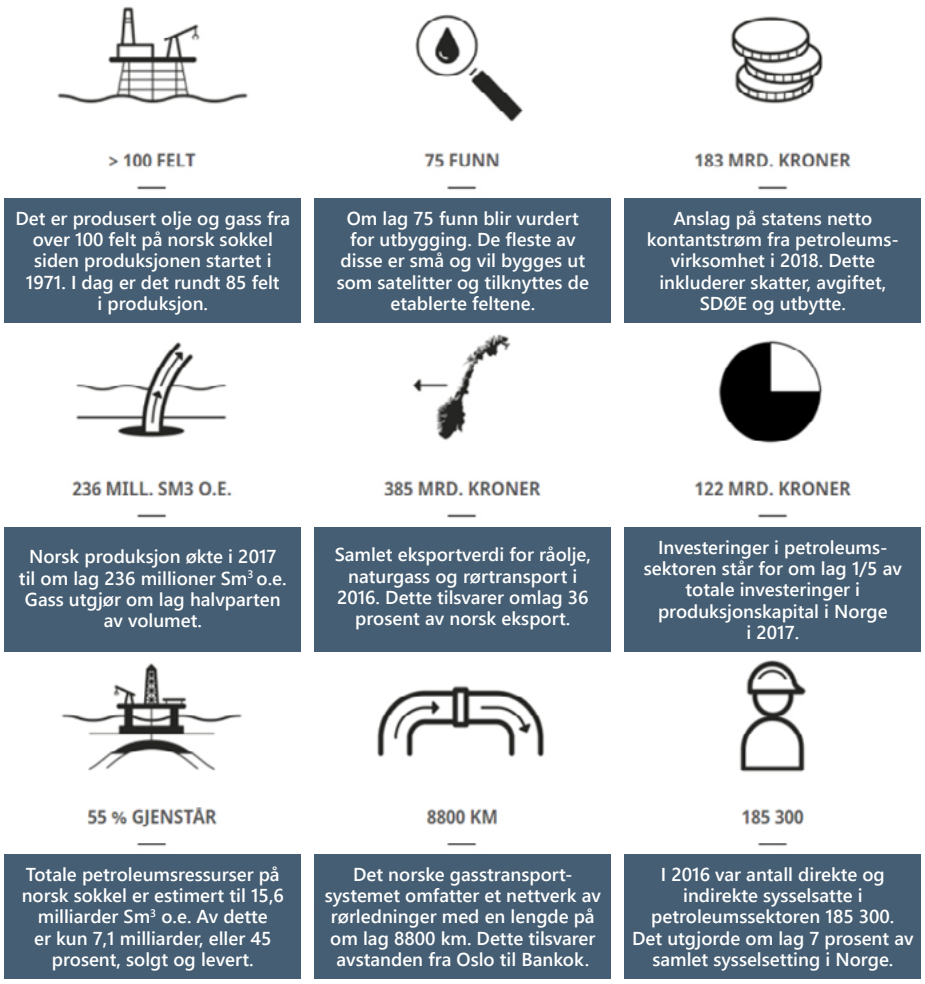
I dag er Norge en betydelig olje- og gassprodusent i verden. Norsk oljeproduksjon nådde toppen i 2001 med en total væskeproduksjon på 3,4 millioner fat oljeekvivalenter per dag, NGL og kondensat inkludert. Fra toppåret i 2001 falt produksjonen frem til og med 2013. Siden 2014 har imidlertid oljeproduksjonen økt igjen, og Norge dekker i dag om lag 2 prosent av globalt oljeforbruk.[38] De nærmeste årene ventes totalproduksjonen å holde seg på et høyt nivå.

Petroleumsvirksomheten i dag er preget av færre store funn, med flere nedstengte felt eller felt som befinner seg i sluttfasen. Større deler av kontinentalsokkelen er i dag klassifisert som moden. Dette har resultert i et fokus på maksimal utvinning fra eksisterende funn ("haleproduksjon"). Men det er også blitt gjort nye og store funn i modne områder over de siste årene. Eksempler på dette er Edvard Grieg-feltet som ble oppdaget i 2007 og Johan Sverdrup-feltet som ble oppdaget i 2010. I 2016 startet første letevirksomhet i Barentshavet Sørøst – den vestlige delen av tidligere omstridt område mot Russland som ble åpnet for petroleumsvirksomhet i 2013. Industrien har

[37] Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av tillatelser for leting etter og utvinning av hydrokarboner (konsesjonsdirektivet).
[38] NorskPetroleum: http://www.norskpetroleum.no/produksjon-og-eksport/eksport-av-olje-og-gass/ (sist sjekket: 1. desember 2017).

utvist stor interesse for disse nyåpnede områdene for petroleumsaktivitet.

I løpet av 2016 mottok OED fem nye planer om utbygging og drift (PUD) og ti i 2017. Oljeprisen har også stabilisert seg siden det sterke oljeprisfallet i 2014. I dag er rundt 80 felt i produksjon.



6.5 OVERSIKT OVER SEKTORLOVGIVNING

6.5.1 Petroleumsloven og forskrifter gitt i medhold av petroleumsloven

I tillegg til petroleumsskatteloven, og noen andre avgiftslover, er petroleumsloven den eneste loven som spesifikt regulerer oppstrøms petroleumsvirksomhet. Petroleumsloven har ingen særskilt formålsbestemmelse, men det følger av § 1-2, annet ledd at *"petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Herunder skal ressursforvaltningen gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling samtidig som det tas nødvendige hensyn til distrikt-spolitiske interesser og annen virksomhet."*

Dette samsvarer godt med de politiske målsettinger for næringen, jf. kapittel 6.1.2 foran.

Petroleumsloven fastsetter statens eiendomsrett til petroleum, samt statens kompetanse til ressursforvaltning.

Petroleumsloven etablerer dagens regler om tillatelsesregimet som gir selskapene eksklusive rettigheter til å drive petroleumsvirksomhet.[39] I tillegg gis regler for alle faser av petroleumsvirksomheten, fra leting til avslutning, og særregler om viktige tilgrensende områder som pant, registrering, ansvar for forurensingsskade, sikkerhet, forvaltning av statens direkte økonomiske engasjement med mer.

De overordnede prinsippene om statens eiendomsrett til petroleumsforekomster, statens ressursforvaltning, samt krav om at virksomhet må skje i henhold til en tillatelse mv., fremgår av lovens kapittel 1. Petroleumsloven § 1-1 slår fast at staten har eiendomsretten til petroleumsforekomstene. Petroleumsloven § 1-2 angir prinsippene for ressursforvaltningen og gir uttrykk for de sentrale målsettingene for petroleumsvirksomheten. Prinsippet om at petroleumsvirksomhet er forbudt uten tillatelse er nedfelt i petroleumsloven § 1-3.

Petroleumsloven § 1-4 fastsetter petroleumslovens virkeområde. Ifølge bestemmelsens første ledd gjelder loven for all "petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster underlagt norsk jurisdiksjon... ", både til havs og på land. Loven gjelder også utenfor riket og utenfor norsk kontinentalsokkel når dette følger av folkeretten eller av overenskomst med annen stat. I annet ledd fastsettes at utnyttelse av petroleum på land kun faller inn under loven når det er nødvendig for eller integrert med utvinning av petroleum. Loven gjelder ikke på Svalbard dets indre farvann og sjøterritorium, jf. femte ledd i bestemmelsen.

Lovens kapittel 2 inneholder regler om undersøkelser, herunder hvem som kan tildeles undersøkelsestillatelse, hva søknaden skal inneholde, hvilke rettigheter tillatelsen gir med videre.

Petroleumsloven kapittel 3 regulerer utvinningstillatelser nærmere, herunder åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet, tildeling, statlig deltakelse, operatør, arbeidsforpliktelser, tillatelsens varighet og tilbake-levering av områder. Lovens kapittel 4 inneholder regler om utbyggings- og driftsfasen. Avslutning av petroleumsvirksomhet og disponering av innretninger reguleres nærmere i petroleumsloven kapittel 5. Kapittel 6 regulerer registrering av tillatelser og pantsettelse av tillatelser. Kapittel 7 og 8 inneholder særskilte reguleringer av erstatningsansvar for henholdsvis forurensingsskade og overfor norske fiskere. Kapittel 9 inneholder særskilte krav til sikkerhet. Kapittel 10 gir en rekke alminnelige – men i praksis svært viktige - bestemmelser, herunder regler om overdragelse av rettigheter (petroleumsloven § 10-12) og adgang til å gi forskrifter og sette vilkår (petroleumsloven § 10-18). Endelig gir kapittel 11 regler om forvalterordningen for SDØE.

Petroleumsloven implementeres videre i et omfattende forskriftsverk, herunder forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet og de fem forskriftene om helse, miljø og sikkerhet som omtales nærmere i kapittel 18.

Selve utvinningstillatelsen fastsetter de særskilte vilkårene for den enkelte utvinningstillatelse ("konsesjonsvilkårene"), herunder vilkår om at rettighetshaver må påta seg et arbeidsprogram, som pålegger rettighetshaver blant annet å gjennomføre seismiske undersøkelser og leteboringer innenfor en initiell periode på maksimalt ti år. Som et vedlegg til utvinningstillatelsen følger samarbeidsavtalen. Samarbeidsavtalen er en standardavtale for forholdet mellom rettighetshavere som inngår i partnerskapet. Samarbeidsavtalen er reelt sett et standard vilkår for utvinningstillatelse.

6.5.2 Kontraktene med leverandørindustrien

Leverandørindustrien leverer en rekke varer og tjenester til selskapene i alle faser av petroleumsvirksomheten. Komplekse kontrakter som plasserer ansvar og risiko, avgjør størrelse på vederlag osv. må derfor inngås. Kontrakts-

[39] For en oversikt over petroleumslovens regulering av konsesjonssystemet se NorskPetroleum: http://www.norskpetroleum.no/rammeverk/rammeverkkonsesjonssystemet-petroleumsloven/ (sist sjekket 1. desember 2017).

vilkårene inngår som en del av næringens rammebetingelser.

I 1983 kom de første versjonene av fabrikasjonskontraktene til på grunnlag av et samarbeid mellom leverandørindustrien og oljeselskapene. Disse kontraktene la grunnlaget for Norsk Fabrikasjonskontrakt 1987 (NF 87) som ble forhandlet frem av Statoil, Norsk Hydro og Saga på den ene siden og Teknologibedriftenes Landsforening (TBL) på den andre.

I tillegg til flere revisjoner av denne kontrakten har nye kontrakter kommet til opp igjennom årene: Norwegian Subsea Contract som gjelder for undervannsarbeider, Norsk Totalkontrakt 07 for utbygging, NTK 07 Mod for større modifikasjonsarbeider og Norske Innkjøpsbetingelser 05 for innkjøp.

Flere av de avtalte standardene ble videreutviklet i 2015 i regi av Norsk Industri (som representerer leverandørene) og Norsk Olje og Gass (som representant for operatørene). Standardkontraktene har flere særpreg. De er for det første preget av formalisme i den forstand at kommunikasjonen mellom partene er underlagt strenge formkrav der det oppstilles bestemte tidsfrister for å gjøre gjeldende krav. Et annet særtrekk er endringsordresystemet som gjør det mulig å gjøre endringer i arbeidet underveis.

Formålet med standardisering av kontrakter er å sørge for at kontraktsvilkårene er balanserte. Samtidig bidrar kontraktene til å forenkle både kontrahering og oppfølging av kontraktene.

7 MARITIM NÆRING

7.1 NÆRMERE OM BEGREPET "MARITIM NÆRING" OG AVGRENSNINGER

Oppdragsbeskrivelsen definerer maritim næring slik: *"Alle virksomheter som eier, omsetter, opererer, designer, bygger, modifiserer eller leverer utstyr og spesialiserte tjenester til alle typer skip og andre flytende enheter".*

En slik vid definisjon dekker ikke bare virksomheter utelukkende knyttet til tradisjonell skipsfart, men omfatter også virksomheter som forbindes med annen næringsvirksomhet som reiseliv, oljeservice og IT. For denne rapporten legges definisjonen til grunn, men fokus vil være på skipsfart som er spesialregulert, og særlig internasjonal skipsfart, mens øvrig produksjon av varer og tjenester innenfor næringen i hovedsak er underlagt generell lovgivning eller annen sektorspesifikk lovgivning, som for eksempel for banker og forsikringsselskaper, og derfor ikke behandlet her.[40] I tråd med avklaring med oppdragsgiver, er fokuset i denne rapporten på internasjonal skipsfart.

7.2 SÆRLIGE FORHOLD VED NÆRINGEN OG HOVEDTREKK I NORSK SJØFARTSPOLITIKK

Tradisjonelt har næringen vært dominert dels av nærskipsfart, dvs. kystfart og kontinentfart som en del av den norske infrastrukturen og dels av internasjonal skipsfart, med norskkontrollerte skip mellom havner i tredjeland, som en egen "eksportnæring". Norsk internasjonal skipsfart har gjennom de siste hundre årene vært basert på "havets frihet" i vid forstand. Dette innebærer en rett for alle til å seile på de åpne hav og rett til uskadelig gjennomfart av fremmede territorialfarvann, slik dette er kodifisert i FNs Havrettskonvensjon 1982, og derutover i praksis en stort sett fri tilgang til å laste og losse i fremmede havner. Friheten modifiseres av krig, nasjonal proteksjonisme og internasjonale

[40] En kunnskapsbasert maritim næring, Menon – publikasjon 10, 2011. Se også Maritime muligheter – blå vekst for grønn fremtid, Regjeringens maritime strategi, fra 2015

sanksjoner, men prinsippet representerer fortsatt en bærebjelke for norsk internasjonal skipsfart og et viktig premiss for lovgiver.

Maritim næring er internasjonal av natur. For eksempel gjorde norsk-kontrollerte skip over 100 000 anløp i 165 ulike land i 2013. Samtidig ble nær 90 % av norskprodusert skipsutstyr eksportert. Også norske maritime tjenesteytere er internasjonalt rettede virksomheter som er verdensledende innen finans, forsikring, megling og skipsklassifikasjon. Næringens internasjonale natur med høy eksportandel, medfører høy grad av lokal tilstedeværelse i utemarkedene og multinasjonal arbeidskraft.

Den norske maritime næringen er avhengig av å lykkes internasjonalt og internasjonale rammebetingelser er derfor av grunnleggende betydning. Et hovedhensyn ved utvikling av norske regler har vært å sikre konkurransekraft ved å unngå å pålegge norske aktører byrder som utenlandske konkurrenter ikke har, og som ville virke konkurranse-vridende i norske aktørers disfavør.

Mot dette tradisjonelle bakteppet har maritim næring i Norge de siste tiårene vært preget av fremveksten av en offshorerelatert del av næringen. I dag er maritim næring sterkt dominert av denne offshorebaserte delen, hvor teknologisk spisskompetanse og kontinuerlige innovasjoner er langt viktigere enn kostnadseffektivitet. Dette har resultert i en kompetansebasert og innovativ offshoreklynge som kan sies å være en hovedpilar i den norske maritime næring i dag.

Norsk skipsfartspolitikk er fortsatt preget av det politiske målet å unngå særnorske reguleringer som ville virke konkurransevridende i disfavør av norsk skipsfart. Det har vært politisk fokus på å medvirke til å utvikle internasjonale regler som ivaretar forsvarlige krav til sikkerhet, miljø, arbeidsvilkår og ansvar. Det såkalte flaggstats-prinsippet som innebærer at flaggstaten i prinsippet er suveren med hensyn til offentligrettslig regulering av «egne» skip, har vært akseptert og i seg selv en «driver» for bestrebelsene om å skape internasjonalt aksepterte regelverk som gjelder uansett flagg.

Norge har også støttet utviklingen av regimene for havnestatskontroll av fremmede skip. Dette har resultert i en stadig mer effektiv kontroll av at flaggstatene faktisk overholder de krav til sertifisering, sikkerhet og miljø som formelt følger av de angjeldende internasjonale konvensjoner.

Samtidig har man hatt mål om å gjøre anvendelsen av regelverket (inklusive NIS- og NOR-registrene) og tilsyns-organer mer «brukervennlige», både for å tiltrekke seg ny tonnasje fra utenlandske flagg – og for å beholde den tonnasje som allerede er norskflagget.

For den offshorerelaterte delen av maritim næring, særlig på norsk sokkel som i seg selv ikke er særlig konkurranse-utsatt, er norsk nasjonal regulering relativt sett viktigere. Dette gjelder til tross for at for eksempel EU og andre former for frihandelsavtaler danner grunnlag for en fri konkurranse som er avgjørende også for leverandører av produkter og tjenester utenom den tradisjonelle skipsfarten. For den «eksportrettede» delen av norsk offshorerelatert maritim næring gjør de samme hensyn seg gjeldende som for internasjonal skipsfart, slik at politisk fokus har vært å sikre konkurransekraft ved å implementere internasjonale regler og i liten grad gi særregler.

7.3 OVERSIKT OVER STATLIG ORGANISERING OG ANSVARSOMRÅDER

Nærings- og fiskeridepartementet ved maritim avdeling har et samlet ansvar for departementets arbeid med

gjennomføring av skipsfartspolitikken. Avdelingen ivaretar arbeidet med sjøfartslovgivning i IMO[41] , ILO[42] og EU[43] og nasjonalt regelverk på området, og har etatsstyringsansvar for Sjøfartsdirektoratet. Avdelingen har ansvar for WTO-arbeid, bilaterale avtaler på det maritime området og maritimt internasjonalt markedsarbeid. Avdelingen følger EUs maritime arbeid og ivaretar ansvaret for oppfølging av regjeringens maritime strategi, miljø (hvor Klima- og miljødepartementet er hovedmyndighet), forskning/innovasjon, maritim kompetanse, maritime finansielle virkemidler og nærskipsfart.

Sjøloven tilligger formelt Justis- og beredskapsdepartementet. Se videre punkt 12.5 om grenseoppgangen mellom departementene.

Sjøfartsdirektoratet er forvaltnings- og tilsynsmyndighet for arbeid med sikkerhet, liv, helse, miljø og materielle verdier på fartøy med norske flagg og utenlandske fartøy i norske farvann. Sjøfartsdirektoratet har også ansvar for å sikre rettsvern for norskregistrerte skip og rettigheter i disse. Utover å være underlagt Nærings- og fiskeridepartementet er Sjøfartsdirektoratet også underlagt Klima- og miljødepartementet. Aktivitetene blir bestemt av nasjonalt og internasjonalt regelverk, avtaler og politiske beslutninger.

Sjøfartsdirektoratets hovedoppgaver er å:[44]

- Trygge liv og helse, miljø og materielle verdier
- Registrere fartøy og rettigheter i fartøy
- Føre tilsyn med bygging og drift av fartøy med norsk flagg, og deres rederier
- Utstede sertifikater for sjøfolk og føre tilsyn med norske utdanningsinstitusjoner
- Føre tilsyn med utenlandske fartøy i norske havner
- Føre tilsyn med og fremme gode arbeids- og levevilkår
- Forvalte og utvikle norsk og internasjonalt regelverk
- Markedsføre Norge som flaggstat
- Forvalte tilskuddsordninger på vegne av departementet
- Overvåke risikobildet; og
- Drive forebyggende arbeid for å redusere antall ulykker i både fritidsflåten og næringsflåten.

Klassifikasjonsselskap, ofte forkortet til klasseselskap eller klasse, utarbeider regler for skrog og maskineri ved bygging av skip. Et ledende klasseselskap er DNV GL, som er resultatet av en fusjon mellom Det norske Veritas og Germanischer Lloyd med inspektører verden over som fører tilsyn med at klassens regler følges.

---

[41] International Maritime Organisation
[42] International Labour Organisation
[43] European Union
[44] https://www.sjofartsdir.no/om-direktoratet/

Internasjonale regler krever at for utforming, bygging og vedlikehold av skip gjelder regler fra godkjente organisasjoner (recognised organisations, heretter "RO") om konstruksjon og vedlikehold av skrog, hoved- og hjelpemotor, elektriske anlegg og automasjonsanlegg, i tillegg til myndighetenes krav, dersom myndighetene velger å ikke ha regler om dette selv.

Regelen er implementert i norsk rett ved skipssikkerhetsloven som hjemler delegering av offentlig tilsynsmyndighet til RO. En stor del av offentlig tilsyn, kontroll og sertifisering av norskflaggede skip er delegert fra departementet til utvalgte RO i henhold til avtaler som gjennomfører EU-rett, internasjonal rett og nasjonale krav til RO, delegering og oppfølging. I korthet delegerer avtalene løpende arbeid med skip over en gitt størrelse, mens alle prinsipielle forhold skal tas opp med Sjøfartsdirektoratet. I tillegg inneholder avtalene krav om myndighetstilsyn av RO og krav til rapportering om utført arbeid til Sjøfartsdirektoratet.

Utover den grunnleggende skipsfartsorienterte forvaltningen, kommer statlig regulering og tilsyn av andre deler av maritim næring. Dette gjelder særlig virksomheter knyttet til oljeutvinning på norsk sokkel som er underlagt et eget regime som ASD og Petroleumstilsynet har ansvaret for, se kapittel 5. Videre er annen produksjon og tjenesteyting underlagt både generell næringslovgivning og eventuell annen sektorspesifikk regulering som f.eks. for advokater og forsikringsselskaper.

7.4 SENTRALE HISTORISKE UTVIKLINGSTREKK I REGELVERKET

I et historisk perspektiv har maritim næring vært dominert av skipsfart og særlig internasjonal skipsfart med skip under norsk flagg, og i nyere tid også i økende grad med norskkontrollerte skip under utenlandsk flagg. Som følge av økt konkurranse fra nye land og nye økonomier har den norskkontrollerte skipsfarten relativt sett stagnert målt i antall kontrollerte skip, tonnasje og ansatte. Petroleumsvirksomheten på norsk sokkel har imidlertid ført til at maritim næring som sådan har utviklet seg sterkt i positiv retning.

Den norske reguleringen av skipsfarten er i stor grad basert på internasjonale konvensjoner. Dette internasjonale ramme- eller regelverket har etter andre verdenskrig i hovedsak blitt utarbeidet i internasjonale fora som IMO[45] , ILO[46] og EU. Sentrale materielle krav til tradisjonell skipsfart, særlig med hensyn til sikkerhet og miljø, er derfor i stor grad en gjenspeiling av resultatene av internasjonalt samarbeid innenfor de nevnte organisasjoner. Norge har spilt en viktig rolle særlig innenfor IMO.

Skipssikkerhet, inklusive sertifisering og øvrig kontroll av skip, ansattes forhold ombord samt tiltak for å begrense miljøskader på grunn av skipsfart, reguleres av et antall internasjonale konvensjoner som altså har vokst frem etter annen verdenskrig via FN-systemet, særlig IMO[47] ILO[48]. Grunnpilarene for det internasjonale regelverket er:

- SOLAS (International Convention for Safety of Life at Sea),
- MARPOL (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships), og
- MLC (Maritime Labour Convention).

De to førstnevnte er overordnet regelverk for hele systemer av omfattende og detaljerte under- eller side-reguleringer. Alle tre konvensjoner er ratifisert av et stort antall stater, inklusive Norge og andre flaggstater. Enkelt sagt anses disse konvensjonene og regelsystemene for å være adekvate.

[45] International Maritime Organisation
[46] International Labour Organisation
[47] International Maritime Organisation
[48] International Labour Organisation

Også den privatrettslige reguleringen av skipsfarten har i stor grad vært basert på internasjonale konvensjoner. Disse er blitt utarbeidet først av Comité Maritime International, som er en internasjonal forening av sjørettsjurister, og etter annen verdenskrig innenfor FN-systemet, særlig UNCITRAL,[49] IMO og UNCTAD.[50]

Når det gjelder virksomheten på norsk kontinentalsokkel har utviklingen skjedd i raskere tempo. Regelverksutviklingen der har hatt fokus på å fremme norske interesser uten like sterke hensyn til den internasjonale rettsutviklingen. Dette er selvsagt et resultat av at sokkelen egentlig ikke har vært konkurranseutsatt i samme grad som annen maritim næring sett fra statens perspektiv. Som det fremgår ovenfor i kapittel 5 har lovgiver i stedet hatt stor fokus på sterk statlig styring og kontroll av petroleumsnæringen. Staten har dermed tatt seg stor handlefrihet med hensyn til å regulere virksomheten.

I grensesnittet mellom maritim næring og petroleumsvirksomheten på norsk sokkel oppstår enkelte særlige reguleringsproblemer. "Skip" er i utgangspunktet regulert av "sjørettslig" sektorlovgivning som beskrevet i kapittel 7.6, mens begrepet "innretning" som definert i petroleumsloven § 1-6 d) også kan være forskjellige typer skip. Avhengig av faktisk bruk på sokkelen, altså hvorvidt et skip driver petroleumsvirksomhet i henhold til petroleumsloven, kan et skip være underlagt petroleumsloven. Dette betyr at en og samme enhet kan være underlagt flere reguleringer avhengig av faktisk bruk. Det betyr også at forskjellige myndigheter utøver tilsyn over ulike aspekter av samme enhet. Mens en gitt enhet altså kan være "skip" i relasjon til regler om f.eks. skipssikkerhet og nautisk mannskap – i visse situasjoner - være underlagt det petroleumsrettslige helse-, miljø- og sikkerhetsregimet og petroleumsrettslige personellregler. Grenseoppgangen mellom regelverkene oppfattes som klar, om enn komplisert.[51]

Det må føyes til at selv om petroleumsnæringen på norsk sokkel har hatt avgjørende betydning for utvikling av den offshorerelaterte delen av maritim næring, er denne delen i høy grad også blitt internasjonal. Norske offshorerederier ser nå verden som sitt marked og har i økende grad solgt sine tjenester til virksomheter på andre kontinentalsokler enn den norske. Det samme gjelder andre tjenesteytere og utstyrsprodusenter som leverer til offshorenæringen.

7.5 STATUS FOR NÆRINGEN I DAG

Den maritime næringen i Norge er en global kompetansenæring med en sterk posisjon i markeder over hele verden. Med en samlet verdiskaping på nærmere 175 milliarder kroner og i underkant av 100 000 personer ansatt i Norge, er den blant landets største og viktigste næringer. Næringen står for en stor del av norsk eksport. Verdiskapingen i maritim næring var i 2013 11 % av samlet verdiskaping i norsk næringsliv når oljeselskapene holdes utenom. Verdiskapingen er altså høy og næringen har fortsatt en meget sterk internasjonal posisjon. Denne posisjonen er skapt gjennom kontinuerlig innovasjon – en evne som har vært avgjørende når næringen har møtt et svakere offshoremarked som en følge av relativt sett lave oljepriser.[52]

7.6 OVERSIKT OVER SEKTORLOVGIVNING – SÆRLIG SJØLOVEN OG SKIPSSIKKERHETSLOVEN

7.6.1 Formål

De mest sentrale spesiallovene innenfor maritim næring er lov om sjøfarten, 24. juni nr. 39 (sjøloven) sammen med

[49] United Nations Commission for International Trade Law
[50] United Nations Conference on Trade and Development
[51] Se nærmere om disse problemstillingene i «Bruken av «flerbruksfartøy» på norsk sokkel», Prosjektrapport utarbeidet av Petroleumstilsynet i 2016 på oppdrag fra Arbeids- og Sosialdepartementet
[52] Maritim Verdiskapningsbok 2017, Maritim Verdiskapning- Analyse av næringen i en krevende tid, Verdiskapninngsutviklingen i maritim næring fra 2011 til 2015, produsert av Menon Business Economics på oppdrag av Maritimt Forum.

lov 12. juni 1987 nr. 48 om norsk internasjonalt skipsregister (NIS-loven), lov 16. februar 2007, nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven eller SSL) og lov 21. juni 2013 nr. 102 om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip (skips-arbeidsloven eller SAL).

7.6.2 Sjøloven

Sjøloven er den mest omfattende og "brokete" reguleringen. Loven dekker et bredt spektrum av emner – i prinsippet alt som skjer med, og ombord i, et skip fra bygging og registrering til vrakfjerning. Reglene har vokst frem over lang tid og kan ikke sies å ha et felles formål annet enn å regulere sentrale deler av skipsfarten, både offentligrettslig og privatrettslig. Den någjeldende sjølov i Norge, Danmark, Sverige og Finland er fra 1994, da det gjennom et omfattende nordisk lovsamarbeid ble foretatt store endringer i reglene om befraktningsavtaler.

Systematisk er sjøloven inndelt i 22 kapitler:

Del I, "Skip", omfatter kapitlene 1 – 4 og gir alminnelige bestemmelser om skip, nasjonalitet, registrering, pant og arrest.

Del II, "Rederi", har to kapitler om henholdsvis partrederiet, som er en egen selskapsform for skipsfarten, og om skipsføreren.

Del III, "Ansvar", omfatter kapitlene 7-12 og inneholder dels alminnelige regler om erstatningsansvar, herunder særlige regler om erstatningsansvar ved sammenstøt, ved oljesøl og ved transport av farlig gods. Erstatningsansvaret kan normalt begrenses enten i henhold til lovens alminnelige regler om dette, eller i henhold til spesialregler om begrensning av ansvar for oljesøl og farlig gods. I denne delen av sjøloven finnes også prosessuelle regler om ansvarsbegrensningssøksmål og opprettelse av såkalt begrensningsfond.

Del IV, "Fraktavtaler", regulerer i kapitlene 13-15 henholdsvis stykkgodstransport, befraktning av skip og transport av passasjerer og reisegods.

Del V, "Sjøulykker", inneholder regler om berging i kapittel 16, om felleshavari i kapittel 17 og om undersøkelser av sjøulykker og såkalt sjørettskjønn i kapittel 18.

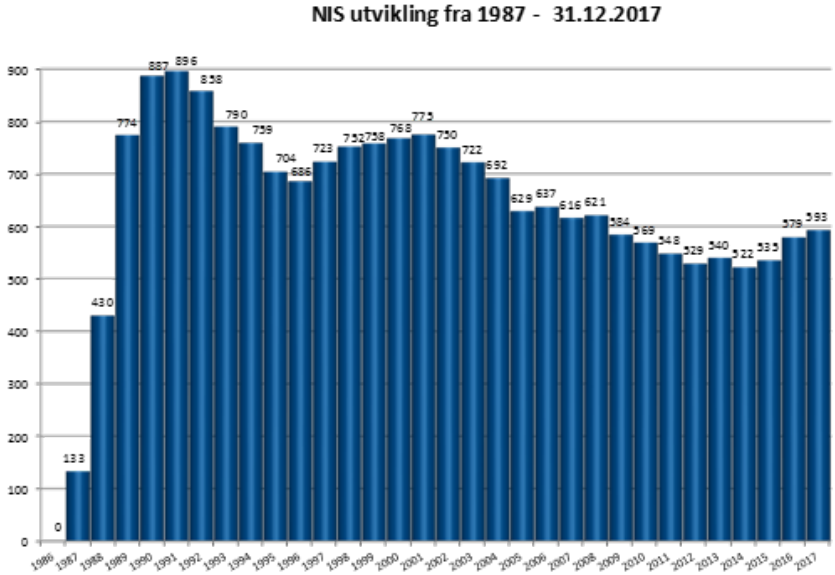
Del VI, "Øvrige bestemmelser", har spesialregler i kapittel 19 om foreldelse av visse fordringer, en definisjon som Special Drawing Rights som begrensningsenhet i kapittel 20 og regler om flyttbare plattformer i kapittel 21.

Del VII "Sluttbestemmelser", inneholder overgangsregler og regler om ikrafttredelse.

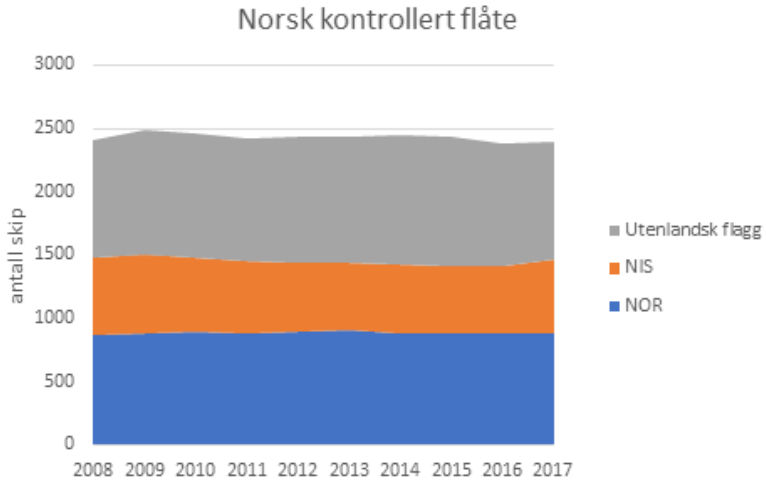
7.6.3 NIS-loven

Reglene om nasjonalitet og registrering i sjølovens kapittel 1 og 2 suppleres av lov 12. juni 1987 nr. 48 om norsk internasjonalt skipsregister (NIS-loven). Loven kom i 1987 for å reversere og stanse utflagging av norske skip til såkalte bekvemmelighetsregistre. Enkelt sagt ble dette gjort ved at det ble mulig å ansette utenlandske sjøfolk på lokale vilkår, dvs. vilkår som er gjengs i den ansattes hjemland. NIS-registeret er et parallellregister til det ordinære norske registeret som omhandlet i sjøloven, NOR-registeret. Av historiske og politiske grunner gjelder visse begrensninger i fartsområdet for NIS-skip slik at disse ikke kan bevege seg like uhindret som NOR-registrerte skip i norske farvann. De nevnte "NIS-begrensninger" har vært gjenstand for revisjon og er ofte gjenstand for diskusjon.

For eksempel er det nå en debatt om hvorvidt grensene skal endres slik at ferger som regelmessig seiler mellom utenlandsk havn og norsk havn skal kunne gjøre dette under NIS-flagg.



Figur som viser de siste års utvikling i norsk kontrollert flåte:[53]



[53] Figurene er mottatt fra Nærings- og fiskeridepartementet.

7.6.4 Skipssikkerhetsloven

Formålet med skipssikkerhetsloven er mer presist og tydelig angitt i lovens § 1:

> *"Loven skal trygge liv og helse, miljø og materielle verdier ved å legge til rette for god skipssikkerhet og sikkerhetsstyring, herunder hindre forurensning fra skip, sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og trygge arbeidsforhold om bord på skipet, samt et godt og tidsmessig tilsyn."*

Loven kommer til anvendelse for norske skip uansett hvor disse befinner seg og for utenlandske skip i den grad de befinner seg i Norges territorialfarvann, Norges økonomiske sone eller på norsk kontinentalsokkel. Med mindre et skip brukes i næringsvirksomhet må det være av en viss størrelse for å være omfattet av loven.

Formålet er altså å trygge liv og helse, miljø og materielle verdier. Skipssikkerhetsloven krever at det finnes sikkerhetsstyringssystemer som skal fremme lovens formål, tilpasset de ulike former for sjøfart. Rederiet har en overordnet plikt til å påse at bygging, og drift av skipet skjer i samsvar med reglene gitt i eller i medhold av denne loven, herunder at skipsfører og andre som har sitt arbeid om bord etterlever regelverket. I henhold til forarbeidene[54] skal det "etableres, gjennomføres og videreutvikles et dokumenterbart og verifiserbart sikkerhetssystem for alle rederier og skip". Loven definerer hvem som skal være ansvarlig for utarbeidelse og etterlevelse av slike systemer, først og fremst rederen/rederiet. En forutsetning er i henhold til proposisjonen at det finnes "et velfungerende og kompetent tilsyn som kan føre kontroll med skip, rederier og dets sikkerhetsstyringssystemer, og ikke minst arbeide aktivt nasjonalt og internasjonalt slik at ulykker til sjøs best mulig kan forebygges".

Skipssikkerhetsloven er en rammelov som blir supplert av forskrifter, i dag er det i overkant av 100 forskrifter utstedt med hjemmel i loven. En sentral forskrift er forskrift om tilsyn og sertifisering av skip,[55] som er hovedhjemmelen for å kontrollere at norskregistrerte skip tilfredsstiller internasjonale regler om konstruksjon og vedlikehold. I tillegg kan bemanningsforskriften,[56] forskrift om arbeidsmiljø,[57] forskrift om arbeidstid[58] og forskrift om kvalifikasjoner og sertifikater[59] nevnes.

Loven er oppbygget slik at kapittel 2 har regler om rederiets plikter og om sikkerhetsstyring, kapittel 3 om teknisk og operativ sikkerhet og kapittel 4 om personlig sikkerhet, kapittel 5 om miljøsikkerhet og kapittel 6 om sikkerhets- og terrorberedskap. Kapittel 7 har regler om tilsynsmyndigheten, Sjøfartsdirektoratet, eller den direktoratet har delgert tilsynsmyndighet til, mens sanksjonsreglene gjenfinnes i kapittel 8 og 9. Skipssikkerhetsloven omtales nærmere i punkt 18.5.1 om HMS i maritim næring.

7.6.5 Skipsarbeidsloven

Loven har blant annet som formål *"sammen med skipssikkerhetsloven å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon og full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet"*, jf. § 1-1 bokstav b).

---

[54] Ot. prp. nr. 87 (2005-2006) Forskrift om lov om skipssikkerhet (skipssikkehetsloven)
[55] FOR-2014-12-22-1893 Forskrift om tilsyn og sertifikat for norske skip og flyttbare innretninger
[56] FOR-2009-06-18-666 Forskrift om bemanning av norske skip (bemanningsforskriften 2009)
[57] FOR-2005-01-01-8 Forskrift om arbeidsmiljø, sikkerhet og helse for de som har sitt arbeid om bord på skip
[58] FOR-2007-06-26-705 Forskrift om arbeids- og hviletid på norske passasjer- og lasteskip mv.
[59] FOR-2011-12-22-1523 Forskrift om kvalifikasjoner og sertifikater for sjøfolk

Skipsarbeidsloven får anvendelse for arbeidstaker som har sitt arbeid om bord på norsk skip, jf. skipsarbeidsloven § 1-2 (1). Skipsarbeidsloven regulerer arbeidstakernes stillingsvern og individuelle rettigheter og etablerer arbeidsgivers motsvarende plikter. Overtredelse av loven kan sanksjoneres med forvaltningstiltak, overtredelsesgebyr eller straff, jf. kapittel 12. Sjøfartsdirektoratet har tilsynsmyndighet etter loven, jf. lovens § 12-1 (3). Loven omtales nærmere i punkt 18.5.1 om HMS i maritim næring.

7.6.6 Aktørbildet – ansvar og roller

Antallet forskjellige aktører i maritim næring er stort. Av de aktører eller roller som er blitt gjenstand for spesialregulering er følgende sentrale:

Eier/reder/partrederi/bestyrende reder/rederiet

"Reder" og "eier" er ansvarssubjekt for henholdsvis alminnelig ansvar og ansvar for oljesøl og miljøskader (Del III i sjøloven). Reder og eier kan være samme person/selskap men behøver ikke å være det. For eksempel blir en bareboatbefrakter reder, mens bareboatbortfrakter normalt er eier.

"Rederen"/"rederiet" er hovedpliktsubjekt i skipssikkerhetsloven, som i § 4 bestemmer at "rederiet" er den som skipets sikkerhetsstyringssertifikat utpeker som driftsansvarlig selskap.

"Partrederi" og "bestyrende reder" er termer som brukes i regler om selskapsformen partrederi som er særegen for skipsfart og brukes i både nærskipsfart og til tider i norsk internasjonal skipsfart. Reglene om parterederi og bestyrende reder gjenfinnes i sjøloven Del II, Rederi. Av finansierings- og skattehensyn er det ellers ikke uvanlig at eier er et kommanditselskap, men vanligere et aksjeselskap.

Skipsføreren

Skipsføreren er med vanlig språkbruk kaptein ombord og har omfattende myndighet og ansvar som beskrevet i Del II, kapittel 6 i sjøloven. Det er primært skipsføreren, sammen med rederiet, som har ansvar for at offentlige krav til skipssikkerhets- og miljøvernkrav er tilfredsstilt.

Bortfrakter /transportør/undertransportør

Det er vanlig å referere til "befraktning" når det er tale om avtaler om bruk av et helt eller en vesentlig del av et skip og om "sjøtransport" når fokus for avtalen kan sies å være selve forflyttingen av bestemt gods snarere enn bruken av skipet. Termene bortfrakter/transportør/undertransportør brukes i sjølovens Del IV, "Fraktavtaler", for å identifisere parter i befraktnings- og transportavtaler på tilbydersiden med privatrettslige rettigheter og forpliktelser som angitt i loven.

Befrakter/avlaster/sender/mottaker/passasjer

Befrakter/avlaster/sender/mottaker/passasjer er parter på kunde- eller avtakersiden i henholdsvis befraktnings-avtaler og avtaler om gods- og passasjertransport. Også disse har privatrettslige rettigheter og forpliktelser som angitt i sjøloven.

DEL II

8 INTRODUKSJON TIL KOMPARATIV ANALYSE

I del 1 beskrives kjennetegn ved hver havnæring som antas å påvirke utformingen av det rettslige rammeverket for hver næring. Havnæringene er grunnleggende forskjellige og har følgelig ulike juridiske rammebetingelser. Dette er også fremhevet i Havstrategien.[60] De faktiske kjennetegnene for hver havnæring som kan påvirke reguleringen kan oppsummeres slik:

Fiskeri	Akvakultur	Petroleum	Maritim
• Fornybare naturressurser • Stor regional betydning • Stor politisk interesse • Eksportorientert • Internasjonalt marked • Syklisk	• Biologi - levende fisk • Stor regional betydning • Stor politisk interesse • Høy risiko • Internasjonalt marked • Næringen er fortsatt i utvikling • Kapitalkrevende • Eksportorientert • Internasjonalt marked • Syklisk	• Ikke-fornybar ressurs • Stor nasjonal/ politisk interesse • Høy risiko • Risiko for storulykke • Muligheter for stor fortjeneste/ verdiskaping – og tap • Høyteknologisk industri • Kapitalkrevende • Eksportorientert • Internasjonalt marked/aktører • Syklisk	• Tjenesteproduksjon – ikke forvaltning av naturressurs • Tradisjonsrik næring • Høy risiko • Høyt kostnadsnivå • Muligheter for høy fortjeneste og store tap • Etterspørselsdrevet • Eksportorientert • Internasjonal • Syklisk

I tillegg ser vi at de rettslige utgangspunktene for regulering av hver næring er forskjellige:

Fiskeri	Akvakultur	Petroleum	Maritim
• De marine ressursene tilligger fellesskapet i Norge • Statens skal sikre en bære-kraftig ressursforvaltning • Tillatelsesbasert	• Innsatsvarer og ressurser tilføres av og eies av innehavere av tillatelse • Kommunenes arealplaner styrer tilgang til produksjonsarealer • Tillatelsesbasert	• Petroleum er statens eiendom • Staten har eksklusiv rett til ressurs-forvaltning • Gjennomgående høy grad av statlig styring og kontroll også etter tildeling (blant annet ved å kreve godkjennelser/ samtykker kombinert med adgang til å sette vilkår) • Tillatelsesbasert	• Fri privat næring, statens rolle mer å tilrettelegge for inter nasjonal konkurranse-dyktighet, inkludert ved å implementere internasjonale regler om sikkerhet og miljø • Produksjonsmidlene/ skipene sertifisert og kontrollert • Berører statens sjøterritorium

[60] Havstrategi punkt 4.9.

I det følgende gis en komparativ fremstilling av utvalgte emner fra de sektorspesifikke kjerneregelverkene for havnæringene. Her drøftes likheter og ulikheter, og i hvilken utstrekning de respektive regelverkene kan antas å legge til rette for verdiskaping. Fremstillingen fremhever også områder hvor regelverket kan forenkles og forbedres med hensyn til å gi økt forutsigbarhet for næringsaktørene.

Fremstillingen drøfter først hvordan internasjonale forhold og folkerettslige forpliktelser påvirker regelverksutvikling innen havnæringene. Deretter drøftes utvalgte aspekter ved anvendt regelverksmetodikk. Fremstillingen fortsetter med en gjennomgang av utvalgte, materielle emner innenfor sektorregelverkene.[61]

9 INTERNASJONAL PÅVIRKNING

9.1 INTRODUKSJON

I Havstrategien fremheves det at et viktig fellestrekk ved havnæringene *"[..] er at de er internasjonale, eksport-orienterte og sykliske. Havnæringene operer i et svært globalisert marked med hard konkurranse om markedsandeler og oppdrag, og påvirkes særlig av utviklingen i den globale økonomien og andre internasjonale forhold"*.[62]

Det sektorspesifikke regelverket må følgelig hensynta både internasjonale forhold og Norges folkerettslige forpliktelser for å kunne legge til rette for verdiskapning.

9.2 SJØMATNÆRINGEN

9.2.1 Introduksjon

Sjømatnæringen er i stor grad en internasjonal næring. Norge er verdens nest største sjømateksportør. Omkring 95 % av norskprodusert sjømat går til eksport.

Den høye eksportandelen gjør at etterspørsel og prisbilde på sjømat globalt vil være av vesentlig betydning for lønnsomhet og verdiskaping i norsk sjømatnæring. Norsk sjømat selges i konkurranse med andre matvarer over hele verden. Prissvingninger internasjonalt får således direkte innvirkning på verdiskapingen fra norsk sjømatnæring, herunder statens og andre aktørers inntekter fra næringen samt sysselsetting.

På samme måte har vilkårene for internasjonal handel avgjørende betydning for norsk sjømatnæring. Tilgang til markeder med færrest mulig handelshindringer er av stor betydning, både i forhold til toll og avgifter, men også i relasjon til ikke-tariffære handelshindre knyttet til for eksempel næringsmiddeltrygghet.

Norske leverandørbedrifter til akvakultur er verdensledende innen blant annet fôr, vaksiner, produksjonsutstyr, tjenester og teknologi for forebygging og behandling av lakselus. Flere norske leverandørbedrifter til akvakultur-næringen har funnet markeder for sine produkter utenfor Norge.

Norske erfaringer fra regelverksutvikling og ressursforvaltning kan sies å ha blitt "eksportvare". Andre land ser hen

[61] Det vises for øvrig til punkt 1.2 som gjør rede for formålet med den komparative analysen. Se også Havstrategien punkt 4.9
[62] Havstrategien, punkt 2, på side 11

til Norges modell for ressursforvaltning og regulering. Norges nye utviklingsprogram "Fisk for utvikling" bidrar tilsvarende med fattigdomsbekjempelse gjennom matsikkerhet, bærekraftig forvaltning og lønnsom nærings-virksomhet.[63]

9.2.2 Særlig om EØS-avtalen og samarbeid med EU[64]

I 2017 gikk 65 % av den norske sjømateksporten til EU, som er vårt viktigste marked. Samarbeidet med EU på fiskeri- og akvakulturområdet er av stor betydning for Norge, selv om akvakulturpolitikk og forvaltning av fiskeriressurser ikke er en del av EØS-avtalen.

Norge og EFTA Surveillance Authority ("ESA") er uenige om EØS-avtalens virkeområde. Norges syn er at EØS-avtalen som sådan ikke får anvendelse. ESA har i saker knyttet til tidligere bestemmelser i akvakulturregelverket om eierbegrensninger hevdet at slike bestemmelser har vært i strid med EØS-avtalens art. 31 og art. 40, mens Norge har bestridt dette.

Handelen med fisk og fiskeprodukter er regulert gjennom en egen protokoll i EØS-avtalen og flere bilaterale avtaler. EØS-avtalen har i protokoll 9 særregler for handel med fisk, herunder begrensninger i det frie varebytte, særregler for statsstøtte i fiskerisektoren, regler for markedsorganisering og konkurranseregler. De veterinære aspektene av fiskeri- og akvakultur er omfattet av EØS-avtalen.

Norge har som en følge av EØS-avtalens protokoll 9 og andre bilaterale avtaler tollfri handel med EU for flere hvitfiskprodukter og tollreduksjoner på mange andre produkter. Protokoll 9 gir imidlertid ikke tollnedsettelser på en rekke viktige produkter. Det gjelder reker, makrell, sild, laks, kamskjell og sjøkreps. EU har importtoll som avhenger av bearbeidingsgraden på produktet. For eksempel ilegges hel, fersk laks 2 % toll, mens røkt laks møter 13 % toll i EU. Handel med disse produktene (blant annet makrell, reker og sild) reguleres av en rekke tollfrie kvoter som EU har åpnet etter de siste års EU-utvidelser og bortfall av EFTAs frihandelsavtaler, for eksempel i Øst-Europa. Flere av disse tollfrie kvotene er gjenstand for reforhandling hvert syvende år. Siste gjennomgang ble ferdigstilt i 2014. Neste reforhandling vil finne sted i 2021.

EØS-avtalens protokoll 9 regulerer også andre forhold, herunder bestemmelser om uhindret adgang til partenes havner og forbud mot kvantitative importbegrensninger. Den har også bestemmelser som skal motvirke at konkurransen vris og som skal begrense bruken av antidumpingtiltak og beskyttelsestoll, men disse har i praksis hatt svært begrenset verdi da EU har anvendt WTO-regelverket. Den manglende beskyttelsen mot slike handelspolitiske tiltak har særlig hatt betydning for handelen med oppdrettslaks, hvor EU over en periode på 20 år har hatt løpende tiltak mot norsk laks. Siden Norge vant fram i WTO-saken mot EU i 2008 møter ikke norsk oppdrettsnæring lenger handelshindrende tiltak på EU-markedet, bortsett fra ordinær toll.[65]

9.2.3 Mat- og veterinærregelverket

Ikke-tariffære forhold er av spesiell betydning for handel med fisk og sjømat fordi det dreier seg om handel med mat som ofte er underlagt særegne og strenge regler i forhold til industrivarer. Ikke-tariffære forhold påvirker handel i økende grad, og blir stadig viktigere etter hvert som handelssystemet utvikles og tollsatser reduseres. Slike tiltak reguleres av forskjellige avtaler innenfor WTO-systemet.

---

[63] Havstrategien, side 103
[64] Teksten i kapittel 9.2.2 og 9.2.3 bygger på og er i stor grad hentet fra artikkel på regjeringens hjemmeside: https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/fisk1/id685828/
[65] World Trade Organization, European Communities – Anti-dumping measure on farmed salmon from Norway, WT/DS337

Norges mat- og veterinærregelverk er harmonisert med EU gjennom EØS-avtalen, og er dermed en del av EUs indre marked også for fisk og fiskeprodukter. Veterinærbestemmelsene gjelder regelverk for hele sjømatproduksjonen, dvs. fôr/innsatsvarer, fiskehelse og -velferd, biprodukter og sjømattrygghet. Dette innebærer blant annet fri bevegelse for alle fiskeprodukter og levende fisk innenfor EØS-området, altså uten veterinær grensekontroll mellom Norge og EU. Norge utgjør også EUs ytre grense mot tredjeland. Det ligger en betydelig effektivitets- og besparelsesvirkning, og dermed bidrag til verdiskaping, i at norsk sjømat kan passere grensen til EU, uhindret av fysisk grensekontroll. Norge deltar i regelverksutviklingen på veterinærområdet i det indre marked og tar inn nytt regelverk fortløpende.

9.2.4 Særlig om fiskerinæringen[66]

Norge har opprettet tre soner på 200 nautiske mil, som avgrenser norsk jurisdiksjon med hensyn til høsting av marine ressurser. Den økonomiske sonen rundt fastlandet ble opprettet med virkning fra 1977.[67] Det ble opprettet en fiskevernsone ved Svalbard med virkning fra 1977,[68] og fiskerisonen ved Jan Mayen ble opprettet med virkning fra 1980.[69] Den folkerettslige basis for sonene er FNs havrettskonvensjon fra 1982.[70] Den 15. september 2010 undertegnet Norge og Russland en avtale om avgrensningen i Barentshavet og Polhavet. Avtalen er godkjent av Stortinget og den russiske Dumaen, og trådte i kraft 7. juli 2011.[71] Samtidig ble den gamle "Gråsonen" opphevet.

De fleste viktige fiskebestandene vandrer mellom norske og utenlandske farvann, og er ressurser som Norge forvalter i samarbeid med andre land. Norge deler for eksempel ansvaret for forvaltningen av fiskebestandene i Nordsjøen med EU. Det er nært samarbeid med nabostater for å sikre en samlet god forvaltning. De viktigste forvaltnings-beslutningene fastsettes ofte gjennom internasjonale forhandlinger. Resultatet fra de internasjonale forhandlingene danner grunnlaget for den nasjonale beslutningsprosessen.

Den norske forvaltningen av marine ressurser er basert på vitenskapelige råd. De fleste bestandene som har interesse for Norge, blir vurdert i samarbeid med forskere fra flere land gjennom det internasjonale rådet for havforskning (ICES).

Råd og anbefalinger fra ICES utgjør hovedgrunnlaget for fastsetting av fiskekvoter. Forskere fra medlemslandene utarbeider de ulike rådene i grupper og rådgivende komiteer. Etter at ICES har kommet med sine kvotetilrådinger, starter forhandlingene mellom Norge og andre stater. Når de internasjonale forhandlingene er fullført, starter den nasjonale behandlingsprosessen for reguleringer.

9.3 PETROLEUMSNÆRINGEN

Petroleumsnæringen er i stor grad en internasjonal næring. Vertsland verden over konkurrerer om å tiltrekke seg de mest kompetente oljeselskapene til å investere i leting etter, og produksjon av, petroleum i deres land.

Også markedet for leveranser av varer og tjenester til petroleumsnæringen er globalt. Konsekvensen av at norsk olje og gass er i konstant konkurranse med olje og gass fra andre land på det internasjonale markedet er at prisen som kan oppnås ved salg av norsk olje og gass er sårbar for svingningene i internasjonale olje- og gasspriser. Verdi-skapingen fra norsk petroleumsnæring[72] påvirkes derfor direkte av slike svingninger i internasjonale markeder.

---

[66] Teksten i kap. 9.2.4 bygger på og er i stor grad hentet fra presentasjon om norsk fiskeriforvaltning på regjeringens hjemmeside.
[67] Lov om Norges økonomiske sone (økonomiske soneloven) (LOV-1976-12-17-91)
[68] Forskrift om fiskervensone ved Svalbard (FOR-1977-06-03-6)
[69] Forskrift om opprettelse av fiskerisone ved Jan Mayen. Delegering av fullmakt (FOR-1980-05-23-4)
[70] De forente nasjoners havrettskonvensjon (United Nations convention on the law of the sea 10-12-1982) Ratifikasjon 14-06-1996 kgl.res.
[71] Prop.43 S (2010-2011) Samtykke til ratifikasjon av overenskomst av 15. september 2010 mellom Norge og Russland om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet
[72] Herunder statens inntekter, andre aktørers inntekter og sysselsettingsnivået.

For å opprettholde og videreutvikle verdiskaping fra petroleumsnæringen er det viktig at Norge anses som attraktivt for kompetente oljeselskaper. Dette er nøkkelen til opprettholdelse av et høyt nivå for effektiv leting etter, og produksjon av olje og gass. Et viktig konkurransefortrinn i så måte er klarhet, forutsigbarhet og stabilitet i det rettslige rammeverket for petroleumsvirksomhet.[73]

Det norske regelverket er bygget opp i tråd med det som kan sies å være moderne, internasjonal praksis.[74] Svært mange av selskapene som driver petroleumsvirksomhet på norsk sokkel har også virksomhet i andre land, hva enten de har sine hovedkontorer i Norge eller i utlandet. Det kan derfor også hevdes at det er et konkurransemessig fortrinn at det juridiske rammeverket for petroleumsvirksomhet, så langt det lar seg gjøre innenfor nasjonal kontekst, er i tråd med typiske reguleringsmodeller for slik virksomhet internasjonalt.[75] Dette gjør at nye potensielle aktører enklere kan sammenlikne rammevilkårene for petroleumsvirksomhet på norsk sokkel med de som gjelder i andre, konkurrerende land.

Også norske erfaringer fra regelverksutvikling og ressursforvaltning kan sies å ha blitt "eksportvare". Andre land ser hen til Norges modell for regulering av petroleumsnæringen og norsk ressursforvaltning. Det påpekes blant annet i Havstrategien at Norge p.t. bistår 12 samarbeidsland med å forvalte petroleumsressurser basert på norske erfaringer.[76]

Tilrettelegging for kostnadseffektiv gassproduksjon kan utgjøre et internasjonalt konkurransefortrinn i en tid som er preget av økt bevissthet rundt klima og utslipp av klimagasser. Det er uttalt at *"Gass kan forene de europeiske målene om leveringssikker energi og reduserte utslipp av klimagasser"*.[77] Blant annet som et ledd av implementering av EU direktiver har Norge etablert et regulert regime for gasstransport som gir rettigheter til tredjepartsadgang til infrastruktur, herunder gassrørledningsnett, og som regulerer tariffer.[78]

Det opplyses i Havstrategien at norsk leverandørindustri er *"en svært kompetent, teknologiintensiv og internasjonal konkurransedyktig industri som i 2015 hadde 40 prosent av omsetningen i internasjonale markeder"*.[79] Videre påpekes det at "Den petroleumsrettede leverandør industrien bidrar til sysselsetting og verdiskaping i hele landet og er den av havnæringene som sysselsetter flest".[80]

De første årene Norge hadde petroleumsvirksomhet var regelverket tilrettelagt slik at konkurransedyktige norske varer og tjenester ble foretrukket og slik at internasjonale aktører bidro til å bygge opp og videre utvikle norsk olje-kompetanse. Disse reglene ble imidlertid opphevet ved Norges tiltreden til EØS-avtalen, og norsk leverandørindustri konkurrerer i dag med aktører fra andre land, både på det norske og det internasjonale markedet.[81] Det er derfor viktig for fortsatt verdiskaping fra norsk leverandørindustri at den evner å være konkurransedyktig internasjonalt, herunder på kvalitet og kostnadsnivå. I så måte står teknologiutvikling sentralt.

---

[73] Se nærmere om dette i punkt 9 om regelverksmetodikk. [70] Det norske regelverket er internasjonalt anerkjent og tjener til inspirasjonskilde for andre lands myndigheter. For en nærmere redegjørelse for det som ofte kalles "den norske modellen", se "Managing Petroleum Resources: The "Norwegian Model" in a Broad Perspective", Farouk Al-Kasim, Oxford Institute for Energy Studies, 2006.
[74] Det norske regelverket er internasjonalt anerkjent og tjener til inspirasjonskilde for andre lands myndigheter. For en nærmere redegjørelse for det som ofte kalles "den norske modellen", se "Managing Petroleum Resources: The "Norwegian Model" in a Broad Perspective", Farouk Al-Kasim, Oxford Institute for Energy Studies, 2006.
[75] Se for eksempel punkt 2 og Vedlegg NOU 1979: 43, forarbeider til petroleumsloven 22. mars 1985 nummer 11 – Norges første omfattende petroleumslov med forskrift, hvor det klart fremgår at internasjonal erfaring er studert og hensyntatt i regelverksutviklingen.
[76] Havstrategien, punkt 6.5 på side 101.
[77] Stortingsmelding nr 28 (2010-2011) på side 9.
[78] Se for eksempel petroleumsloven § 4-8 og § 4-9, petroleumsforskriften (forskrift 27 juni 1997 nr 653) kap 9, tariff forskriften (forskrift 20 desember 2002 nr 1724) og forskrift om andres bruk av innretninger (forskrift 20 desember 2005 nr 1625)
[79] Havstrategien, punkt 2.1 på side 15.
[80] Havstrategien, punkt 2.1 på side 15.
[81] Siden det p.t. ikke eksisterer et eget sektorregelverk for leverandørindustrien, avgrenser vi mot særlig behandling av denne.

Norges folkerettslige forpliktelser har påvirket og påvirker fortsatt utformingen og eventuelt videreutvikling av norsk petroleumspolitikk og det norske juridiske rammeverket for petroleumsvirksomhet. For eksempel kom Norges proklamasjon av overhøyhet over kontinentalsokkelen ved kongelig resolusjon av 31. mai 1963[82] som et resultat av Genève-konvensjonen av 1958 om kontinentalsokkelen.[83] Norges tilslutning til EØS avtalen[84] er et av mange eksempler på at Norges folkerettslige forpliktelser har påvirket og fortsatt påvirker det norske juridiske rammeverket for petroleumsnæringen.[85]

9.4 MARITIM NÆRING

På grunn av næringens iboende internasjonale karakter er internasjonale rammebetingelser av grunnleggende betydning.

I Norge har følgelig politisk fokus vært på å medvirke til å utvikle internasjonale regler som ivaretar forsvarlige krav til blant annet sikkerhet, miljø, arbeidsvilkår og ansvar – og som gjelder likt for alle uavhengig av nasjonalitet.

Målet å lage nasjonal regulering basert på internasjonale konvensjoner fører imidlertid til visse begrensninger av lovgivers handlingsrom. Som ratifiserende stat er Norge folkerettslig forpliktet til å implementere de angjeldende regelsystemene i norsk lov. Spørsmål kan reises om hvorvidt og på hvilken måte konvensjonsreglene eventuelt kan fravikes i norsk lovgivning uten å bryte de folkerettslige forpliktelsene. Utgangspunktet er at enkeltregler i en konvensjon bare kan fravikes dersom konvensjonen som sådan tillater det. De nevnte konvensjonene har til felles at de representerer minimumskrav og minimumsstandarder. Dette betyr at en flaggstat kan implementere strengere sikkerhets- eller miljøkrav (inkludert arbeidsmiljø) enn det som følger av minstekravene i konvensjonene. Samtidig følger det av det tidligere omtalte flaggstatsprinsippet at det er grenser for hva den nasjonale lovgiver kan bestemme om skip under andre lands flagg.

I likhet med de fleste andre flaggstater, har imidlertid Norge i liten grad benyttet denne muligheten til å fravike konvensjoner. Dette har som nevnt sammenheng med at man i henhold til ønsket om et *"level playing field"* vil unngå nasjonale særordninger dersom konvensjonsreguleringen er god - om enn ikke optimal.

Eksempel på strengere norske regler er dog krav til stillingsvern for sjøfolk som ikke har noen motsvarende regel i MLC konvensjonen. Her har lovgiver altså gått lenger enn det som følger av konvensjonen. Dette er for øvrig i tråd med ILOs konstitusjon som krever at en konvensjon ikke skal kunne føre til lavere standarder enn ansatte har hatt tidligere. MLC var ellers en konsolidering og oppdatering av tidligere konvensjoner og anbefalinger, og ble blant annet også grunnlag for endringer i sjømannslovgivningen ved skipsarbeidsloven.

Når det gjelder den privatrettslige reguleringen av skipsfarten, er denne, som allerede nevnt også i stor grad basert på internasjonale konvensjoner – om f.eks. bortfrakters gods- og passasjeransvar, berging, grunnlag for og begrensning av erstatningsansvar overfor tredjemann, inklusive forurensningsansvar. Her har hensynet til internasjonal rettsenhet og de fordeler denne har for næringslivets aktører vært veiledende: Usikkerhet om anvendelig lov og så kalt «forum shopping» kan derved langt på vei unngås og tid og penger spares, noe som også er verdiskapende. Disse konvensjonene kan i prinsippet ikke fravikes av den nasjonale lovgiver i favør av

[82] https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1963-05-31-1?q=31. mai 1963, sist besøkt 17. januar 2018.
[83] https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-4&chapter=21&clang=_en, sist besøkt 17. januar 2018.
[84] https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109?q=eøs, sist besøkt 17. januar 2018.
[85] Se for eksempel lov om endringer i lov av 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) ved innlemmelse av Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av tillatelser for leting etter og utvinning av hydrokarboner (konsesjonsdirektivet) i EØS-avtalens Vedlegg IV Energi, https://lovdata.no/pro/#document/LTI/lov/1995-09-01-61

«beskyttelsesinteressen», f.eks. transportkunden, og for så vidt begrenser de den nasjonale lovgivers handlingsrom. Uansett ville nok ønsket om internasjonal rettsenhet ha dempet den nasjonale lovgivers reguleringstrang i så måte.

Avhengig av hvordan anvendelsesområdet, "scope of application", er angitt i den enkelte konvensjon, kan det ellers finnes rom for den nasjonale lovgiver på avvikende måte å regulere et emne som i utgangspunktet er materielt regulert i konvensjonen men eventuelt ligger utenfor "scope". F.eks. kan konvensjonen ha et begrenset geografisk anvendelses-område eller bare være anvendelig på visse typer skip. Utenfor konvensjonens eller regelens anvendelses-område, slik dette fremkommer av konvensjonen selv eller følger av alminnelig folkerett, står den nasjonale lovgiver i prinsippet fritt. Dette er selvsagt interessant - og for tiden også gjenstand for diskusjon, - særlig med hensyn til kystfart og aktivitet på sokkelen med utenlandske skip som i lange perioder befinner seg på norsk sokkel. Dette diskuteres ikke nærmere her.

Det kan endelig nevnes at en konvensjon som gir begrensninger med hensyn til hvordan gitte spørsmål materielt skal reguleres, nemlig i substans som i vedkommende konvensjon, i prinsippet ikke gir noen begrensninger med hensyn til hvordan den nasjonale lovgiver kan regulere spørsmål som ikke er dekket av konvensjonen i det hele tatt. Selvsagt står det lovgiver fritt til å gi en hvilken som helst regel på et skipsfartsområde som (enda) ikke er konvensjonsregulert, men målet om å ikke ødelegge "a level playing field" for norske aktører vil nok ofte virke dempende på en eventuell ensidig, nasjonal reguleringsiver.

9.5 VURDERING

Redegjørelsene ovenfor viser at det er store likheter hva gjelder graden av internasjonal påvirkning på havnæringene. Alle havnæringene opererer i et svært globalisert marked med hard konkurranse om markedsandeler og oppdrag. Alle havnæringene påvirkes av utvikling i den globale økonomien og andre internasjonale forhold. Endelig ser vi at norske folkerettslige forpliktelser setter rammer for regelverksutviklingen innen samtlige havnæringer.

De ulikhetene som fremgår av redegjørelsene er i hovedtrekk forårsaket av de enkelte næringers særlige kjennetegn, faktiske kontekst og rettslige utgangspunkter.

Det synes klart at Norge, innenfor alle havnæringene, har fanget opp både faktisk og rettslig internasjonal utvikling i norsk regelverk. Dette antas å ha bidratt til verdiskaping blant annet igjennom økt forutsigbarhet, effektivitet, aktørmangfold og konkurransekraft. Et eksempel i så måte er petroleumsindustrien, hvor Norge, etterhvert som norsk sokkel ble betraktet som "moden", likevel lykkes i å etablere en attraktiv insentivordning for at oljeselskaper fortsatt skulle velge å investere på norsk sokkel fremfor i andre land.[86]

For å sikre fortsatt videreutvikling av og verdiskaping i havnæringene er det viktig at internasjonal utvikling fortsatt hensyntas i norske myndigheters regelverksutvikling og forvaltning av havnæringene,[87] blant annet ved at det rettslige rammeverket for norske havnæringer utformes slik at det er egnet til å fange opp relevant internasjonal utvikling i de respektive havnæringene. Teknologinøytrale regelverk vil i denne sammenheng være viktig, både fra et kommersielt og et operasjonelt perspektiv.

[86] Se nærmere om dette i kapittel 20 om insentivordninger. Til tross for at større selskaper nå trekker seg tilbake fra norsk sokkel, ser vi at Norge lykkes i å tiltrekke seg mindre, og ofte mer spesialiserte, selskaper som vil investere i petroleumsvirksomhet på norsk sokkel
[87] Det gis uttrykk for en likende tankegang i Havstrategien, se særlig punkt 6.

10 REGULERINGSMETODIKK

10.1 INTRODUKSJON

Et grunnleggende skille mellom havnæringene er at petroleumsnæringen og sjømatnæringen bygger på utnyttelse/bruk av norske naturressurser til produksjon av varer, mens maritim næring leverer transporttjenester. Dette skillet har en tydelig effekt på valgt reguleringsmetodikk, særlig i forhold til bruk av tillatelsessystemer i styringen av næringene.

Oppbyggingen av lovverket innenfor den enkelte næring kan ha betydning for verdiskaping. Lovgiver kan ha som formål at regelverket skal sikre et eller flere samfunnsmessige viktige hensyn som for eksempel god forvaltning av naturressurser eller ivaretakelse av miljøet. Dette kan tale for utstrakt og omfattende regulering og regulering i form av fleksible regler som gir ansvarlige myndigheter fullmakter til å gi forskrifter og/eller adgang til å utøve forvaltningsskjønn. Samtidig kan det være nødvendig for verdiskaping at regelverket fremmer forutsigbarhet for næringsaktørene eller gir aktørene kommersielt spillerom. Dette kan tale for at lovgiver bør være tilbakeholden med regulering og at den reguleringen som forekommer gis i form av klare regler som fastsetter klare rettigheter og plikter.

I regelverksutformingen kan myndighetene også åpne for større eller mindre grad av frihet for den enkelte aktør til å velge hvorledes reglene skal overholdes. Lov- eller forskriftsteksten kan utformes på en preskriptiv måte, typisk ved å sette detaljerte, obligatoriske krav til hvorledes en virksomhet skal utføres. Alternativt kan lovgiver og forskrifts-myndighet nøye seg med å fastsette visse mål for virksomheten, og overlate til pliktsubjektet selv å bestemme hvordan målet skal nås ("funksjonskrav" eller "målbaserte krav"). Funksjonskrav er gjerne teknologinøytrale. Overholdelse av funksjonskrav fordrer at pliktsubjektet selv må være proaktiv og søke den beste måten å overholde kravene på. Til tross for at funksjonskrav kan sies å føre til mindre forutsigbarhet, er det derfor generelt antatt at funksjonskrav er bedre egnet til å fremme innovasjon, industri-, teknologi- og næringsutvikling enn preskriptive krav.

10.2 FISKERINÆRINGEN

Både adgangen til deltakelse i, og utøvelse av fiskeri, er regulert gjennom et omfattende lov- og forskriftsverk.

Regelverket er fullmaktslovgivning hvor forvaltningen er gitt vidtrekkende kompetanse til å gi nærmere reguleringer i forskrift og enkeltvedtak. I forskriftsverket er myndighetene i stor grad gitt kompetanse til å utøve forvaltningsskjønn. Reguleringen av fiskerinæringen er preget av at det er et relativt stort antall aktører, samt at ulike kryssende hensyn skal ivaretas. Regelverket er svært "teknisk" og egner seg i liten grad for stortingsbehandling. Det vil ofte være nødvendig for myndighetene å reagere raskt.[88] Det gis årlige reguleringsforskrifter, men også gjennom året er det vanlig at reguleringsforskrifter endres flere ganger for å sikre effektiv ressursutnyttelse.

Regelverket for utøvelse av fisket er detaljert med særskilt regulering av redskapsbruk. Reglene fremstår imidlertid i stor grad som å ha sin begrunnelse i hensynet til en hensiktsmessig ressursforvaltning (krav til redskap, maskevidde mv.).

I sin totalitet er regelverket omfattende og uoversiktlig. For det enkelte fiskeri vil imidlertid det vesentlige av reguleringen være likt fra år til år, og den enkelte aktør, som driver spesialisert innenfor et begrenset antall fiskerier,

[88] Se NOU 2016:26 pkt. 4.2

vil kunne holde seg orientert om utviklingen i regelverket. Det er imidlertid generell enighet om at det vil være ønskelig å gjøre grep for å forenkle regelverket.
I NOU 2016: 26, uttales det at:[89]

> *"Dagens system for tildeling av kvoter er rettferdig og forutsigbart, og løser sine oppgaver. Det har overlevd store endringer, og angir en grundig framgangsmåte for å fordele de nasjonale kvotene til fartøynivå. Samtidig er kvotesystemet komplisert, uoversiktlig og byråkratisk, og vil neppe være robust i møte med fremtidige behov for tilpasninger. Det er derfor hensiktsmessig å forenkle og harmonisere grunnmekanismene i kvotesystemet slik at det er bedre tilpasset næringens og samfunnets endrede behov."*

10.3 AKVAKULTURNÆRINGEN

Den sentrale loven for regulering av akvakulturnæringen er akvakulturloven. Loven gir departementet vide fullmakter til å fastsette forskrifter og fatte enkeltvedtak. Dette kan for eksempel illustreres ved akvakulturloven § 5, annet ledd hvor det bestemmes at: *"Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser om innholdet i akvakulturtillatelser, herunder omfang, avgrensing i tid mv."*. Et annet eksempel, som illustrerer den vide kompetansen departementet er gitt, er akvakulturloven § 10 hvor det bestemmes at:

> *"Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte.*
> *Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder stille krav til forebyggende tiltak, krav om merking av akvatiske organismer, bruk av akvatiske organismer som ikke kan formere seg og bruk av fremmede organismer."*

Regelverksteknikken er altså at det oppstilles en vid norm, hvor departementet har hjemmel til å gi "nærmere bestemmelser". I forskriftsverket er myndighetene i stor grad gitt kompetanse til å utøve forvaltningsskjønn.

Akvakulturdriftsforskriften[90] er den sentrale forskriften for drift. Forskriften er hjemlet i akvakulturloven, matloven og dyrevelferdsloven. Bestemmelsene i akvakulturdriftsforskriften er i hovedsak funksjonelle, teknologinøytrale krav og i stor grad bygget på virksomhetenes plikt til å ha et risikobasert tilsyn med driften. For eksempel fremgår det av akvakulturdriftsforskriften § 12, første ledd at:

> *"Den ansvarlige for den daglige drift skal sikre at det føres risikobasert tilsyn med forhold av betydning for miljøet samt for helsen og velferden for akvakulturdyr, herunder tilsyn med installasjoner, tekniske innretninger og utstyr for produksjon. Tilsynet i akvakulturanlegg med fisk skal utføres minst en gang om dagen såfremt værforholdene tillater det. Tilsynet i akvakulturanlegg med bløtdyr, krepsdyr og pigghuder skal utføres minst en gang i uken."*

Et eksempel på den funksjonsbaserte tilnærmingen i regelverket er akvakulturdriftsforskriften § 19 hvor det bestemmes at:

"Installasjoner og produksjonsenheter skal:
a) være slik at fiskene har god mulighet for bevegelse og annen naturlig adferd, og eventuelt ha egnet substrat til støtte og skjul,
b) ikke ha skarpe kanter og fremspring eller bestå av et materiale som kan være skadelig for fisken,

---

[89] NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem, på side 12.
[90] Forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) (FOR-2008-06-17-822)

c) medføre minimal risiko for skade og unødige påkjenninger, herunder ved utsett og innfanging,
d) være slik at det er enkelt å foreta inspeksjon av fiskene,
e) være slik at det er mulig å gi fiskene godt stell og god behandling, herunder effektiv medisinsk behandling for alle affiserte individer,
f) være tilrettelagt for godt renhold, og
g) være godt egnet for stedet de skal brukes, under hensyn til bl.a. værforholdene.
Konstruksjon og vedlikehold av installasjoner og produksjonsenheter skal være slik at fisken beskyttes best mulig mot angrep fra predatorer."

For utstyr til bruk i akvakulturnæringen reguleres dette nærmere av NYTEK-forskriften.[91] NYTEK-forskriften skal bidra til å forebygge rømming av fisk fra flytende akvakulturanlegg gjennom å sikre forsvarlig teknisk standard på anleggene. Forskriften viser til krav i standarden NS-9415:2009 - *"Flytende oppdrettanlegg - Krav til lokalitets-undersøkelse, risikoanalyse, utforming, dimensjonering, utførelse, montering og drift"*. Bestemmelsene i forskriften og standarden er i det alt vesentlige funksjonskrav.

Det er i tillegg gitt forskrifter som regulerer tildeling av tillatelse og klarering av lokalitet.[92]

I tillegg reguleres akvakulturnæringen av sektorlovgivning gitt i medhold av blant annet matloven, forurensnings-loven, havne- og farvannsloven og vannressursloven.

Generelt fremstår regelverket for akvakultur som teknologinøytralt, men utviklet med bakgrunn i kjent anleggs-teknologi.

10.4 PETROLEUMSNÆRINGEN

Regelverket for norsk petroleumsvirksomhet er utviklet stegvis. Denne stegvise regelverksutviklingen er et resultat av en bevisst strategi. Det var et uttalt ønske om å lære mer om næringen samt å se an hvorledes næringen ville ha betydning for Norge før en omfattende lov ble gitt, altså en kunnskapsbasert tilnærming. Dette var mulig blant annet fordi myndighetene også kunne styre petroleumsvirksomheten ved bruk av individuelle tillatelser ("tillatelses-regimet"), se nærmere nedenfor i kapittel 13.4. Den første, omfattende norske petroleumsloven kom først i 1985.[93] I perioden 1963-1985 hadde norsk petroleumsindustri og kompetanse utviklet seg i en rivende fart. Om regelverks-utviklingen uttales det blant annet i 1985 lovens forarbeider at:

"Rettsreglene om virksomheten på kontinentalsokkelen finnes stort sett i kongelige resolusjoner og forskrifter gitt med hjemmel i disse. Helt fra undersøkelsene etter petroleum ble påbegynt var det imidlertid enighet om at hoved-bestemmelsene om undersøkelse etter og utvinning av petroleum på kontinentalsokkelen burde gis i formell lov. Dette fordi det her gjelder meget viktige bestemmelser av stor samfunnsmessig betydning. Da man imidlertid her var inne på et nytt og forholdsvis ukjent område i 1963, nøyde Stortinget seg foreløpig med å gi fullmaktslov. Rettsreglene om virksomheten ble derfor i det alt vesentlige gitt i kongelige resolusjoner, og da særlig i kgl. res. av 9. april 1965. Fordelen var at man kunne se hva virksomheten faktisk kunne føre med seg, (på den tid visste man ikke om det fantes petroleum på norsk kontinentalsokkel) og videre kunne vinne erfaring ved praktiseringen av reglene før man ga regler i formell lovs form. Etter utvalgets mening var dette en riktig måte å gå fram på. Man har i dag et ganske annet og sikrere grunnlag å bygge på enn i 1963 og de følgende år når det gjelder lovgivningen på dette område."[94]

---

[91] Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften) (FOR-2011-08-16-849)
[92] Herunder forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) (FOR-2004-12-22-1798) og forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret (FOR-2004-12-22-1799)
[93] Lov 22. mars 1985 nr 11
[94] NOU 1979: 43 Petroleumslov med forskrifter, kapittel III, punkt 2.

Norsk petroleumsnæring er i dag gjenstand for omfattende regulering, gjennom petroleumsloven[95] og forskrifter gitt i medhold av denne og andre, tilgrensende lover.

Petroleumsloven fastsetter hovedregler for de fleste aspekter ved oppstrøms petroleumsvirksomhet.[96] Petroleumsloven er en fullmaktslov hvoretter forvaltningen er gitt vidtrekkende kompetanse til å gi nærmere reguleringer i forskrift og enkeltvedtak. Regimet er utformet slik at sentrale beslutninger ikke tas før det er nødvendig.[97] Videre er sentrale beslutninger og videreutvikling av prosjekter betinget av myndighetenes godkjennelse eller samtykke. Et særpreg ved petroleumsvirksomhet er følgelig at det skjer en "skrittvis fremrykning" som staten har direkte kontroll på. Dette gjør imidlertid prosessen mindre forutsigbar for aktørene.[98]

Myndighetene er tillagt kompetanse til å utøve en stor grad av forvaltningsskjønn. Myndighetenes kompetanse til å sette vilkår for godkjennelser og samtykker er i praksis et svært viktig regulatorisk virkemiddel for at myndighetene skal kunne styre petroleumsvirksomheten. Petroleumsloven § 10-18 (4) fastsetter at:

> *"I forbindelse med enkeltvedtak kan det settes andre vilkår enn de som er nevnt i denne lov, når de har en naturlig tilknytning til det tiltak eller den virksomhet som enkeltvedtaket gjelder."*

I tillegg til denne generelle bestemmelsen, er det tatt inn særskilte vilkårshjemler i enkeltbestemmelser. Myndighetene er i petroleumsloven § 10-18 gitt generell forskriftsfullmakt. Lovens hovedregler er i stor grad videre utfylt og detaljert i forskrifter.

Man kan stille spørsmål om denne type regulering utfordrer forutsigbarheten. Norske myndigheter har fra tidlig av hatt et bevisst fokus på å bygge kompetente og sterke institusjoner. Norsk forvaltningstradisjon, norsk forvaltningsrett, offentlighetslovgivningen, en stabil petroleumspolitikk over tid og et velfungerende demokrati er noen av de elementene som har bidratt til at det juridiske rammeverket for petroleumsvirksomhet er blitt gjennomført slik at det generelt oppfattes som stabilt og forutsigbart.

Regelverket for petroleumsvirksomhet er i stor grad teknologinøytralt. Dette tilrettelegger for verdiskaping i form av innovasjon, teknologi- og næringsutvikling.

Reglene for petroleumsvirksomhet er til dels preskriptive. Det gis for eksempel klare regler om myndighetenes kompetanse og rettighetshaverens rettigheter og plikter. Petroleumsloven inneholder imidlertid også regler som gir uttrykk for funksjonskrav. Dette gjelder særlig lovens regler om helse, miljø og sikkerhet. Petroleumsloven § 9-1 fastslår for eksempel at *"petroleumsvirksomheten skal foregå slik at et høyt sikkerhetsnivå kan opprettholdes og utvikles i takt med den teknologiske utviklingen"*. Bestemmelsen stiller følgelig krav om at sikkerhetsnivået skal utvikle seg i takt med den teknologiske utviklingen.[99] Denne type regulering gjennomsyrer hele forskriftsverket for helse, miljø og sikkerhet.[100] Forskriftene er supplert med ikke-bindende veiledninger og standarder. Petroleumstilsynet uttaler følgende om bakgrunnen for denne type regulering at:

> *"Én viktig grunn til funksjonskrav er å unngå at den teknologiske utviklingen løper fra regelverket, slik at regelverket må gjennom stadige revisjoner for å holde tritt med utviklingen innen teknologi.*

---

[95] Lov 29. november 1996 nr 72
[96] Se kapittel 5 for en oversikt over petroleumslovens materielle innhold.
[97] Lilleholt, op.cit. s. 353
[98] Op.cit. s. 353.
[99] Ulf Hammer og Trond Stang (m.fl.) 2009, op. cit., s. 619
[100] Se nærmere om dette i kapittel 20.4.

Samtidig understreker funksjonskravene at det er det enkelte selskaps ansvar å planlegge og gjennomføre egen virksomhet slik at sikkerhetsmålene oppnås. Ved å bruke funksjonskrav legges ansvaret på næringen selv, som både har nærmeste interesse av og ressurser til å gjøre jobben."[101]

Petroleumsreguleringen har blitt endret for å tilrettelegge for endringer i næringen og for å fremme politiske mål. Et eksempel på dette er den gradvise utvidelsen av petroleumslovgivningens virkeområde[102] fra bare å gjelde til havs til eksplisitt å gjelde petroleumsvirksomhet på land.[103] Denne utvidelsen hadde blant annet sin bakgrunn i den teknologiske utviklingen, som la flere og flere funksjoner til land.

Norsk petroleumsregelverksutvikling har over tid vært preget av myndighetenes tette dialog med næringen.[104] Denne dialogen, samt myndighetenes adgang til å være observatører i styringskomitemøtene i interessentskapene,[105] har gitt norske myndigheter innsikt i regelverkets praktiske anvendelse samt utfordringer og utviklingstrender i industrien generelt.

Et annet utviklingstrekk i petroleumsreguleringen i senere tid er fokus på forenkling, særlig innen helse, miljø og sikkerhet. Dagens helse, miljø og sikkerhetsregelverk består av kun fem forskrifter, som er en vesentlig reduksjon fra tidligere 47 forskrifter. Forskriftsverket gjelder både til havs og på land og danner grunnlaget for et samordnet tilsyn.[106] Ifølge rammeforskriften § 67 fører Ptil, Miljødirektoratet, Helsedirektoratet, Mattilsynet og Statens strålevern tilsyn på sine respektive ansvarsområder med at de kravene som er gitt i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen, blir etterlevd. Ptil er utpekt som ansvarlig for å koordinere dette samordnede tilsynet.[107]

"Rammeforskriften og styringsforskriften er felles forskrifter og gjelder således til havs og på landanleggene. Formålet med felles regelverk på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet er å ***sikre helhetlig og samordnet regulering*** *av virksomheten i størst mulig grad. Det samme gjelder for tilsynet med denne virksomheten."* [108] *(vår utheving)*

10.5 MARITIM NÆRING

Når det gjelder helse, miljø og sikkerhet, herunder sikkerhet for skipet i seg selv, er det i medhold av skipssikkerhetsloven og skipsarbeidsloven utarbeidet et omfattende regelverk. Reguleringsmetodikken er fullmaktslovgivning med et omfattende og detaljert forskriftsverk.

Med unntak av regulering av forhold som helse, miljø og sikkerhet og skipssikkerhet ellers er reguleringsgraden i den maritime næringen ikke like høy som i enkelte andre havnæringer, selv om sjøloven er preget av regulering, på detaljnivå vedrørende registrering og pant. For øvrig er flere privatrettslige deler av sjøloven dispositive, det vil si at de kan fravikes ved avtale mellom partene om for eksempel berging og befraktning av skip.

Norsk skipsfartspolitikk har som allerede nevnt vært, og er fortsatt preget av at det politiske mål har vært å prøve å unngå særnorske reguleringer som ville virke konkurransevridende i disfavør av skipsfart under norsk flagg. Statens

---

[101] Se http://www.ptil.no/sss2016/grunnmuren-article11836-1216.html
[102] Som fastsatt i PL § 1-4
[103] Se kapittel 8.3 hvor det gis eksempler på dette.
[104] Dette er en praksis som går utover høringsinstituttet. Innenfor området helse, miljø og sikkerhet har man for eksempel opprettet Regelverksforum, et partsammensatt forum for helse, miljø og sikkerhetsregulering, se http://www.ptil.no/regelverksforum/category742.html
[105] Petroleumsforskriften § 82
[106] Jf. rammeforskriften § 2
[107] For nærmere informasjon om utviklingen av helse, miljø og sikkerhetsregelverket, se http://www.ptil.no/sss2016/grunnmuren-article11836-1216.html
[108] Se http://www.ptil.no/om-hms-forskriftene/category740.html

regulering av næringen må ses i kontekst av dette, både når det gjelder omfang og måte. Reguleringen har først og fremst bestått i å medvirke til å utvikle internasjonale regler som ivaretar forsvarlige krav til sikkerhet, miljø, arbeidsvilkår og ansvar, og deretter å implementere disse reglene i norsk lov.

Når det gjelder metodikken blir det hevdet at *"dagens maritime regelverk er detaljert og erfaringsbasert og at fremtidens regelverk bør ha "søkelys på mål og funksjonskrav, og ikke gi faste preskriptive løsninger"*[109]. En slik sterkt formålsorientert reguleringsmetodikk og fortolkning av regler, vil ofte være både tilpasningsdyktig og hensiktsmessig i relasjon til teknologisk eller annen utvikling. Motstykket er at reglene kan bli for generelle og at det derfor kan oppstå uklarhet i konkrete saker om hvilke krav som egentlig stilles. I denne forbindelse er det avgjørende å ha et tilsynsorgan som er både kompetent og villig til å veilede.

Et juridisk rammeverk bestående av eller basert på internasjonale konvensjoner vil gi den nasjonale lovgiver et begrenset handlingsrom. Det gjelder imidlertid substansen og ikke nødvendigvis reguleringsmetodikken eller -teknikken. Internasjonale konvensjoner innen skipsfart, særlig konvensjoner som regulerer reders eller bortfrakters ansvar, vil ofte være preget av den relativt store innflytelse som "common law"-land, i første rekke USA og England, har hatt i lovgivningsprosessen. Engelsk er dominerende som forhandlingsspråk og anglo-amerikansk lovgivningstradisjon får lett uforholdsmessig stor innflytelse. Enkelt sagt betyr det at konvensjonstekstene ofte er mer detaljerte, kompliserte og "unntaksstyrte" enn hva som er vanlig etter f. eks. norsk og nordisk lovgivningstradisjon hvor prinsipper og overordnede mål har vært dominerende – og "ekvivalente" løsninger akseptable - akkurat som regjeringen i havstrategien hevder at det bør være. Regjeringens syn på hvordan fremtidens regelverk bør utformes er med andre ord i tråd med norsk lovgivnings- og lovfortolkningstradisjon, og når det gjelder metodikk i strid med den anglo-amerikanske tradisjonen.

Når det gjelder den videre utviklingen av sikkerhets- og miljøkonvensjonene (inklusive arbeidsmiljø), hvor kanskje innflytelse fra Vest-Europa og Asia i større grad preger reglene, pågår en utvikling mot nettopp funksjonsstyring (såkalte Goal Based Standards). Fra et norsk perspektiv må dette altså ses på som en positiv utvikling i retning mot en moderne norsk lovgivnings- og lovtolkningstradisjon. For de som er kjent med nordisk rettstradisjon fremstår dette som klarere og mindre konfliktskapende, og derved også verdiskapende. Uklarhet og uenighet skaper selvsagt en friksjon i næringen til hinder for verdiskaping.

Som antydet vil den nasjonale lovgiver altså ofte stå fritt med hensyn til reguleringsmetodikk eller reguleringsteknikk så lenge konvensjonens substans reflekteres i den nasjonale lovtekst, selv om ordlyd og fremstillinger skulle være annerledes.[110]

10.6 VURDERING

Redegjørelsene ovenfor viser at det er likhetstrekk i anvendt reguleringsmetodikk i havnæringene. Havnæringene som angår forvaltning av naturressurser er gjenstand for noe mer omfattende næringsregulering enn maritim næring. Havnæringene som angår forvaltning av naturressurser er preget av høy grad av statlig styring og kontroll gjennom fullmaktslovgivning. Myndighetene er tillagt kompetanse til å utøve en stor grad av forvaltningsskjønn. Dette krever kompetente myndigheter og kapasitet til å utøve de oppgavene som er tillagt myndighetene.

Det er imidlertid også ulikheter. Noen av disse kan kanskje sies å utgjøre mer en «gradsforskjell» eller forskjell i tilnærming, enn markante ulikheter.

---

[109] Se regjeringens havstrategi, s. 44.
[110] Dette gjelder dog ikke gjennomføring av EU/EØS-forordninger som skjer ordrett.

Vi ser blant annet at maritim næring er underlagt færre restriksjoner enn sjømat- og petroleumsnæringene. Samtidig ser vi at forskriftsverket på de områdene staten har valgt å regulere, særlig når det gjelder helse, miljø og sikkerhet, er omfangsrikt, preskriptivt, og detaljert. På et overordnet plan må sektorreguleringen av maritim næring likevel kunne sies å fungere tilfredsstillende for så vidt som den oppfyller regjeringens mål om *"gode rammer som kan bidra til videre vekst og utvikling"*. På detaljnivå kan det hevdes at det er rom for forbedringer og endring. Når det gjelder det formelle kan man for eksempel spørre seg om ikke alle regler om skipssikkerhet systematisk burde overføres til skipssikkerhetsloven. Det skulle blant annet bety en overføring av "promillereglene" i kapittel 6A i sjøloven til skipssikkerhetsloven. Når det gjelder det materielle, har det i de senere år blant annet vært en diskusjon om man ikke for innenriks transporter burde ha en enhetlig regulering av transportørens ansvar, uavhengig av hvilket eller hvilke transportmiddel som faktisk er benyttet. Et slikt enhetlig ansvar skulle i tilfelle være basert på de strengere regler som gjelder for både innenriks og internasjonal landeveistransport og dermed avvike fra den internasjonalt baserte regulering som i dag finnes i sjøloven og som gjelder for både nasjonale og internasjonale sjøtransporter.

Statens regulering av den maritime næringen har hatt som overordnet politisk mål å sikre internasjonal rettsenhet og bevare norske aktørers konkurransekraft. Statens reguleringsintensitet så vel som reguleringsmetodikken må ses i kontekst av næringens internasjonale karakter, de rettspolitiske mål og det faktum at næringen ikke innbefatter naturressursforvaltning. Graden av statlig regulering og regelverksmetodikken antas derfor å være positiv for verdiskaping i maritim næring.

Petroleumsnæringen er gjenstand for omfattende regulering og sterk statlig styring. Graden forvaltningsskjønn skulle i prinsippet medføre redusert forutsigbarhet. Skjønnsmyndigheten må imidlertid ses i sammenheng med øvrig norsk lovgivning, herunder forvaltningsloven og offentlighetsloven, som bidrar til åpenhet og ansvarliggjøring. Regelverket forvaltes og implementeres følgelig relativt konsistent og effektivt av de kompetente myndigheter. Dette er årsaken til at det norske regelverket for petroleumsvirksomhet, til tross for stor grad av statlig kontroll, likevel anses for å være relativt forutsigbart. Anvendt regelverksmetodikk må derfor sies å legge til rette for verdiskaping i petroleumsnæringen.

Regelverket for petroleumsvirksomhet er i stor grad teknologinøytralt. Dette tilrettelegger for verdiskaping i form av innovasjon, teknologi- og næringsutvikling.

I kontrast til den mer preskriptive tilnærmingen til helse, miljø og sikkerhet i maritim næring er det tilsvarende regimet i petroleumsnæringen karakterisert av utstrakt bruk av funksjonskrav, supplert med ikke-bindende veiledninger og standarder. Denne type regulering er tett knyttet opp mot blant annet risikobildet i petroleumsindustrien og rollefordelingen mellom stat og kommersielle aktører. Til tross for at det kan være krevende for den ansvarlige å kartlegge hvilke krav som gjelder og avgjøre hvordan de skal oppfylles, er denne tilnærmingen til helse, miljø og sikkerhetsregulering i petroleumsvirksomheten ansett som klart hensiktsmessig. Dette er også den rådende oppfatning internasjonalt. Bruken av veiledninger og standarder bidrar til forutsigbarhet. Helse, miljø og sikkerhetsregimet i petroleumssektoren er videre karakterisert av en tanke om at helhetlig og samordnet regulering og oppfølgning fremmer forutsigbarhet.

Regelverket for akvakultur er karakterisert ved en utstrakt bruk av funksjonskrav, hvor dette synes å anvendes i større grad enn i fiskerinæringen. Dette kan imidlertid, for så vidt gjelder regulering av utøvelse av fisket, i stor grad forklares gjennom fiskerimyndighetenes behov for å sette krav til redskapsbruk og utforming av hensyn til en forsvarlig ressursforvaltning. For så vidt gjelder HMS-krav reguleres fiskefartøy av Sjøfartsdirektoratets regelverk, og det vises til fremstillingen knyttet til maritim næring.

Fiskerinæringen er preget av fullmaktslovgivning med teknisk, og i sin totalitet, uoversiktlig regelverk. Det må antas at en forenkling og klargjøring av regelverket for fisketillatelser, vil bidra til økt forutsigbarhet og verdiskaping.
Generelt fremstår regelverket for akvakultur som hovedsakelig teknologinøytralt, men naturlig nok utviklet med bakgrunn i kjent anleggsteknologi. Regelverket er imidlertid ikke tilpasset bygging og drift av offshore akvakultursinstallasjoner. Regelverkets fleksibilitet vises imidlertid for eksempel ved at det er gitt nødvendige tillatelser til Ocean Farmings "plattformlignende" oppdrettsanlegg, som allerede er i drift. Når akvakulturnæringen tar i bruk ny teknologi, som avviker vesentlig fra det som tidligere var kjent, og hvor investeringskostnadene er høye, blir det særlig viktig med forutsigbarhet for aktørene.

Likheter og ulikheter i anvendt regelverksmetodikk har i stor grad sin forklaring i den enkelte nærings faktiske kontekst og rettslige utgangspunkter. Dette fremkommer også i Havstrategien hvor det uttales at *"Havnæringene er grunnleggende forskjellige og har følgelig ulike juridiske rammebetingelser"*. [111]

Spørsmål om forskjellige reguleringsteknikker, for eksempel hvorvidt man skal benytte preskriptive eller funksjonskrav, er ikke et enten/eller-spørsmål. Ved valg av teknikk må hensyn tas til hva som skal reguleres, konkret kontekst, rettslige utgangspunkter og rettslig kontekst. Hensyn må også tas til om regelverket kan virke kostnadsdrivende. En for stor grad av funksjonskrav, uten at det er utviklet etablerte, aksepterte, bransjestandarder, vil for eksempel kunne gi for lite forutsigbarhet, og slik virke kostnadsdrivende og være mindre effektivt.

11 FORMÅL MED LOVGIVNINGEN

11.1 INTRODUKSJON

Formålsangivelser i lov, forarbeider og forskrifter vil gi bakgrunn for forståelse av de sentrale hensyn som en lov, forskrift eller bestemmelse skal fremme og de ulike avveininger som ligger bak den enkelte lovgivning. Formål legger føringer for tolkning av regelverket og for skjønnsutøvelse. Formålsangivelse kan dermed bidra til å tilrettelegge for verdiskapning.

11.2 FISKERINÆRINGEN

Havressursloven § 1 har følgende formålsbestemmelse:

> *"Formålet med lova er å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna."*

I bestemmelsens forarbeider fremgår det blant annet at:[112]

- Begrepet bærekraftig forvaltning omfatter både bærekraftig høsting av de ressursene som blir høstet, inkludert bærekraftig bruk og bevaring, og vern av andre deler av økosystemet enn det som blir høstet.
- At det med bærekraftig forvaltning menes en forvaltning av de marine ressursene som gir en høyest mulig langsiktig avkastning av ressursene.

[111] Havstrategien punkt 4.9.
[112] Ot. prp. nr. 20 (2007-2008) side 177

- At det i forvaltningen av fiskeressursene blir tatt hensyn til andre faktorer enn hva som er samfunns-økonomisk lønnsomt. Det er også et formål å medvirke til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene, slik at myndighetene også kan ta fordelings- og distriktshensyn ved forvaltningen av de viltlevende marine ressursene.

Det fremgår av formålsparagrafen i deltakerloven § 1 at:

> *"Formålet med denne lov er:*
>
> *a. å tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressurser,*
>
> *b. å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, og*
>
> *c. å legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode."*

I forarbeidene[113] til bestemmelsen er det fremhevet at:

> *"Paragrafen angir lovens formål. Under behandlingen av St. meld. nr. 58 (1991-1992) (Strukturmeldingen) i Stortinget ble det slått fast at hovedmålsettingene for norsk fiskeripolitikk, slik de er trukket opp i St. meld. nr. 93 (1982-1983), skal stå ved lag. Målsettingen om vern av ressursgrunnlaget er likevel trukket fram som den mest sentrale innen fiskeripolitikken.*
>
> *I St. meld. nr. 93 (1982-1983) ble det stilt opp fire generelle målsettinger,*
>
> *- å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret,*
> *- å verne ressursgrunnlaget,*
> *- å sikre trygge og gode arbeidsplasser, og*
> *- å øke den reelle lønnsevnen i fiskerinæringen,*
>
> *og seks mer konkrete mål,*
>
> *- å gjennomføre en rasjonell og biologisk riktig beskatning,*
> *- å utnytte mest mulig av råstoffet til menneskeføde,*
> *- å fremme kvalitet på norske fiskeprodukter,*
> *- å fremme en best mulig struktur i næringen,*
> *- å styrke kunnskapsnivået i næringen og utvikle livskraftige lokale fiskerimiljøer, og*
> *- å bidra til at de sosiale vilkår innenfor fiskerinæringen kommer på linje med det øvrige næringsliv.*

[113] Ot. prp. nr. 67 (1997-1998) side 42 og 43:

Det fremgår videre av forarbeidene[114] at:

- Hensynet til å kunne regulere fisket på måter som kan løse problemet med overkapasitet, står sentralt.

- For at de som deltar skal få et rimelig godt utbytte av fisket, bør normalt antall deltakende fartøy begrenses. Begrensning i adgangen til å delta i fisket kan blant annet bidra til at fangst og fangstinntekt for den enkelte fisker kan holdes på et høyt nivå, de samlede kostnadene ved fisket kan reduseres, presset mot fiskebestandene i form av utkast og overfiske vil minske og forvaltnings- og kontrollkostnadene vil reduseres. På denne måten vil en begrensning i antall deltakende fartøy oppfylle flere av de fiskeripolitiske målsettingene: å øke den reelle lønnsevne i fiskerinæringen, å sikre trygge og gode arbeidsplasser og å verne ressursgrunnlaget.

- Det er et mål at prinsippet om at fiskeflåten skal være fiskereid, kan holdes i hevd.

- Det skal legges til rette for at den økonomiske virksomhet som skapes av høstingen av de marine ressurser, kommer lokalbefolkningen som tradisjonelt har basert sin levevei på ressursene i havet til gode. Ved en distriktspolitisk vurdering av hvem som skal tillates å delta i fisket, kan en også søke å bidra til at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret bevares.

11.3 AKVAKULTURNÆRINGEN

Det følger av formålsbestemmelsen i akvakulturloven § 1 at:

"Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten".

Innholdet i formålsbestemmelsen er nærmere presisert i bestemmelsens forarbeider.[115] Det følger av forarbeidene at det er et hovedformål med loven å fremme næringens lønnsomhet og konkurransekraft. Loven skal legge til rette for at akvakulturnæringen skal kunne skape verdier og selv ha ressurser til videre utvikling. I forarbeidene uttales det blant annet at:

- Hensynet til næringens lønnsomhet er et sentralt element ved forvaltningen av loven.

- Begrepet konkurransekraft viser blant annet til at loven tar sikte på å bidra til bedre rammebetingelser for næringen i et internasjonalt perspektiv. Ved forvaltningen av lovens bestemmelser er næringens internasjonale konkurransekraft et tungtveiende hensyn.

- Loven skal fremme næringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. Dette vil si at forvaltningen av næringen skal skje på en måte som sikrer at næringen tilpasses hensynet til det marine biologiske mangfoldet og havmiljøet. Grunnlaget for næringens langsiktige lønnsomhet og verdiskaping er en forsvarlig og samfunnsnyttig forvaltning av de marine økosystemene.

- Tilgang på areal er et viktig element for videre vekst i akvakulturnæringen. Tilgangen kan økes ved å få nye arealer avsatt til akvakultur og ved å effektivisere bruken av eksisterende areal. Loven skal fremme dette

[114] Ot. prp. nr. 67 (1997-1998) side 42 og 43
[115] Ot. prp. nr. 61 (2004-2005) side 53 flg.

hensynet gjennom en bred interesseavveining i relasjon til andre brukerinteresser i kystsonen der det legges vekt på god sameksistens.

- Forsvarlig drift med tanke på folkehelse, fiskehelse og fiskevelferd, herunder fiskehelse hos viltlevende arter er også viktige samfunnshensyn som skal ivaretas kontinuerlig gjennom forvaltning og drift av akvakultur-produksjon.

Det er også fremhevet at: *"En annen hovedmålsetting er at loven skal bidra til verdiskaping på kysten. Det alt vesentlige av akvakulturnæringen er etter sin natur en kystnæring, i og med at de fleste lokaliteter til akvakultur ligger spredt langs kysten. Næringen vil av denne grunn kunne bidra til verdiskaping på kysten gjennom evne til å drive lønnsomt og være konkurransekraftig".* Lovgiver har således lagt til grunn at på grunn av næringens "tilhørighet", vil en lønnsom og konkurransekraftig akvakulturnæring, i seg selv, bidra til verdiskaping på kysten.

11.4 PETROLEUMSNÆRINGEN

Petroleumsloven inneholder ingen tradisjonell formålsparagraf. Hovedmålsettingene med ressursforvaltningen er imidlertid fastsatt i § 1-2, annet ledd:

> *"Petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Herunder skal ressursforvaltningen gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling samtidig som det tas nødvendige hensyn til distriktspolitiske interesser og annen virksomhet."*

Lovteksten gjenspeiler i stor grad kjernen i norsk petroleumspolitikk over tid.[116] Den er en videreføring av den tidligere petroleumsloven av 1985.[117]

Bestemmelsen er vidt utformet, i den forstand at den viser til en rekke interesser som skal ivaretas. Den gir til dels uttrykk for motstridende interesser; herunder forutsetter loven klart at petroleumsvirksomhet skal finne sted, samtidig som ressursforvaltningen skal bidra til et bedre miljø.[118] Dette innebærer at forvaltningen i en gitt situasjon vil måtte foreta en interesseavveining. Bestemmelsen gir ikke uttrykk for hvorledes motstridende interesser eventuelt skal vektes. Dette vil i det enkelte tilfellet i stor grad bero på politiske vurderinger.

Det som imidlertid er klart er at bestemmelsen gir utrykk for at verdiskaping for hele samfunnet er et sentralt mål for ressursforvaltningen.[119] Verdiskaping utgjør i denne sammenheng inntekter til staten, sysselsetting, utvikling av næringsliv og industriell utvikling. Videre gir bestemmelsen uttrykk for et prinsipp om bærekraft ved at det klart uttrykkes at petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv.

I juridisk teori er det uttalt at bestemmelsen antakelig er for vidt utformet til å utgjøre en bindende materiellrettslig regel, men at den gir myndighetene en viss veiledning i hvordan ressursforvaltning skal forestås, både hva gjelder kompetansespørsmål, konkret rettsanvendelse og i utforming av underliggende forskriftsverk.[120]

---

[116] Se kapittel 5.1.2.
[117] Petroleumsloven 22. mars 1985 nr 11.
[118] Miljømålsetningen må forstås slik at petroleumsvirksomheten skal drives på en slik måte at det tas tilbørlig hensyn til miljøet under henvisning til miljøbestemmelsen i Grl. § 112. Ibid. s. 38.
[119] Ot. prp. nr. 43 (1995-1996) s. 26.
[120] Ulf Hammer og Trond Stang (m.fl.) 2009, op. cit., s. 39.

Petroleumsloven gir også anvisning på nærmere fastsatte hensyn som skal ivaretas i petroleumsvirksomheten. Særlig sentralt er hensynet til en forsvarlig utvinning av petroleum som er nedfelt i petroleumsloven § 4-1. Petroleumsloven § 4-1 fastslår prinsippet om at mest mulig av den tilstedeværende petroleum skal produseres og at en skal unngå sløsing av både petroleum og reservoarenergi.[121] Likeledes har prinsippet uttrykt i § 9-1 om at petroleumsvirksomhet skal foregå slik at et høyt sikkerhetsnivå kan opprettholdes og utvikles i takt med den teknologiske utvikling, hatt en stor innvirkning på både utformingen av helse, miljø og sikkerhetsregelverket og anvendelsen av det. Hensynet til forsvarlig virksomhet og sikkerhet for personell og materiell som er nedfelt i petroleumsloven § 10-1 tjener også på samme måte.

Petroleumslovens forarbeider gir også uttrykk for formål i en noe snevrere forstand for de enkelte regler.[122] Likeledes er det inntatt formålsbestemmelser i forskriftsverket, se for eksempel rammeforskriften § 1.[123]

11.5 MARITIM NÆRING

Både skipssikkerhetsloven og skipsarbeidsloven er moderne lover med klare formålsparagrafer.

Skipssikkerhetsloven og skipsarbeidsloven har blant annet til formål å sikre helse,- miljø og sikkerhet, jf. punkt 18.5.1 om dette. Det følger av skipssikkerhetsloven § 1 at:

> *"Loven skal trygge liv og helse, miljø og materielle verdier ved å legge til rette for god skipssikkerhet og sikkerhetsstyring, herunder hindre forurensning fra skip, sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og trygge arbeids forhold om bord på skipet, samt et godt og tidsmessig tilsyn."*

Sjøloven har på den annen side ingen uttalt formålsparagraf, og må leses i lys av den fragmenterte tilblivelsen over lang tid. Lovens tilblivelseshistorie reflekterer ulike formål innrettet for ulike aspekter av næringen. Man kan si at sjøloven har et bredt og blandet formål. Likevel kan man utlede av historien at overgripende hensyn i skipsfarts-politikken lenge har vært å delta aktivt i, og ivareta internasjonalt samarbeid.

Næringens internasjonale karakter og eksistensen av internasjonale standarder har således i lang tid vært styrende for reguleringen av næringen. Et overgripende formål har vært å sikre konkurransekraft for norsk skipsfart, og dermed verdiskaping, ved implementering av adekvate internasjonale regler uten stor grad av nasjonal særregulering.

11.6 VURDERING – FORMÅL MED LOVGIVNINGEN

Formålsbestemmelser kan være sentrale for å legge til rette for verdiskaping, blant annet fordi de legger føringer for fortolkninger av regelverket og for myndighetenes skjønnsutøvelse. Vi legger dermed til grunn at de formåls-angivelser som er gitt i de sektorspesifikke regelverkene også har bidratt positivt til verdiskaping.

Et markant likhetstrekk ved formålsangivelser i de sektorspesifikke regelverkene for havnæringene er at de har til formål å sikre verdiskaping, ofte i flere former. Videre har disse regelverkene til formål å sikre bærekraft, men det er iverksatt ulike virkemidler for å oppnå formålet. Vi ser også at forskjellige formål må i praksis avveies mot hverandre. Når det gjelder forholdet mellom de enkelte formål eller hensyn, slik som for eksempel verdiskaping og bærekraft, ser vi at dette innebærer interesseavveining i den videre utfylling av regelverket i forskrifter. Dette gjelder ikke bare

[121] Ulf Hammer og Trond Stang (m.fl.) 2009, op. cit., s. 243 flg.
[122] Se for eksempel Ot. prp. nr. 43 (1995-1996) s. 12 som uttrykker formålet med petroleumslovens § 4-2, femte ledd.
[123] Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften), 12.02.2010 nummer 158.

isolert for motstridende formål innenfor hver næring, men også næringene i mellom.[124]

Ulikheter i de konkrete formål i lovgivningen for de enkelte næringene har sine naturlige forklaringer i den enkelte nærings faktiske kontekst og rettslige utgangspunkter.

12 TILSYN MED HAVNÆRINGENE

12.1 INTRODUKSJON

Det forutsettes at klare roller og klar ansvarfordeling mellom de ulike tilsynsaktørene i en næring fremmer forutsigbarhet og god forvaltning. Dette kan igjen legge til rette for verdiskaping. I den grad flere aktører har tilgrensende ansvarsområder, vil koordinering i utøvelse av myndighet bidra til økt effektivitet, forutsigbarhet og klarere rammer for den enkelte næring. Videre vil et tilsyn med næringene, for å være effektivt, forutsette at tilsynsmyndighetene har egnede og tilstrekkelige reaksjons- og sanksjonsmidler.

12.2 FISKERINÆRINGEN

Regelverket knyttet til deltakelse og utøving av fiske/høsting forvaltes og utvikles av Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet.

Fiskeridirektoratet er det sentrale forvaltningsorganet, både for tildeling av tillatelser, og som tilsynsmyndighet for utøving av fisket, jf. havressursloven § 44.

Kystvakten, Fiskeridirektoratet og salgslagene har sammen ansvaret for den utøvende delen av ressurskontrollen.

Fiskesalgslagene utøver offentlig myndighet knyttet til førstehåndsomsetning og ressurskontroll i medhold av fiskesalslagslova[125] (tidligere råfiskloven) og havressurslova. Det fremgår av havressurslova § 48 at kontrollen skal avgrenses til opplysninger som naturlig følger av salgslagets virksomhet etter fiskesalslagslova, særlig kontroll med at fangstuttak og landet fangst er i samsvar med fastsatte bestemmelser. Havressursloven kapittel 9 gir bestemmelser om fangst høstet eller levert i strid med loven eller bestemmelser fastsatt i medhold av loven. Det følger av § 53 at det er forbudt å ta i mot eller omsette slik fangst med mindre Fiskeridirektoratet eller et fiskesalgslag har gitt samtykke. Fangst eller verdien av slik ulovlig fangst tilfaller vedkommende fiskesalgslag, eller staten dersom fangsten ikke faller inn under omsetningsretten til salgslaget.

Kystvakten spiller en viktig rolle gjennom overvåking med fiske i havområdene underlagt norsk fiskerijurisdiksjon (norsk økonomisk sone, fiskerisonen ved Jan Mayen og vernesonen rundt Svalbard - tilsvarende et samlet areal på seks ganger fastlands-Norge). Om lag 70 % av Kystvaktens ressurser anvendes på dette området. Kystvaktens myndighet er regulert gjennom kystvaktloven .[126]

Mattilsynet har ansvar for godkjenning og tilsyn med virksomheter i fiskeindustrien (herunder lakseslakterier).

[124] For petroleumsnæringen er det eksempelvis vist til at ressursutnyttingen skal ta nødvendige hensyn til annen virksomhet og til natur- og miljøvern og det er i forarbeidene uttalt at "her vil fiskeinteressene alltid være sentrale".
[125] Lov om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalslagslova) (LOV-2013-06-21-75)
[126] Lov om kystvakten (kystvaktloven) (LOV-1997-06-13-42)

Regelverket knyttet til næringsmiddeltrygghet er harmonisert med EUs regelverk, og forvaltes og utvikles av Nærings- og fiskeridepartementet og Mattilsynet.

Sjøfartsdirektoratet har tilsynsansvar for HMS på fiskefartøy i medhold av skipssikkerhetsloven.

Både deltakerloven (kap. VI), havressursloven (kap. 9, 11 og 12) og skipssikkerhetsloven (kap. 8, 9 og 10) har omfattende regulering som gir hjemmel til å ilegge reaksjoner og sanksjoner. Ved brudd på bestemmelser om deltakelse i eller utøvelse av fiske, vil fangst normalt inndras. Det kan i tillegg gis reaksjoner og sanksjoner i form av tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og straff.

12.3 AKVAKULTURNÆRINGEN

Tillatelser til akvakultur gis i medhold av akvakulturloven. Avhengig av type tillatelse, tildeles denne av Fiskeridirektoratet eller Fylkeskommunen.

Tilsyn med akvakulturnæringen er spredt på ulike tilsynsorganer. Fiskeridirektoratet fører tilsyn med regelverk og vilkår i tillatelsen gitt i medhold av akvakulturloven, herunder kontroll med størrelsesbegrensningen i tillatelsen (MTB - Maksimal Tillatt Biomasse).

Mattilsynet fører kontroll med etterlevelse av fiskehelseregelverket og fiskevelferdsregelverket. Hensynet til fiskehelse og sykdomsforebygging står sentralt og Mattilsynets tilsyn knyttet til fiskehelse, herunder lakselusregelverket, har svært stor innvirkning på selskapenes drift.

Fiskeridirektoratet og Mattilsynet gjennomfører systemrevisjoner av aktørene i henhold til IK-Akvakultur forskriften og akvakulturregelverket for øvrig både alene og i fellesskap.

I tillegg fører Fylkesmannen tilsyn med forurensningsregelverket, Kystverket med regelverket fastsatt i eller i medhold av havne- og farvannsloven, og NVE med regelverket gitt i og i medhold av vannressursloven.

Arbeidstilsynet har tilsynsansvar for HMS i medhold av arbeidsmiljøloven.

Akvakulturloven gir hjemmel til å ilegge reaksjoner og sanksjoner. Ved brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av akvakulturloven, kan det i medhold av bestemmelsene i akvakulturloven kap VII gis pålegg om tiltak, tvangsmulkt, iverksettelse for den ansvarliges regning, inndragning av utbytte og overtredelsesgebyr. Overtredelse av loven er også straffesanksjonert. Tilsvarende gjelder det utførlige reaksjons- og sanksjonsbestemmelser i matloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven, vannressursloven og arbeidsmiljøloven.

12.4 PETROLEUMSNÆRINGEN

OED ble etablert i 1978 og hadde opprinnelig ansvar for både ressursforvaltning og helse, miljø og sikkerhet. Allerede i 1979 ble imidlertid ansvaret for helse, miljø og sikkerhet i petroleumssektoren overført til Kommunal- og arbeidsdepartementet (senere overført til ASD). OD, som var opprettet allerede i 1972, var således underlagt to forskjellige departementer, alt ettersom hvilken funksjon det utøvde. Begrunnelsen var den potensielle interessekonflikten mellom ressursforvaltning og helse, miljø og sikkerhetsarbeid.

Etter Alexander Kielland ulykken i 1980, hvor 123 personer mistet livet, ble betydningen av koordinering og

informasjonsdeling mellom de forskjellige etater tydelig fremhevet. OD fikk følgelig en koordinerende rolle i 1985. Denne rollen innebar at mange av de etatene som tidligere hadde hatt selvstendig tilsynsmyndighet, nå skulle koordinere med OD. Enhetene opprettholdt sine individuelle roller, men OD fikk ansvaret for utadrettet koordinering. Likeledes skulle de respektive juridiske rammeverk koordineres.

I 2004 ble også OD splittet i to. Helse, miljø og sikkerhetsansvaret ble tillagt det nyopprettede Ptil, underlagt ASD. Følgelig er OD i dag kun ansvarlig for ressursforvaltning, og rapporterer til OED. Ptil er på sin side koordinerende myndighet innenfor helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten.[127]

Petroleumsloven § 10-3, første ledd første punktum fastsetter den generelle hjemmelen for myndighetenes tilsyn. Tilsynsansvaret omfatter hele livssyklusen i petroleumsvirksomheten, fra leting til avslutning.[128]

Ptils tilsyn med virksomheten er systemorientert og risikobasert. Et systembasert tilsyn er rettet mot relevante deler av selskapenes styringssystemer og eventuelle oppfølgende verifikasjoner. At tilsynet er risikobasert innebærer at tilsynet rettes mot aktørene eller innretninger hvor HMS-forholdene er mest utfordrende og kritiske, mot forhold som kan gi økt risiko for uønskede hendelser eller tilstander, og hvor Petroleumstilsynets innsats vil ha størst effekt.

Arbeidstakernes medvirkningsrett står også sentralt i tilsynsstrategien. Arbeidstakerne skal ha en reell påvirknings-mulighet i alle saker som gjelder arbeidsmiljø og sikkerhet og har derfor fått en sentral rolle i trepartssamarbeidet mellom myndighetene, selskapene og arbeidstakerne (representert ved tillitsvalgte).[129]

Petroleumsloven kapittel 10 gir hjemmel til å ilegge reaksjoner og sanksjoner. Lovens § 10-13 fastsetter at myndighetene på visse vilkår kan tilbakekalle tillatelser, mens det også er hjemmel til å ilegge tvangsmulkt, samt på visse vilkår pålegge midlertidig stansing av virksomheten (§ 10-16). Myndighetene kan også iverksette nødvendige tiltak for rettighetshavers regning og risiko dersom pålegg ikke etterkommes. Utgifter til slike tiltak er tvangsgrunnlag for utlegg. Petroleumsloven § 10-17 fastsetter regler om straffansvar på visse vilkår.

Det er likevel grunn til å fremheve at de mest brukte virkemiddelene til Ptil er dialog og samhandling. Ptil kan også bruke formelle reaksjonsmidler, som for eksempel pålegg når dette anses som nødvendig. Et pålegg anses som en kraftig reaksjon fra Ptil og er et virkemiddel som sjelden benyttes.

12.5 MARITIM NÆRING

Nærings- og fiskeridepartementet ved maritim avdeling har et samlet ansvar for departementets arbeid med gjennomføring av skipsfartspolitikken. Avdelingen ivaretar arbeidet med sjøfartslovgivning i IMO[130], ILO[131] og EU[132] og nasjonalt regelverk på området, og har etatsstyringsansvar for Sjøfartsdirektoratet. Det kan nevnes at mens skipssikkerhetsloven ogskipsarbeidsloven formelt ligger under Nærings- og fiskeridepartementet, tilligger sjøloven formelt Justis- og beredskapsdepartementet. I den grad det skulle være overlapp når det gjelder et gitt spørsmål eller tema, som f.eks. når det gjelder regler av privatrettslig natur som behandles i IMO, samarbeider departementene og det oppgis at grenseoppgangen mellom departementenes ansvarsområder ikke er problematisk i praksis.

[127] Ptils rolle som koordinerende myndighet er nærmere beskrevet i instruks om koordinering av tilsynet med helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel, og på enkelte anlegg på land. Instruksen er fastsatt ved forskrift 19. desember 2003 nummer 1594.
[128] For mer informasjon om tilsynsansvaret, se ptils nettsider: http://www.ptil.no/om-tilsyn/category712.html (sist sjekket: 1. desember 2017).
[129] Ulf Hammer og Trond Stang (m.fl.) 2009, op. cit., s. 626.
[130] International Maritime Organisation
[131] International Labor Organisation
[132] European Union

Sjøfartsdirektoratet er forvaltnings- og tilsynsmyndighet for arbeid med sikkerhet, liv, helse, miljø og materielle verdier på fartøy med norske flagg og utenlandske fartøy i norske farvann. Direktoratet har også ansvar for å sikre rettsvern for norskregistrerte skip og rettigheter i disse. Utover å være underlagt Nærings- og fiskeridepartementet er Sjøfartsdirektoratet også underlagt Klima- og miljødepartementet på miljøområdet.

"Klasse" spiller en betydningsfull rolle ved at en stor del av offentlig tilsyn, kontroll og sertifisering av norsk-flaggede skip, i henhold til avtaler som gjennomfører EU-rett, internasjonal rett og nasjonale krav, er delegert fra departementet til godkjente klasseselskaper.[133] I korthet delegerer avtalene løpende arbeid med tilsyn og sertifisering av skip over en gitt størrelse, mens alle prinsipielle forhold skal tas opp med Sjøfartsdirektoratet. I tillegg inneholder avtalene krav om rapportering om utført arbeid til direktoratet.

Utover den grunnleggende skipsfartsorienterte forvaltningen, kommer statlig regulering og tilsyn av andre deler av maritim næring. Dette gjelder særlig virksomheter knyttet til oljeutvinning på norsk sokkel som er underlagt et eget regime som ASD og Petroleumstilsynet har ansvaret for.

Sjøfartsdirektoratet kan i medhold av skipssikkerhetsloven blant annet gi pålegg om tiltak, tvangsmulkt, trekke tilbake sertifikater, pålegge tvangstiltak overfor skip og ilegge overtredelsesgebyr, jf. skipssikkerhetsloven kapittel 8 og 9. Overtredelser er også straffesanksjonert, jf. skipssikkerhetsloven kapittel 10. Sjøfartsdirektoratet er også tilsynsmyndighet etter skipsarbeidsloven og kan blant annet gi pålegg om tiltak, overtredelsesgebyr og overtredelser er straffesanksjonert.

12.6 VURDERING AV ROLLER OG ANSVAR

Redegjørelsene ovenfor viser at sektorregelverkene generelt sett fastsetter klare roller og klar ansvarfordeling mellom de ulike tilsynsaktørene. Dette antas å fremme forutsigbarhet og god forvaltning. Dette kan igjen legge til rette for verdiskaping.

Det synes også som om sektorregelverkene inneholder også relevante og effektive reaksjons- og sanksjonsmidler, selv om tilsynsstrategi og bruken av virkemidler kan variere fra myndighet til myndighet. Dette må antas å legge til rette for effektivt tilsyn og antakelig dermed også økt grad av overholdelse av regelverkene, noe som er fundamentalt for at regelverk skal kunne bidra til verdiskaping.

Akvakulturnæringen synes å skille seg noe fra de øvrige havnæringene ved at tilsynskompetansen er spredt på flere ulike statlige organer. I ulike sammenhenger blir det stadig hevdet at regelverket og tilsynet knyttet til akvakultur-næringen er fragmentert da den er underlagt ulike sektorovergripende lover/regelverk. Dette kan virke hemmende for effektivitet og verdiskaping. En nærmere drøftelse av tillatelses- og tilsynsorganene for akvakulturnæringen vil bli gitt i kapittel 13.7 nedenfor.

I petroleumsnæringen og sjømatnæringene er forvaltnings- og tilsynsansvar for henholdsvis ressursforvaltning og helse, miljø og sikkerhet lagt til separate departementer/direktorater.

Petroleumsnæringen preges av stort fokus på samordnet og helhetlig tilsyn og informasjonsdeling mellom etater.

[133] Det finnes mange klasseselskaper i verden, men de seks selskapene som er godkjent eller anerkjent i EU/EØS-sammenheng er DNV GL, American Bureau of Shipping (ABS), Lloyd's Register (LR), Bureau Veritas (BV), Registro Italiano Navale (RINA) og Nippon Kaiji Kyokai (NKK).

13 TILLATELSESREGIMER - STATLIG KONTROLL OG STYRING AV HAVNÆRINGENE

13.1 INTRODUKSJON

Krav om særskilt tillatelse vil kunne være et effektivt forvaltningsrettslig virkemiddel på områder av særlig samfunnsmessig betydning. For eksempel er det av hensyn til miljø, innført et generelt, sektorovergripende tillatelsesregime. Alle aktører som skal drive *"virksomhet som kan medføre forurensning"* må innhente tillatelse fra forurensningsmyndighetene, jf. forurensningsloven § 11.

Fiskeri-, akvakultur- og petroleumsvirksomhet utnytter begrensede fornybare og ikke-fornybare naturressurser (for akvakulturnæringen gjelder dette bruk av sjøareal). For slik virksomhet oppstiller lovverket krav om særskilt tillatelse. Denne form for tillatelser skiller seg fra generelle sektorovergripende krav til tillatelse (som utslippstillatelse), og krav om å oppfylle sikkerhets- og miljøkrav (f.eks. maritime sertifikater, produkt- og anleggssertifikater i akvakultur mv.), ved at det kreves en særskilt tillatelse for selve næringsutøvelsen.

I internasjonal skipsfart er det ikke tilsvarende krav til særskilt tillatelse for selve næringsutøvelsen.

Tillatelsessystemer vil være særlig aktuelt for næringer som utnytter begrensede naturressurser, hvor en næring er ny, eller i sterk utvikling, og om en næring har særlig stor økonomisk betydning. Regelverksteknikken innebærer at det oppstilles et generelt forbud mot å utøve slik aktivitet, supplert med hjemmel til å gjøre unntak fra forbudet ved å gi tillatelse. Et tillatelsessystem vil kunne sikre større grad av kontroll, og en gradvis utvikling av næringen. Ved at myndighetene, i tillegg til å stille krav i lov og forskrifter, også stiller krav til at det må foreligge en særskilt tillatelse, kan myndighetene gjennom søknadsprosessen vurdere de ulike hensyn som gjør seg gjeldende. Gjennom å stille vilkår for tillatelsen, kan særlige forhold ved den enkelte virksomheten adresseres.

I juridisk teori er det påpekt at:

> *"Sett fra myndighetenes side har konsesjonssystemet flere fortrinn fremfor andre reguleringsmetoder. Spesielt gjelder dette når nye forhold skal underlegges regulering. [..] Konsesjonsmetoden gjør det mulig å komme i gang med reguleringsvirksomheten uten å bestemme i detalj hva den skal gå ut på. [..] Kompetansen til å knytte vilkår til tillatelser kan bidra til å gjøre dem til smidige dirigeringsmidler."*[134]

Fordelingshensyn kan tilsi at det bør innføres tillatelsessystemer. Dette illustreres av utviklingen i fiskerinæringen, hvor en stadig mer effektiv fiskeflåte, som fisket på en begrenset ressurs, førte til innføring av krav om tillatelser (særskilt tillatelse eller deltakeradgang), for å kunne delta i det kommersielle fisket. Også for så vidt gjelder petroleumsressurser er det vanskelig å tenke seg fordeling av rett til utvinning av petroleumsressurser, uten gjennom et tillatelsessystem. For akvakulturnæringen vil det at tilgjengelig sjøareal er begrenset, i seg selv kunne tilsi at et tillatelsessystem er nødvendig.

I forarbeidene til akvakulturloven er det uttalelser som illustrerer myndighetenes vurderinger i forhold til krav om individuelle tillatelser:

---

[134] "Forvaltningsrett", Torstein Eckhoff og Eivind Smith, Universitetsforlaget, 7. utgave, 2 opplag, på side 18.

"Departementet mener at et system med individuelle tillatelser kombinert med generelle regelverk, best vil ivareta at de krav som stilles til næringsutøverne blir forutsigbare. Særlige forhold knyttet til den enkelte virksomhet kan reguleres nærmere i den enkelte tillatelse.

Bakgrunnen for å opprettholde kravet om tillatelse for å drive akvakultur er at forvaltningen bør ivareta viktige overordnede samfunnsmessige hensyn som vanskeligere kan ivaretas av den enkelte næringsutøver. [..] Videre tilsier fordelings- og knapphetshensyn at det stilles krav om tillatelse. [..] I tillegg til de ovennevnte grunner til krav om tillatelse til akvakultur, vil kravet om en individuell tillatelse være et mer fleksibelt virkemiddel enn om virksomheten bare skulle reguleres av generelle forskrifter.[] Det forhold at det stilles krav om tillatelse gir ikke i seg selv noe uttrykk for i hvor stor grad næringen er underlagt strenge reguleringer eller ikke. Selv om tillatelsen gis uten særlige vilkår, vil næringsutøveren måtte forholde seg til de bestemmelser som til enhver tid følger av gjeldende lover og forskrifter. [..]." [135]

13.2 FISKERINÆRINGEN

13.2.1 Deltakerloven med forskrifter

Deltakerloven § 4 stiller krav om at et fartøy ikke kan nyttes til ervervsmessig fiske eller fangst uten at det er gitt ervervstillatelse av departementet. Kompetanse til å gi slik tillatelse er delegert til Fiskeridirektoratet regionalt.

Det følger av deltakerloven § 5 at ervervstillatelse bare kan gis til den som er norsk statsborger. Utlending bosatt i Norge likestilles med norsk statsborger når fartøyets største lengde er mindre enn 15 meter. Det er også et krav at minst halvparten av mannskapet og lottfiskerne skal være bosatt i en kystkommune for at fartøy skal kunne nyttes til ervervsmessig fiske, jf. § 5 a.[136]

Det er flere vilkår som må være oppfylt før det kan tildeles ervervstillatelse for fiskefartøy, herunder nasjonalitetskrav, bostedskrav, aktivitetskrav, krav til fartøy, samt at tildeling av tillatelse beror på forvaltningens skjønn.

Som hovedregel kan bare aktive fiskere eie fiskebåter for kommersielt fiske i Norge. Ervervstillatelse kan etter deltakerloven § 6, første ledd 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 fangstyrket"*. Etter § 6, andre ledd er det adgang til å gi et selskap ervervstillatelse dersom personer som fyller kravene i § 6, første ledd har mer enn 50 % av eierinteressene og

[135] Ot. prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakultur (akvakulturloven) pkt. 7.1, på side 31
[136] Til sammenligning gjelder det pt. ingen begrensninger på utlendingers muligheter til å etablere seg i norsk akvakulturnæring, og flere akvakulturselskaper har utenlandske eiere.

faktisk har tilsvarende kontroll over virksomheten. Dette omtales ofte som aktivitetskravet – og er en lovfesting av et grunnleggende prinsipp i norsk fiskeripolitikk om å ha en fiskereid fiskeflåte.

Det er gjort visse unntak fra aktivitetskravet hvis det er særlige distrikts- eller næringspolitiske hensyn som taler for dette. Gjennom dette unntaket er det for eksempel åpnet for at fiskeindustribedrifter kan eie fartøy som har leveringsplikt til visse anlegg i Nord-Norge.[137]

Aktivitetskravet gjelder ikke ved tildeling av ervervstillatelse for fartøy under 15 meter, jf. ervervstillatelsesforskriften § 2.[138] Det stilles derfor beskjedne vilkår for å starte opp med kommersielt fiske i åpne fiskerier. Fartøy som deltar i slike fiskerier har imidlertid ikke faste kvoter. Kvotegrunnlaget er derfor mindre og vil kunne variere mer fra år til år enn i lukkede fiskerier.

For de viktigste fiskeriene (lukkede fiskerier) i Norge kreves det i tillegg til ervervstillatelse at man også har en spesiell tillatelse (i utgangspunktet for havfiskefartøy) eller deltakeradgang for kystfiskefartøy til å utøve det bestemte fisket, jf. deltakerloven §§ 12 og 21.

Både ervervstillatelse, spesiell tillatelse og deltakeradgang tildeles én eier for ett bestemt fartøy. Fartøyet tildeles så årlige kvoter av de enkelte fiskeslag. Dersom fartøyet selges, må ny eier først innhente ervervstillatelse. Dersom det gjøres endringer i eierskapet til et fartøyeiende selskap, må eierskapsendringen godkjennes av Fiskeridirektoratet, jf. deltakerloven § 9.

Tillatelsene (og kvotene) tildeles således til én bestemt (fysisk eller juridisk) person, og til ett bestemt fartøy, jf. deltakerloven § 4, annet ledd. Spesielle tillatelser i havfiskeflåten er gitt uten tidsbegrensning. Deltakelsen i kystfisket reguleres imidlertid gjennom årlige forskrifter, hvor tidligere deltakelse i fisket er avgjørende. Med hjemmel i deltakerloven § 21 tildeles fartøy i kystflåten en årlig tillatelse (deltakeradgang) som er nærmere regulert i deltakerforskriften. Den enkelte tillatelse har en relativ andel av den årlige gruppekvoten som fastsettes i det fiskeri fartøyet deltar.

Tildeling av fisketillatelser (spesielle tillatelser og deltakeradganger) skjer enten ved nytildeling eller ved at tillatelse og kvoter tildeles til erstatning for oppgivelse av tilsvarende tillatelse og kvote.

Ved tildeling av deltakeradgang i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N stilles det et tilleggskrav til at kjøper og selger må være ført i fiskermanntallet i samme landsdel i minst 12 måneder før kjøpet finner sted, jf. deltakerforskriften[139] for 2018 § 47. Det følger av samme bestemmelse at det kan gjøres unntak fra bestemmelsen når fartøy selges til Nord-Troms og Finnmark.

13.2.2 Havressursloven med forskrifter - kvotesystemet

Reguleringen av fiskeriene skjer i hovedsak gjennom fastsetting av årlige kvoter, i medhold av havressursloven, til de fartøy som har konsesjon eller deltakeradgang.

Havressursloven kapittel 3 gir bestemmelser for fastsettelse av årlige fiskekvoter. Fastsettelse av største tillatte uttak

[137] Dette leveringspliktsystemet omfatter tre plikter: en plikt for enkelte eiere av fartøy med torsketråltillatelse til å tilby fangst for salg (tilbudsplikt), en bearbeidingsplikt for industribedrifter ved kjøp av fangst under tilbudsplikten, og en plikt til å opprettholde aktivitet ved enkelte fiskeindustrianlegg (aktivitetsplikt).
[138] Forskrift om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv. (ervervstillatelsesforskriften) (FOR-2012-12-07-1144)
[139] Forskrift om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2018 (deltakerforskriften) (FOR-2017-12-20-2297)

(kvotene) baserer seg på vitenskapelige anbefalinger og resultatet fra forhandlinger med andre kyststater for delte bestander. Det følger av havressursloven § 11 at departementet for bestemte tidsrom kan fastsette:

- Nasjonale fiskekvoter som fastsetter det største tillatte uttak for viltlevende marine ressurser målt i kvantum, individ, høstingsdøgn eller andre innsatsfaktorer. Summen av andre gruppekvoter, distriktskvoter, forskningskvoter mv. kan ikke overstige den nasjonale kvoten, jf. § 11, første ledd.

- Største tillatte uttak for fartøy- eller redskapsgruppe eller annen definert gruppe (gruppekvote), jf. § 11, annet ledd.

- At en del av den nasjonale kvoten, eller en del av gruppekvoten for en eller flere fartøygrupper skal leveres til tilvirkning ved landanlegg i bestemte distrikt (distriktskvote), jf. § 11, tredje ledd.

- At en del av den nasjonale kvoten eller en del av gruppekvoten for en eller flere fartøygrupper skal leveres til en bestemt bruk eller i en bestemt tilstand, jf. § 11, fjerde ledd.

Det kan også fastsettes kvoter for enkeltfartøy målt i kvantum, individ, høstingsdøgn eller andre innsatsfaktorer. Kvotene kan fastsettes for visse tidsrom eller per tur og for en bestand eller samlet for flere bestander, jf. havressurslova § 12, første ledd.

I medhold av havressursloven fastsettes det årlige reguleringsforskrifter for sentrale fiskebestander. Reguleringsforskriftene er bestemmende for hva de ulike fartøygruppene, og til syvende og sist enkelte fartøy, faktisk kan fiske i medhold av den enkelte tillatelse.

Figuren nedenfor viser hvordan fiskerireguleringer fastsettes gjennom året.[140]

[140] Figuren er hentet fra St. meld. nr. 37 (2008-2009) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan), Fig. 7.3 - Reguleringskretsløpet

13.2.3 Strukturkvoteordninger

I medhold av havressursloven § 14 kan departementet, som et ledd i tilpasning av fiskeflåten, fastsette regler om høyere kvote for enkeltfartøy når et annet fartøy tas ut av høstingen. For flere fiskerier har det blitt fastsatt slike regler (strukturkvoteordninger).

I NOU 20016: 26, på side 43, fremheves det at:

> *"Strukturvirkemidler i fiskerinæringen har i hovedsak hatt to formål. Først var siktemålet å bidra til å tilpasse kapasiteten i flåten til ressursgrunnlaget, motivert av hensynet til bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene. Det har vært bred politisk enighet om viktigheten av dette. Etter hvert har siktemålet også vært å bidra til at næringen kan delta i den kontinuerlige produktivitetsutviklingen i samfunnet for øvrig. Ved å redusere antall deltakende fartøy legges det til rette for forbedret lønnsomhet for de gjenværende. Strukturordningene har på denne måten bidratt til at fiskerinæringen har kunnet utvikle seg i takt med andre næringer, med tilsvarende evne til å konkurrere om arbeidskraft og til å investere."*

Hovedvilkårene for å tildele strukturkvote, er at ett eller flere fartøy blir tatt ut av fiske (blir meldt ut av registeret over fiskefartøy og kondemnert). Ett eller flere fartøy kan da overta de fiskerettigheter (kvoter) som lå til fartøyet.

Strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten ble innført i 2004 og reguleres i forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten (strukturforskriften).[141] Strukturkvote tildeles for ett år av gangen, og kan tildeles i inntil 20 år. Strukturkvoter som er tildelt første gang før 2007, kan tildeles i inntil 25 år regnet fra og med 2008. Strukturkvoten skal tilsvare kvotefaktoren for det fartøyet som tas ut av fiske, men avkortet med 20 % av denne.

Strukturkvoteordningen virker innad i de ulike regulerings- og adgangsgruppene i kystfiskeflåten, i fartøygruppene med hjemmelslengde for kvotetildeling over 11 meter (13 meter i kystnotfisket etter makrell) til 27,99 meter. Det følger av strukturforskriften § 12 at det gjelder et kvotetak. For fartøy med hjemmelslengde mellom 15 og 27,99 meter innebærer dette at et fartøy i utgangspunktet ikke kan tildeles mer enn fire ganger fartøyets egen kvote av det enkelte fiskeslag, inkludert fartøyets egen kvote. Et slikt fartøy kan likevel tildeles kvote inntil 6 ganger fartøyets egen kvote, inkludert fartøyets egen kvote, i enten torskesektoren eller pelagisk sektor dersom fartøyet ikke tildeles mer enn 2 ganger fartøyets egen kvote inkludert fartøyets egen kvote i den andre sektoren.

Fartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling mellom 11 og 14,99 meter kan ikke tildeles større kvote enn 3 ganger fartøyets egen kvote, inkludert fartøyets egen kvote. Dersom fartøyet bare tildeles strukturkvote enten i torske-sektoren eller i pelagisk sektor, gjelder likevel et kvotetak på 5 ganger fartøyets egen kvote i hvert enkelt fiskeri i sektoren, inkludert fartøyets egen kvote.

For så vidt gjelder kvote av torsk, hyse og sei må det eller de fartøy som tildeles strukturkvote og det fartøyet som tas ut av fiske, begge eller alle ha vært registrert i samme landsdel i minst 12 måneder før det kan tildeles strukturkvote. Nord-Norge (Finnmark, Troms og Nordland), og Sør-Norge, regnes som hver sin landsdel, jf. forskriften § 9, tredje ledd.

Havfiskeflåtens strukturkvoteordning ble innført ved forskrift av 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten, og erstattet da tidligere enhetskvoteordninger. Hovedvilkårene for tildeling av strukturkvote i

[141] Forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten FOR-2003-11-07-1309

havfiskeflåten er de samme som i kystfiskeflåten, altså at fartøyeier oppgir alle tillatelser for fartøyet og at dette blir meldt ut av registeret over fiskefartøy og kondemnert. På samme måte som for strukturordningen i kystfiskeflåten gjelder det kvotetak, jf. strukturforskriften for havfiskeflåten §§ 8-13. Det følger av forskriften § 7 at: *"Strukturkvote tildeles for ett år av gangen, og kan tildeles i inntil 20 år. Strukturkvoter som er tildelt første gang før 2007, kan tildeles i inntil 25 år regnet fra og med 2008."*

13.3 AKVAKULTURNÆRINGEN

13.3.1 Krav om akvakulturtillatelse

Det er forbudt å drive akvakultur uten å være registrert som innehaver av akvakulturtillatelse i akvakulturregisteret. Akvakulturtillatelse kan fås på to måter. Enten ved tildeling fra departementet (delegert til Fiskeridirektoratet/Fylkeskommunen), eller ved overføring mellom private aktører, jf. akvakulturlovens § 4, første ledd. Ved nytildeling er det opp til forvaltningens skjønn å avgjøre om tillatelser skal tildeles.

Det følger av akvakulturlovens § 5 at tillatelse til akvakultur gir rett til *"produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang".*

En akvakulturtillatelse i sjø vil normalt være knyttet til flere bestemte lokaliteter, som da inngår i akvakulturtillatelsen. For hver av disse lokalitetene kreves tillatelse av tildelingsmyndigheten. Til hver lokalitet vil det oftest være tilknyttet flere tillatelser.

Tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret har tradisjonelt blitt tildelt i tildelingsrunder med ujevne mellomrom. Etter vedtakelsen av produksjonsområdeforskriften er det intensjonen at endring av produksjonskapasitet (økning eller reduksjon), skal besluttes hvert annet år basert på påvirkningen fra akvakultur på miljøet etter de til enhver tid gjeldende miljøindikatorene. Pt. er påvirkningen av lakselus *(Lepeophtheirus salmonis)* på vill laksefisk miljøindikator, jf. produksjonsområdeforskriften § 8.

Tildeling av tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret gjøres mot vederlag. Størrelsen på vederlaget fastsettes av Nærings- og fiskeridepartementet.

Det gjelder krav om brakklegging av akvakulturlokaliteter mellom hver produksjonssyklus. Bestemmelsene om brakklegging er gitt for å sikre bærekraftig drift og forebygge sykdomsspredning. Driftsformen med brakklegging mellom hver driftssyklus gjør at en tillatelse jevnlig vil kunne flyttes til og fra den enkelte lokalitet og kommune.

Kommersielle akvakulturtillatelser for matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret er geografisk knyttet til ett eller flere produksjonsområder. Øvrige akvakulturtillatelser er knyttet til én av Fiskeridirektoratets regioner.

Tillatelser til akvakultur avgrenses i Maksimalt Tillatt Biomasse (MTB). En standard tillatelse for matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret er avgrenset til 780 tonn MTB i fylkene fra Nordland og sørover, men en standard tillatelse i Troms er avgrenset til 945 tonn MTB. Størrelsene 780 og 945 tonn angir den største tillatte biomassen per tillatelse. Når det er gitt forskjellig MTB for tillatelser i Troms og Finnmark, skyldes dette at det er lavere veksthastighet i de to nordligste fylkene sammenlignet med resten av landet. Den større tillatte biomassen per tillatelse skal kompensere for dette. Som en følge av innføringen av produksjonsområdeforskriften[142] hvor det er ulik vekst

[142] Forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften) (FOR-2017-01-16-61)

(og etterhvert, reduksjon) i produksjonskapasitet i de enkelte produksjonsområder og for den enkelte tillatelse, må en forvente at det etterhvert utvikler seg en rekke ulike "tillatelsesstørrelser".

I praksis er det den samlede MTB et selskap har i medhold av sine tillatelser som er styrende for driften. I medhold av akvakulturdriftsforskriften § 47, annet ledd utgjør *"summen av biomasse i tillatelser tildelt innenfor samme art til samme formål, samme type og tilhørende samme person innenfor et produksjonsområde"* ett biomassetak. Etter akvakulturdriftsforskriften § 48, første ledd kan innehavere av akvakulturtillatelse innen samme konsern innvilges et felles biomassetak. Ut over prøving av om vilkåret om konserntilknytning er oppfylt, er det ingen skjønnsmessig prøving av om slik konsernbiomassetak skal tildeles. I medhold av akvakulturdriftsforskriften § 48 kan innehaver av tillatelse eller innehavere innen samme konsern, innvilges et felles biomassetak mellom produksjonsområder slik at den samlede MTB kan utnyttes i to produksjonsområder. Slik tillatelse gis på samme måte uten noen skjønnsmessig prøving fra forvaltningen. Selskaper som videreforedler en høy andel fisk "kan" i medhold av akvakulturdrifts-forskriften § 48 b, tildeles felles biomassetak mellom inntil fire produksjonsområder.

13.3.2 Saksgangen i behandling av nye akvakulturtillatelser

I henhold til akvakulturloven §§ 4 og 6 kan departementet etter søknad gi tillatelse til å drive akvakultur. For alle akvakulturtillatelser er det en forutsetning at tillatelser fra øvrige myndigheter er innhentet. Det følger av akvakultur-loven § 6 at akvakulturtillatelse kun kan gis dersom:

"a) det er miljømessig forsvarlig,
b) kravene i § 15 om forholdet til arealplaner og vernetiltak er oppfylt,
c) avveiningen av arealinteresser etter § 16 er foretatt, og
d) det er gitt tillatelser som kreves etter:
- lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet m.v.,
- lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall,
- lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann, og
- lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann."

Det følger videre av akvakulturloven § 15 at:

"Tillatelse til akvakultur kan ikke gis i strid med:
a) vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven,
b) vedtatte vernetiltak etter kapittel V i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold, eller
c) vedtatte vernetiltak etter lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner."

Konsekvensen av bestemmelsene i akvakulturloven er at en rekke myndigheter må gjøre selvstendige vurderinger av om tillatelse skal gis, og at både Mattilsynet (matloven), [143] Fylkesmannen (forurensningsloven) Kystverket (havne- og farvannsloven) og NVE (vannressursloven) har "vetorett" ved vurderingen av om det skal gis akvakulturtillatelse. Gjennom sin plankompetanse har også kommunene en svært sentral rolle ved at akvakulturlokalitet ikke kan gis i strid med vedtatte arealplaner. Ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen planlegges arealbruken gjennom arealplanleggingsprosedyrene i plan- og bygningsloven jf. plan- og bygningsloven § 1-2, annet ledd.[144] Kommunene

[143] Mattilsynet har også "vetorett" i medhold av dyrevelferdsloven, jf. laksetildelingsforskriften § 30 c) (FOR-2004-12-22-1798) som i tillegg stiller krav om at det må foreligge tillatelser som kreves etter dyrevelferdsloven, før lokalitet for akvakultur kan klareres.
[144] Utenfor området som kommunene forvalter, er det statlige myndigheter som planlegger og avklarer arealbruken gjennom sektorregelverk og de helhetlige forvaltningsplanene for havområdene.

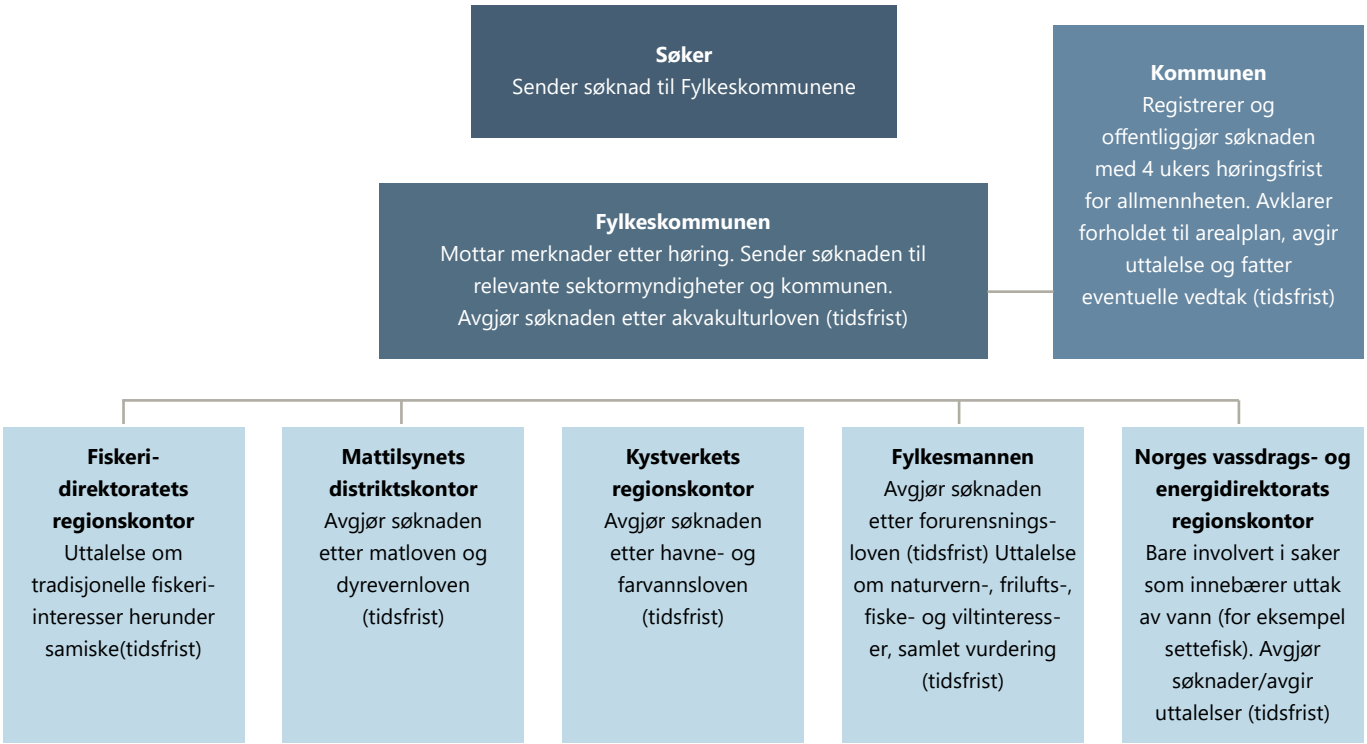
kan således, gjennom planlegging hindre etablering av akvakultur i det området kommunen har plankompetanse. Offentlige beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet, skal også vurderes i lys av prinsippene som følger av naturmangfoldloven §§ 8 til 12, jf. naturmangfoldloven § 7.

Søknadsprosessen ved klarering av akvakulturlokaliteter koordineres av fylkeskommunen. Søknad sendes til fylkeskommunen lokaliteten søkes plassert i. Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader setter tidsfrister for de ulike myndigheter som involveres i søknadsbehandlingen. Forskriften gjelder for alle sektormyndigheter med unntak av forvaltningsmyndighet etter vannressursloven (NVE).

Fylkeskommunen skal fra mottakelse av komplett søknad og frem til sluttbehandling, registrere tidsbruken. Innen to uker fra mottakelse av komplett søknad skal fylkeskommunen sende søknaden videre til kommunen det søkes lokalisering i, sektormyndighetene og andre myndigheter som skal gi uttalelse. Uttalelse fra kommunen med eventuelle merknader fra offentlig høring skal være fylkeskommunen i hende senest 12 uker etter kommunen mottok søknaden. Ved mottak skal fylkeskommunen umiddelbart ettersende merknader fra kunngjøring og offentlig utlegging og eventuell kommunal uttalelse, til sektormyndighetene og til andre myndigheter som kan gi uttalelser. Sektormyndighetene skal fatte vedtak i løpet av 4 uker fra mottakelsen av merknader mv. Innen samme frist skal uttalelser fra andre myndigheter være fylkeskommunen i hende. Tildelingsmyndigheten skal innen 4 uker fra mottakelse av sektormyndighetenes tillatelse eller avslag, sluttbehandle søknaden. Denne fristen gjelder ikke dersom sektormyndighetenes vedtak er påklaget før vedtak er fattet av tildelingsmyndigheten. Sektormyndighetene skal behandle klager i løpet av 12 uker, og sende avgjørelsen til tildelingsmyndigheten. I henhold til forskriften skal saksbehandlingen normalt ikke ta lengre tid enn 22 uker. I tillegg kommer tid til eventuell klagebehandling.

Når alle sektormyndighetenes vedtak foreligger, skal tildelingsmyndigheten (fylkeskommunen) fatte vedtak i henhold til akvakulturloven. En illustrasjon av søknadsprosessen for en lokalitet for laks og ørret er gitt i figuren under.

Figur 1: Søknadsprosessen ved lokalitetsklarering for laks og ørret.



13.3.3 Særlig om styring av vekst og antallsbegrensning av akvakulturtillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø

Tillatelser til matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret i sjø er et gode hvor det gjelder begrensning på antall tillatelser.[145] For andre akvakulturtillatelser enn tillatelser til matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret, tildeles tillatelser fortløpende gjennom ordinær søknadsbehandling, uten vederlag og uten antallsbegrensning.

Det er i hovedsak et ønske om å fremme ulike politiske hensyn som tradisjonelt har begrunnet antallsbegrensningen for lakse- og ørrettillateler. I forarbeidene til akvakulturloven uttales det om dette at:[146]

> *"For laks og ørret kan tillatelsene fortsatt antallsbegrenses. Antallsbegrensingen har vært et sentralt virkemiddel for utvikling av ulike regioner på kysten da det gjennom tildelingen kan foretas geografisk plassering av tillatelser i regionene. Produksjonen kan også til en viss grad tilpasses markedet ved en slik antallsbegrensing."*

Det fremstår som at reguleringshensyn av hensyn til miljø og fiskale hensyn per i dag er de vesentlige hensyn som ligger til grunn for å opprettholde et system med antallsbegrensing på akvakulturtillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø. Tildeling av vekst gjennom nytildeling eller utvidelse av eksisterende tillatelser gir inntekter til staten/kommunene/fylkeskommunene. Det er også slik at miljøhensyn, og det faktum at akvakultur fortsatt er en "ny" næring kan tilsi en mer forsiktig/balansert utvikling, hvor et tillatelsessystem er et viktig virkemiddel. I regjeringens havstrategi, på side 51, fremheves det at: *"Regjeringen vil legge til rette for en forutsigbar vekst i oppdrettsnæringen. Det er stor etterspørsel etter tillatelser for akvakultur av laks og ørret, og myndighetene har derfor mål om en <u>kontrollert vekst i næringen</u> av hensyn til blant annet miljø"*.

Ved tildeling av akvakulturtillatelser til laks og ørret i sjø, gis det først et "tilsagn om tillatelse", som er et enkeltvedtak som gir rett til å knytte tilsagnet til en eller flere lokaliteter for akvakultur og starte akvakulturvirksomhet. Det er dette tilsagnet, i praksis en tillatelse til å drive virksomhet, som selges fra staten.[147] En ny aktør som får tildelt et tilsagn om tillatelse til matfiskoppdrett av laks og ørret, vil deretter måtte søke og få tildelt tillatelse til etablering på lokaliteter for å kunne utnytte tillatelsen.

Tradisjonelt har utlysing av nye (tilsagn om) tillatelser skjedd i tildelingsrunder med ulike tildelingskriterier.

Regjeringen fremmet i 2015 stortingsmelding om forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.[148] I meldingen uttales det at regjeringen ønsker vekst i oppdrettsnæringen. Vekst skal styres gjennom en handlingsregel, miljøindikatorer og inndeling i produksjonsområder, hvor miljømessig bærekraft skal være den viktigste forutsetningen for å regulere videre vekst i oppdrettsnæringen. Det nye vekstsystemet er operasjonalisert gjennom produksjonsområdeforskriften.[149] I medhold av produksjonsområdeforskriften er Norge delt inn i 13 produksjonsområder. Hensynet til miljø er avgjørende for om det blir vekst eller reduksjon i den samlede produksjonskapasiteten i det enkelte produksjonsområde, jf. produksjonsområdeforskriften § 8, første ledd.

---

[145] Formelt sett kreves det både tillatelse til både en spesiell art og på en gitt lokalitet for at det skal anses å foreligge en akvakulturtillatelse, jf. akvakulturloven § 5, første ledd: "Akvakulturtillatelsen gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang."
[146] Ot. prp. nr. 61 (2004-2005), kap. 4.2
[147] Prisen for vekst i tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret i departementets høringsforslag av 6. november 2017 er satt til kr. 120.000,- per tonn MTB tillatelsen økes med. Omregnet til tradisjonelle tillatelsesstørrelser tilsvarer dette en pris på 93,6 millioner kroner for en standard tillatelse på 780 tonn MTB. For en standard tillatelse lokalisert i Troms og Finnmark på 945 tonn MTB gir dette en pris på 113,4 millioner kroner.
[148] Meld. St. 16 (2014-2015)
[149] FOR-2017-01-16-61

"Produksjonskapasiteten i produksjonsområder for akvakultur reguleres i samsvar med områdets miljømessige bærekraft. Påvirkningen fra akvakultur på miljøet overvåkes etter de til enhver tid gjeldende miljøindikatorene, som fremkommer av annet ledd."

Det er imidlertid også slik at det, uavhengig av miljøtilstand, er begrensninger på veksten, som ikke kan overstige 6 % hvert annet år, jf. produksjonsområdeforskriften § 13, første ledd. Denne reguleringen må forstås på bakgrunn av et generelt forsiktighetshensyn slik dette kommer til uttrykk i sitatet fra Havstrategien, side 51, hvor det uttales at myndighetene har et mål om "kontrollert vekst i næringen".

Stortinget besluttet i 2015 at det skal opprettes et Havbruksfond. 80 % av inntektene fra framtidig vekst i oppdrettsnæringen fordeles gjennom Havbruksfondet til kommunal sektor (kommuner og fylkeskommuner). Fiskeridirektoratet er ansvarlig for utbetalingene. Alle kommuner og fylkeskommuner som det fremgår av Akvakulturregisteret at har klarerte lokaliteter for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann, får en respektiv andel av inntektene som skal fordeles årlig. Kun lokaliteter for laks, ørret og regnbueørret i sjøvann inngår i fordelingsnøkkelen. Fordelingsnøkkelen i Havbruksfondet er til kommunene med 87,5 % og fylkeskommunene med 12,5 %.

13.4 PETROLEUMSNÆRINGENS TILLATELSESREGIME

Petroleumsloven § 1-3 fastsetter utgangspunktet om at ingen andre enn staten kan drive petroleumsvirksomhet uten de tillatelser, samtykker og godkjennelser som kreves under petroleumsloven. Hovedlinjene i tillatelsesregimet fremkommer særlig av lovens kapittel 2-5.

Regimet er utformet slik at sentrale beslutninger ikke tas før det er nødvendig.[150] Som diskutert ovenfor i punkt 10.4, er dette et særpreg ved petroleumsregelverket.[151]

Petroleumsvirksomhet inndeles vanligvis i ulike faser: Letefasen, utbyggingsfasen, produksjonsfasen og avslutningsfasen.[152] Den trinnvise godkjennelsesordningen[153] i petroleumsvirksomheten baserer seg på denne faseinndelingen.

13.4.1 Undersøkelsestillatelse

Undersøkelsestillatelsen tildeles etter petroleumslovens kapittel 2. Undersøkelsestillatelsen gir rettighetshaverne en ikke-eksklusiv rett til å foreta geologisk kartlegging, herunder seismiske og andre undersøkelser (grunne boringer) på en avgrenset del av sokkelen.[154] Til forskjell fra utvinningstillatelsen som gir rettighetshaver en eksklusiv rett til "undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster", jf. petroleumsloven § 3-3, tredje ledd (se straks nedenfor), gir en undersøkelsestillatelse bare rett til "undersøkelse etter petroleum", jf. petroleumsloven § 2-1. Undersøkelsestillatelsen gis for et tidsrom på inntil 3 år.[155] Ifølge petroleumsforskriften § 13, første ledd skal søknad om undersøkelsestillatelse sendes til OD. Bestemmelsen åpner opp for gruppesøknader. Myndigheten til å tildele undersøkelsestillatelser er lagt til departementet, jf. § 2-1, første ledd. OED har imidlertid delegert denne kompetansen til OD.

---

[150] Lilleholt, op.cit. s. 353
[151] Op.cit. s. 353.
[152] For en gjennomgang av fasene i petroleumsvirksomheten, se http://www.norskpetroleum.no/rammeverk/rammeverkkonsesjonssystemet-petroleumsloven/ (Sist sjekket: 1. desember 2017).
[153] Ekeberg, op.cit. s. 11.
[154] Jf. petroleumsloven § 1-6, bokstav e) definisjon av «undersøkelse». Se også Bull og Krokeide (mfl.), op.cit. s. 9.
[155] Jf. petroleumsloven § 2-1, tredje ledd.

13.4.2 Utvinningstillatelse

Utvinningstillatelsen gir en enerett til undersøkelse etter petroleum på avgrensede deler av sokkelen (blokker), samt en enerett til å utvinne den petroleum som måtte finnes der, jf. petroleumsloven § 3-3, tredje ledd. Utvinningstillatelsene har nå stort sett et standardisert innhold som har ligget fast i mange år.[156] Det gjøres likevel de nødvendige tilpasninger for hver tillatelse som utstedes ved at individuelle vilkår fastsettes.

For å få tildelt en utvinningstillatelse må interessenter sende søknad om utvinningstillatelse til OED[157] med kopi til OD. OED og OD forestår imidlertid ikke evalueringen av søknaden alene. Også ASD og Ptil gjør sine vurderinger og anbefalinger. Petroleumsloven § 3-5 og petroleumsforskriftens § 8 stiller detaljerte krav til søknadens innhold.[158] Dette bidrar til standardisering og forutsigbarhet for selskapene samtidig som myndighetenes saksbehandling forenkles.[159] Det vanlige er at utvinningstillatelsene tildeles gjennom konsesjonsrunder[160] jf. petroleumsloven § 3-5. Etter § 3-5 skal OED, "før tildeling av utvinningstillatelse finner sted, i alminnelighet utlyse det området som det kan søkes om utvinningstillatelse for". Tildelingsprosessen er nærmere regulert i petroleumsforskriften kapittel 3, her gis regler om blant annet tildelingskriterier, vilkår og krav. Det stilles blant annet i praksis strenge krav til søkers finansielle kapasitet, tekniske og geologiske kompetanse og erfaring, se petroleumsforskriften § 10. Hensynet til "anleggenes og arbeidstakerens sikkerhet" kan også vektlegges i vurderingen om utvinningstillatelse skal tildeles, jf. § 10 med videre henvisning til petroleumsforskriftens § 11, annet ledd. For å sikre effektivitet og forutberegnelighet er en prekvalifiseringsordning for nye aktører på norsk sokkel etablert. Gjennom denne kan interesserte selskaper få tilbakemelding på om de anses egnet på generelt grunnlag til å utøve petroleumsvirksomhet på norsk sokkel. Ofte setter myndighetene vilkår for en prekvalifisering. På denne måten blir det klart, allerede før et selskap søker om utvinningstillatelse, hvilke minimumskrav det må overholde for det kan tildeles en interesseandel i en utvinningstillatelse.

I praksis tildeles utvinningstillatelser kun til grupper av selskaper. Staten setter sammen rettighetshavergruppen og deres respektive interesseandeler. Ved tildeling av utvinningstillatelsen utpeker OED også en operatør for interessentskapet. Operatørens oppgave er å forestå den daglige driften av petroleumsvirksomhet under utvinningstillatelsen på vegne av rettighetshavergruppen, se petroleumsloven § 3-7. Det stilles strengere krav til kapasitet og kompetanse hos operatør enn de øvrige rettighetshaverne.

Ifølge petroleumsloven § 3-3, første ledd, annet punktum kan en utvinningstillatelse "omfatte en eller flere blokker eller deler av blokker". Inndelingen av blokksystemet er nærmere regulert i petroleumsloven § 3-2. Utvinningstillatelsen kan omfatte flere hele blokker eller deler av blokker når geologiske eller andre forhold tilsier det.[161]

Petroleumsloven § 3-3, fjerde ledd gir Kongen kompetanse til å *"sette som vilkår for tildeling av utvinningstillatelse at rettighetshaverne inngår avtaler av bestemt innhold seg imellom"*. Bestemmelsen utgjør følgelig hjemmelsgrunnlaget for Kongen til å pålegge deltakerne i rettighetshavergruppen å inngå den såkalte samarbeidsavtalen og regnskapsavtalen som følger med utvinningstillatelsen som vedlegg. Samarbeidsavtalen regulerer forholdet innad mellom de

---

[156] Lilleholt, op.cit., s. 353.
[157] Jf. Petroleumsforskriften § 8, første ledd.
[158] Ulf Hammer og Trond Stang (m.fl.) 2009, op. cit., s. 149. I tillegg til bestemmelsene i lov og forskrift, har OD utarbeidet en detaljert veileder for hvordan søknaden bør utformes. Veilederen er tilgjengelig på Oljedirektoratets nettsider.
[159] Rettighetshaverne må oppfylle visse formelle krav på tildelingstidspunktet for å få tildelt utvinningstillatelsen. Etter PL § 3-3, annet ledd kan utvinningstillatelsen tildeles «juridisk person som er stiftet i overensstemmelse med norsk lovgivning og er registrert i Foretaksregisteret eller fysisk person hjemmehørende i en EØS-stat».
[160] Dette gjøres ved alminnelige konsesjonsrunder og såkalte TFO runder, se https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/olje-og-gass/tfo/tfo--tildeling-i-forhandsdefinerte-omrader/id2440191/. I tillegg får aktører innpass ved såkalt «farm-in», se PL § 10-12.
[161] Ulf Hammer og Trond Stang (m.fl.) 2009, op. cit., s. 131

enkelte rettighetshavere i en utvinningstillatelse.[162] Hjemmelen benyttes rutinemessig, og til tross for at samarbeidsavtalen er utarbeidet som en avtale, må den anses som et konsesjonsvilkår.

Petroleumsloven § 3-8 gir Kongen kompetanse til å pålegge rettighetshaverne en arbeidsforpliktelse i sin utvinningstillatelse.[163] Arbeidsforpliktelsen går som oftest ut på å skaffe seismikk og bore et visst antall undersøkelsesbrønner.[164] Formålet med å pålegge rettighetshaverne en slik arbeidsforpliktelse er å få kartlagt ressursene på norsk sokkel.[165]Den enkelte utvinningstillatelse inneholder en frist for oppfyllelse av arbeidsforpliktelsen, jf. petroleumsforskriften § 13, første ledd, annet punktum, men arbeidsforpliktelsen må uansett gjennomføres innenfor en maksimal initiell periode på ti år, jf. petroleumsloven § 3-9, første ledd. I medhold av petroleumsloven § 3-9, første ledd, annet punktum, kan rettighetshaverne få innvilget fristforlengelse for gjennomføring av arbeidsforpliktelsen innenfor den maksimale perioden på ti år. I de siste årene har det blitt ganske vanlig at departementet har stilt som vilkår for utvinningstillatelsen at rettighetshaver nokså raskt setter i gang med å bore undersøkelsesbrønner. Dette omtales gjerne som "bor eller dropp" (det vil si "bor eller lever tilbake utvinningstillatelsen").[166]

Hvis rettighetshaverne er enige om det, kan de velge å levere tilbake utvinningstillatelsen når arbeidsforpliktelsen er utført. Myndighetene kan tildele et slikt tilbakelevert område til en ny rettighetshavergruppe i en senere konsesjonsrunde.[167]

Det følger av petroleumsloven § 3-3, første ledd, første punktum at bare "Kongen i Statsråd" har kompetanse til å tildele utvinningstillatelser. Begrunnelsen for dette er at dette dreier seg om viktige avgjørelser hvor flere departementers myndighetsområder blir berørt. Det er derfor viktig at Regjeringen samordner sitt syn, jf. Grunnloven § 28. Det betyr at en utvinningstillatelse må tildeles gjennom en kongelig resolusjon.[168]

13.4.3 Utbyggings- og driftsfasen

Utbyggings- og driftsfasen er nærmere regulert i petroleumslovens, petroleumsforskriftens kapittel 4 og rammeforskriftens § 27.

Etter at arbeidsforpliktelsen er oppfylt og øvrige vilkår for utvinningstillatelsen er oppfylt, kan rettighetshaverne, dersom de har gjort et drivverdig funn de ønsker å bygge ut, kreve at gyldighetsperioden for utvinningstillatelsen forlenges, jf. petroleumsloven § 3-9, første ledd. En utvinningstillatelse forlenges etter søknad til 30, eller i særlige tilfeller, 50 år for den del av området for tillatelsen som omfatter det funn som er gjort, jf. petroleumsloven § 3-9, annet ledd in fine. Utbygging og drift er betinget av godkjennelse fra OED, jf. petroleumsloven §§ 4-2 (petroleumsforekomster) og 4-3 (særskilt for innretninger). Store og/eller viktige prosjekter forelegges Stortinget før departementets godkjenning.

Godkjennelsen skjer på bakgrunn av en plan for utbygging og drift («PUD»), jf. petroleumsloven § 4-2 av en ny petroleumsforekomst som rettighetshaverne må legge frem for departementet. For rørledninger og landterminaler må det eventuelt godkjennes en egen plan for anlegg og drift («PAD»), jf. petroleumsloven § 4-3. PUD og PAD skal sendes til OED og ASD med kopi til OD og Ptil.[169]. OED koordinerer saksbehandlingen av planene, og behandlingen

[162] For mer informasjon om Samarbeidsavtalen og rettsforholdet internt i rettighetsgruppen, se kapittel 3.2.7.4 nedenfor.
[163] Arbeidsforpliktelsen er tatt inn som punkt 4 i utvinningstillatelsen.
[164] Petroleumsforskriften § 13 gir utfyllende regler om dette.
[165] Ulf Hammer og Trond Stang (m.fl.) 2009, op. cit., s. 181.
[166] Ulf Hammer og Trond Stang (m.fl.) 2009, op. cit., s. 189.
[167] NorskPetroleum: http://www.norskpetroleum.no/rammeverk/rammeverkkonsesjonssystemet-petroleumsloven/ (sist sjekket: 1. desember 2017).
[168] Ulf Hammer og Trond Stang (m.fl.) 2009, op. cit., s. 125.
[169] Jf. petroleumsforskriften § 20, første ledd, annet punktum og rammeforskriftens § 27.

skjer i samarbeid med ASD og henholdsvis OD og Ptil.[170]. Forholdene rundt ilandføring av petroleumsressursene, bestemmes av staten i henhold til en uttrykkelig hjemmel i petroleumsloven § 4-11.

PUD/PAD utarbeides av rettighetshaver, men alle relevante myndigheter er involvert i vurderingen av planen, med OED som koordinator. Et sentralt vurderingstema er hvorvidt den planlagte utbyggingen bør vurderes i sammenheng med utvinning på andre felt og med transportanlegg tilknyttet dem, jf. petroleumsloven § 4-7.[171] PUD/PAD inneholder en plan for utbyggingen og en konsekvensutredning. Etter petroleumsforskriftens § 21 og rammeforskriftens § 27 skal planen inneholde en overordnet redegjørelse for forhold ved den valgte utvinningsstrategien og utbyggingsløsningen. Redegjørelsen skal blant annet omfatte målene for helse, miljø og sikkerhet, akseptkriteriene for risiko og organisering av prosjektet og prosjektets styringssystemer. Konsekvensutredningen beskriver hvilke miljøkonsekvenser utbyggingen vil kunne få for miljøet og konsekvensene for fiskeriene og samfunnet ellers. Utredningen sendes på høring til alle som blir berørt.[172]

Godkjenning av PUD er statens helt sentrale styringsverktøy for petroleumsvirksomheten. I forbindelse med godkjennelse av PUD kan myndighetene sette vilkår. Denne kompetansen benyttes aktivt, og ikke bare i relasjon til rene operasjonelle og tekniske forhold. For eksempel er det ikke uvanlig at myndighetene krever at basen for petroleumsvirksomheten skal legges til et bestemt sted. På denne måten kan godkjennelse av PUD også ivareta distriktspolitiske hensyn.

13.4.4 Avslutning av petroleumsvirksomhet

Avslutning av petroleumsvirksomhet og disponering av innretninger reguleres nærmere i petroleumslovens kapittel 5 og petroleumsforskriftens kapittel 6.[173] Samarbeidsavtalen inneholder også bestemmelser om utarbeidelse og gjennomføring av avslutningsplan.[174] Formålet med denne fasen er å vurdere grundig hva som skal gjøres med innretningen som ikke lenger skal brukes og på bakgrunn av denne vurderingen sette den/de valgte disponeringsløsningen(e) ut i livet på en forsvarlig måte.[175]

Etter petroleumsloven §§ 5-1 og 5-2 plikter rettighetshaverne å fremlegge en avslutningsplan og å melde fra om forventet bruksopphør av innretningen. Plikten gjelder for innretninger som faller innenfor lovens virkeområde[176] og som er utplassert i henhold til en utvinningstillatelse[177] eller PAD.[178] Avslutningsplan skal fremlegges for OED to til fem år før utløpet av utvinningstillatelsen, før den blir oppgitt eller bruken av den petroleumsinnretning opphører for godt, jf. petroleumsloven § 5-1, første ledd. Avslutningsplanen skal bestå av to deler: en konsekvensutredning og en disponeringsdel.

Petroleumsloven § 5-1, første ledd, tredje punktum oppstiller fire ikke-uttømmende disponeringsalternativer: 1) "videre bruk i petroleumsvirksomheten" 2) "annen bruk" 3) "hel eller delvis fjerning" eller 4) "etterlatelse". Norske myndigheter er bundet av folkerettslige traktater og retningslinjer, herunder OSPAR-konvensjonen (beslutning 98/3). Her fastslås det blant annet at petroleumsinnretninger kun i begrenset grad kan etterlates etter endt bruk.

---

[170] Se Veiledning til plan for utbygging og drift av en petroleumsforekomst (PUD) og plan for anlegg og drift av innretninger for transport og for utnyttelse av petroleum (PAD) s. 9.
[171] Se mer om unitisering i kapittel 3.2.7.3.7 nedenfor.
[172] I spesielle tilfeller kan departementet gi fritak for PUD/PAD.
[173] Jf. §§ 43-45. Spørsmålet om vedtagelse av en avslutningsplan skjer etter de alminnelige regler for vedtak i styringskomiteen, jf. "Spesielle bestemmelser" til Utvinningstillatelsen art. 3.2.
[174] Jf. samarbeidsavtalen art. 30-32.
[175] Ulf Hammer og Trond Stang (m.fl.) 2009, op. cit., s. 407.
[176] Jf. petroleumsloven § 1-6 d og definisjonen av begrepet innretning.
[177] Jf. petroleumsloven § 3-3.
[178] jf. petroleumsloven § 4-3.

Petroleumsloven § 5-3, første ledd tildeler OED kompetanse til å treffe vedtak om disponering og fastsette en frist for den ansvarlige gjennomføring.

13.4.5 Særlig om pålegg om samordning

For det tilfelle at petroleumsforekomster strekker seg over flere blokkgrenser tilsier rasjonell ressursutnyttelse at utnyttelsen av forekomsten bør skje uavhengig av grensen.[179] Det er også et veletablert prinsipp i internasjonal olje-industri at forekomsten i slike tilfeller skal utnyttes som en enhet.[180] Petroleumsloven § 4-7 oppstiller derfor et krav om at de rettighetshavere som innehar de aktuelle rettigheter til forekomsten må enes om fordeling av forekomsten og rasjonell utnyttelse av den ("unitisering"). Dette gjøres gjennom en unitiseringsavtale. Bestemmelsen pålegger også en plikt til samarbeid (samordning) mellom rettighetshaverne i andre situasjoner når det "åpenbart er rasjonelt med samordnet petroleumsvirksomhet".

Unitiseringsavtalen regulerer en rekke forhold, herunder det enkelte selskaps andel av forekomsten, hvem som skal være operatør for det unitiserte feltet, regler om fordeling av kostnader til utbygging og drift, stemmeregler, utbyggingsløsning, produksjonsprofil mv. Unitisieringsavtalen må forelegges OED til godkjennelse, jf. petroleums-loven § 4-7, annet ledd. Det kan stilles vilkår ved godkjennelse. Dersom det ikke oppnås enighet om en unitiserings-avtale innen rimelig tid, kan departementet "bestemme hvordan slik samordnet petroleumsvirksomhet skal foregå, herunder fordele forekomsten", jf. § 4-7 in fine.

13.5 MARITIM NÆRING

Det eksisterer ingen næringsspesifikke krav om tillatelse for å drive internasjonal skipsfart slik som for fiskeri-, akvakultur- og petroleumsnæringene. I tråd med avklaring av omfanget av den komparative analysen, fokuserer vi på internasjonal skipsfart, slik at f.eks. krav om konsesjon for å drive enkelte innenriks fergeruter i Norge, krav til løyve for innenriks passasjertransport i Norge og begrensninger i fartsområdet i Norge for NIS-registrerte skip ikke behandles nærmere.

Gyldige internasjonale sertifikater er imidlertid en forutsetning for global operasjon av skip. For å få slike sertifikater må skipet være registret i en flaggstat som er ansvarlig for førstegangs- periodisk og 5-årig kontroll av at krav til sertifikater er oppfylt. Flaggstatens arbeid blir kontrollert av havnestatskontrollen som kan kreve utbedring og om nødvendig tilbakeholde skipet til dette igjen oppfyller vilkårene for gyldige sertifikater.

Det er et folkerettslig krav at et skip er registrert i en stat og seiler under denne statens flagg.[181] I praksis står imidlertid en norsk eier av et skip fritt med hensyn til under hvilket flagg han ønsker å registrere sitt skip. Hvis rederiet registrerer skipet i NOR eller NIS vil det følge at skipet og visse stillinger ombord både sertifiseres og kontrolleres av norske myndigheter. Utenlandske skip i Norge vil som tidligere nevnt kunne bli gjenstand for havnestatskontroll her.

---

[179] Lilleholt, op.cit., s. 354.

[180] Norskpetroleum: https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/folkerett/innsikt_delelinje/olje/avtale_unitisering/id626574/ (sist sjekket: 1. desember 2017).

[181] Vi ser bort fra unntaket at et skip som er bareboat-bortfraktet kan være registrert i to land og under certepartiets varighet seile kun under bareboat-befrakterens flagg, noe Nærings- og fiskeridepartementet for øvrig nylig har foreslått som en mulighet for NIS (både bareboat inn i og ut fra registeret) og NOR (i første omgang kun bareboat inn i registret fra et utenlandsk primærregister). Forslaget er for tiden til høring.

13.6 VURDERING AV TILLATELSESSYSTEMENE

13.6.1 Samlet vurdering

For både fiskeri, akvakultur og petroleum står tillatelser og muligheten til å sette vilkår imidlertid helt sentralt i statens styring av næringene. For akvakulturvirksomhet og petroleumsvirksomhet er utgangspunktet at slik aktivitet er forbudt med mindre det foreligger særskilt tillatelse. For fiskeri er utgangspunktet et annet med et høstingsprinsipp – i utgangspunktet har enhver rett til å høste fra havet. De viktigste kommersielle fiskerier er imidlertid nå adgangsbegrenset og det kreves således i praksis tillatelse for å delta i fisket.

At det er innført krav om tillatelse for fiskerinæringen, akvakulturnæringen og petroleumsnæringen, kan for alle næringene forklares ved at naturressursene er et begrenset gode hvor det av fordelingshensyn er nødvendig med tillatelser for å fordele tilgang til ressursene. De relevante hensyn i vurderingen av om tillatelse skal gis, vil normalt være nedfelt i lov eller forskrift, og være basert på formålet med reguleringen, for eksempel hensynet til miljømessig bærekraft, utvikling i kystdistriktene og verdiskaping.

For naturressursnæringene; fiskerinæringen, akvakulturnæringen og petroleumsnæringen har tillatelsessystemene vært viktige redskaper for myndighetenes fordeling av tilgang til naturressursene, og slik bidratt til verdiskaping.

Som nevnt har ikke Norge noe tillatelsessystem for å drive internasjonal skipsfart som næring, men et velutviklet system for kontroll og sertifisering av produksjonsmidlene/skipene dersom disse er registrert i Norge.

Igjen er det slik at ulikheter i tillatelsesregimene for de enkelte næringene kan forklares ut fra den enkelte nærings faktiske kontekst og rettslige utgangspunkter. Som det fremgår av punkt 13.4 er tillatelsesregimet for petroleumsvirksomhet svært tett knyttet opp til de faktiske aktivitetene som petroleumsvirksomhet innebærer.

Det kan settes opp følgende tabelloversikt som viser likheter og forskjeller knyttet til tillatelsessystemer for havnæringene:

	Fiskeri	Akvakultur	Petroleum	Maritim
Krav om tillatelse	Ja	Ja	Ja	For å drive næring, nei (dog slik at- norskregistrerte skip og visse stillinger ombord sertifisereres/kontrolleres av norske myndigheter; - norsk flagg forutsetter noen grad av tilknytning til Norge)
Myndighets-kompetane	Fiskeridirektoratet/ Nærings- og fiskeridepartementet	Nærings- og fiskeri-departementet, Fiskeridirek-toratet/Fylkeskommunen – avhengig av tillatelse fra Mattilsynet, miljø-myndighetene, Kystverket og NVE. Tildeling av akvakultur-tillatelse kan ikke gjøres i strid med kommunens arealplan.	Utvinningstillatelser tildeles av Kongen i statsråd etter anbefaling fra OED/OD, ASD/ Ptil	N/A (jf. ovenfor)
Forvalt-nings-skjønn ved tildeling	Ja	Ja	Ja	N/A (jf. ovenfor)
Tillatelsen knyttet til	Fartøy og juridisk person	Juridisk person	En gruppe juridiske personer	N/A (jf. ovenfor)

13.6.2 Særlig om tillatelser i fiskerinæringen

13.6.2.1 Tillatelser i fiske knyttet til fartøy

Tillatelser i fiskeri er knyttet til fartøy. Dette skiller seg fra akvakultur og petroleum, hvor selve tillatelsen til å drive virksomhet ikke er knyttet til innsatsfaktorer som akvakulturanlegg eller petroleumsinnretninger.

Fartøyets betydning i forhold til fisketillatelser har antakelig sitt grunnlag i hensynet til å opprettholde en differensiert fiskeflåte, redusere overkapasitet i fiskeflåten, samt kontrollhensyn.

Tradisjonelt har fartøylengde vært et sentralt reguleringskriterium i regelverket for deltakelse i fisket. Krav til faktisk fartøylengde kan bidra til å gi like konkurransevilkår innad i de enkelte flåtegruppene i fiskerier med overregulering.[182] Når vilkår for deltakelse avhenger av fartøylengde, kan imidlertid dette resultere i såkalte "paragrafbåter" der skrogutforming og vektfordeling gir fartøyer med dårligere sjø- og motstandsegenskaper. Det kan også hindre optimal utforming i forhold til effektivitet og utvikling, både i fisket og i behandling av fangsten. Hensynet til en hensiktsmessig fordeling og utnyttelse av fiskeressursene, kan således risikere å komme i konflikt med hensyn til sikkerhet og verdiskaping.

I St. meld. nr. 51 (1997-98), pkt. 1.4 ble det uttalt at:

> *"Lengste lengde og bruttotonnasje er de vanlige fartøyparametrene som regulerer utskifting av fartøy. Styring etter lengde og tonnasje kan gi uheldige virkninger på fartøyets utforming og funksjonskrav, fordi rederne normalt vil søke å få så stor fangstkapasitet som mulig innenfor begrensningene regelverket setter. Departementet vil i arbeidet med å gjennomgå konsesjonsregelverket ha som utgangspunkt at et revidert regelverk skal bidra til at fartøyeiere står friere i utformingen av fartøy uten å øke fangstkapasiteten og at en slik fremmer en tryggere og mer hensiktsmessig fartøyutforming."*

Dette ble fulgt opp og regelverket ble endret med lasteromsvolum som det sentrale reguleringskriterium for fartøy. Det er imidlertid også slik at deltakelse i visse fiskerier fortsatt er avgrenset av fartøylengde, for eksempel gjelder begrensninger på hvilke fartøy som kan fiske innenfor fjordlinjene, jf. f.eks. utøvelsesforskriften § 33 f.

Eidesen-utvalget[183] har foreslått at fartøylengde i større grad bør være avgjørende for regulering, se blant annet side 13.

Generelt må det imidlertid antas at krav til faktisk fartøylengde legger begrensninger på muligheten for effektiv eller ønsket fartøyutforming, ikke bare med hensyn til sikkerhet, men også med hensyn til effektivitet og utvikling, som igjen kan være negativt for verdiskaping. Mens en regulering basert på faktisk lengde skal bidra til å opprettholde en differensiert flåte, må dette avveis mot behovet for utforming av andre hensyn. Av hensyn til et mål om økt verdiskaping kan det være et langsiktig mål at fiskeflåten skal stå friere i forhold til fartøyutforming.

Dagens system hvor spesielle tillatelser, deltakeradganger og kvoter er knyttet til fartøy, gjør at rederier ofte kan ha flere fartøy enn det som strengt tatt er nødvendig for å fiske rederiets samlede kvoter. Dette er søkt avhjulpet gjennom ulike strukturordninger. Det er likevel slik at dagens kvotesystem, hvor tillatelsene er knyttet til fartøy, og hvor det er begrensninger på antall kvoter et fartøy kan ha, begrenser effektivitet og dermed verdiskaping. Det er et

[182] Overregulering er hvor summen av tildelte kvoter er høyere enn det totale kvantum som kan fiskes av gruppen.
[183] NOU 2016: 26 13 Et fremtidsrettet kvotesystem, på side 13

politisk spørsmål hvordan hensynet til effektivitet og optimal verdiskaping skal avveies mot hensynet til å opprettholde en differensiert flåtestruktur og høy sysselsetting.

13.6.2.2 Deltakeradganger og spesielle tillatelser

Skillet mellom deltakeradganger, (som er årlige), og spesielle tillatelser, (som ikke er tidsbegrensede), medfører både formelt og reelt sett, at innehavere av deltakeradganger kan ha mindre forutsigbarhet for sine rettigheter enn innehavere av spesiell tillatelse.

Eidesen-utvalget[184] foreslås endringer i reguleringen av fisketillatelser.

> *"- Fisketillatelser erstatter konsesjoner og deltakeradganger. Fisketillatelser har ikke en fastsatt tidsbegrensing.*
>
> *- Hver fisketillatelse angir kvotefaktorer for hvert kvoteregulerte fiskeslag som inngår i tillatelsen. Faktoren er et uttrykk for hvor stor andel fisketillatelsen har av de årlige totalkvotene til fordeling. Fartøyets årlige kvantum framkommer ved å multiplisere fisketillatelsens kvotefaktor med totalkvoten som skal fordeles. Faktoren er med andre ord et fartøys faste andeler av totalkvoten for de enkelte fiskeslag."*

Etter vår vurdering vil en omlegging til et enklere system for fisketillatelser, som ikke skiller mellom deltakeradganger og spesielle tillatelser, øke forutberegneligheten for innehavere av tillatelse, og forenkle forvaltningen, og slik bidra til økt verdiskaping og videreutvikling.

13.6.2.3 Aktivitetskravet – fiskereid flåte

Aktivitetskravet, at fiskefartøy kun kan eies av aktive fiskere, er et sentralt prinsipp i norsk fiskeripolitikk. Kravet kan imidlertid anses som en begrensning på muligheten til å utvikle vertikalintegrerte selskaper. Mens fiskebåtrederier kan eie fiskeindustri (landanlegg mv.) kan fiskeindustri i utgangspunkt ikke eie fiskefartøy med mindre det gis særskilt dispensasjon til dette. Dette kan være konkurransevridende og hindre effektivitet og utvikling i fiskeindustrien.

Det er imidlertid flere unntak fra aktivitetskravet. Aktivitetskravet er utformet slik at man kan oppfylle dette ved å drive fiske ikke bare "på", men også "med" norsk fartøy, jf. deltakerloven § 6, første ledd. Dette har åpnet for en ordning med "administrerende reder". I Ot. prp. nr. 67 (1997-1998) uttales det at:

> *"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."*

Det er også gjort unntak fra aktivitetskravet gjennom leveringspliktordningen.[185] Dette er en ordning som skal sikre råstoff til fiskeindustrien, og hvor industrien har fått dispensasjon i medhold av deltakerloven § 6, tredje ledd. Pliktsystemet innebærer at enkelte eiere av fartøy med torsketråltillatelse er pålagt tilbudsplikt og aktivitetsplikt. I tillegg er det fastsatt en bearbeidingsplikt. Disse pliktene skal på ulike måter bidra til aktivitet hos nordnorsk fiskeindustri.

Aktivitetskravet, som begrenser hvem som kan drive de viktigste kommersielle fiskeriene kan, særlig for fiskeindustrien,

---

[184] NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem, på side 13.
[185] FOR-2003-09-12-1131

virke konkurransevridende, og kan hemme verdiskaping og videreutvikling. Det er et politisk spørsmål hvordan de motstridende hensyn skal avveies.

13.6.3 Særlig om tillatelsessystemet og tilsyn med akvakulturnæringen

13.6.3.1 Tildeling av tillatelser i akvakulturnæringen

For så vidt gjelder akvakulturvirksomhet, har Fiskeridirektoratet det overordnede ansvaret for å gi tillatelser etter regelverk gitt i eller i medhold av akvakulturloven. Tildelingsmyndigheten etter akvakulturloven er i første instans tillagt fylkeskommunene. Som vist over er det også nødvendig med tillatelser fra Mattilsynet, Fylkesmannens miljøvernavdeling, Kystverket og i noen tilfelle også NVE, før akvakultur kan etableres. Dersom en av disse sektormyndighetene gir avslag, kan det ikke gis akvakulturtillatelse.

Det er gitt forskrift om saksbehandlingsfrister ved behandling av akvakultursøknader.[186] Det er imidlertid ingen sanksjoner knyttet til brudd på forskriften og det er etter det vi forstår usikkert i hvor stor grad forskriften har lykkes med å gi forutsigbar saksbehandlingstid. Det er også en svakhet at en av sektoretatene, NVE, ikke omfattes, jf. forskriften § 3.

Til forskjell fra det som gjelder fra de øvrige havnæringene har kommunene, gjennom arealplanleggingen en helt avgjørende rolle for akvakulturnæringens mulighet til videreutvikling og verdiskaping. Akvakulturvirksomhet kan ikke lokaliseres i strid med kommunenes arealplaner. Dette gjør at den enkelte kommune, om den ønsker det, kan la være å åpne for akvakultur i sine arealplaner. I den senere tid har en også sett at kommuner i bestemmelser til arealplan har satt krav som avviker fra sektorregelverket.[187] Om dette blir vanlig praksis, vil akvakulturselskaper risikere at regelverket for drift av de enkelte anlegg varierer fra kommune til kommune, og at dette regelverket vil kunne endre seg ved rullering av arealplanene (hvert fjerde år).

Når det gjelder miljøkrav er kompetansen spredt på ulike lover og myndigheter. Forurensningsloven forvaltes av Fylkesmennene/Miljødirektoratet som gir utslippstillatelse. Det er imidlertid ikke utviklet et sektorspesifikt regelverk for akvakulturnæringen, og næringen reguleres i stor grad gjennom vilkår i den enkelte utslippstillatelse. Akvakulturloven, hvor Fiskeridirektoratet har tilsynsmyndighet, har i kapittel III vidtrekkende miljøregulering med tilhørende forskriftshjemler. Matloven og dyrehelsepersonelloven,[188] hvor Mattilsynet har tilsynsmyndighet, har likeledes bestemmelser som skal ivareta miljøvennlig produksjon. I tillegg har kommunene, i medhold av plan- og bygningsloven § 11-9, nr. 6 og 8, hjemmel til å sette krav til "miljøkvalitet", samt bestemmelser om miljøoppfølging og – overvåking. Forutberegnelighet i forhold til myndighetskrav er sentralt for å tilrettelegge for investeringer og fremme verdiskaping for øvrig. Et for fragmentert forvaltningssystem, med overlappende regelverkskompetanse på forskjellige forvaltningsnivå, må anses å være uheldig for verdiskaping. Det kan også være at de interesser som skal ivaretas, i eksemplet over det ytre miljø, hemmes ved for stor grad av spredning av kompetanse. Selv om, eller kanskje fordi, kompetansen til å gi regler av hensyn til det ytre miljø, er spredt, er det ingen samlet forskriftsregulering av miljøkrav i akvakulturnæringen. Akvakulturdriftsforskriften, som den sentrale driftsforskriften, er hjemlet i akvakulturloven, matloven og dyrevelferdsloven, men ikke i forurensningsloven.

I Havstrategien, på side 51 uttales det at:

---

[186] Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader (FOR-2010-05-18-708)
[187] Se som eksempel Osterøy kommune, som i sin kommunedelplan for sjø- og strandsone 2017-2027 har satt krav til minimalt eller ingen utslipp av organiske partikler fra akvakulturanlegg.
[188] Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell (dyrehelsepersonelloven) (LOV-2001-06-15-75)

Havbruk kan i sin karakter fremstå som en kompleks næring å forvalte, med behov for flere faglige avveininger og med flere kryssende interesser. Likevel kan det være muligheter for å effektivisere saksbehandlingen ytterligere. Blant annet i forbindelse med arbeidet med regionreformen pågår det et arbeid med å vurdere hvordan denne behandlingen kan gjøres mer effektiv. Det er viktig at saksbehandlingen av akvakultursaker er effektiv og samordnet, og regjeringen vil iverksette tiltak ved behov."

Situasjonen med fragmentert tildelings- og tilsynsforvaltning i akvakulturnæringen er stadig gjenstand for debatt. Illustrerende for synet fra enkelte i næringen kan være uttalelse fra Kjell Bjordal på intrafish.no 12. januar 2018:[189]

"Lakseproduksjonen reguleres i dag av seks departementer, ni forskjellige lover, 344 forskjellige paragrafer, sju forskjellige tilsyn, nærmere 6.000 forskjellige kontroller per år, omfattende rapporteringsplikt og byråkrater som tar driftsoperative beslutninger."

Akvakulturlovens formål er å: *"fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten"*, jf. akvakulturlovens § 1. Formålet om å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft, og verdiskaping på kysten, fremgår imidlertid ikke verken av matloven, forurensningsloven, havne – og farvannsloven eller vannressursloven. Utslippstillatelse etter forurensningsloven gis etter forurensningsloven § 11 som bestemmer at når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkår, *"skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre"*. Forurensningsmyndigheten er med andre ord gitt skjønnskompetanse til å gjøre en helhetlig vurdering i forbindelse med vurdering av søknad om utslippstillatelse. For Fiskeridirektoratet/ Fylkeskommunen, som forvalter akvakulturloven, gjør imidlertid akvakulturloven § 6 om krav til tillatelse fra andre sektormyndigheter at skjønnskompetansen blir svært begrenset.

Gjennom den fragmenterte saksbehandlingen av akvakulturtillatelser risikerer en at de overordnede mål i akvakulturloven § 1 ikke får nødvendig vekt ved vurderingen av om det skal gis tillatelse til etablering på lokaliteter. En større grad av koordinering mellom de ulike statlige og kommunale myndigheter, ville kunne føre til en mer enhetlig forvaltning hvor alle relevante hensyn knyttet til utøvelse av akvakulturvirksomhet, kunne vurderes/koordineres samlet. Noe som vil gi større forutsigbarhet for søkere og økt effektivitet i forvaltningen. Etter vår vurdering er det en svakhet ved gjeldende regelverk at vedtakskompetansen er spredt, og at ingen offentlig myndighet har overordnet ansvar og myndighet til å foreta en samlet og endelig skjønnsmessig avveining av de ulike hensyn ved klarering av lokaliteter.

13.6.3.2 Tilsyn med akvakulturnæringen

Tilsyn med akvakulturnæringen er spredt mellom de samme organer som utsteder tillatelse. Dette gjør at også tilsynsfunksjonen er fragmentert. Det er en rask teknologisk og produksjonsteknisk utvikling i akvakulturnæringen. Dette stiller store krav til forvaltningsorganene til å følge med og bygge opp kompetanse for å sikre hensiktsmessig og effektivt tilsyn med næringen.

Etablering av offshore akvakultur i eksponerte områder, reiser nye spørsmål knyttet til planlegging av arealer (for areal utenfor plan- og bygningslovens virkeområde), samt behov for særlige HMS-krav. Dette vil bli nærmere behandlet i kapittel 18, nedenfor.
Vi vil også fremheve at det, som vi vil komme tilbake til i kapittel 18, ikke er gitt direkte sektorspesifikke forskrifter for arbeidsmiljø i akvakulturnæringen. Dette til forskjell fra det som gjelder for fiskerinæringen, den maritime næringen

[189] Se og Nofima rapport 29/2015, og for eksempel utspill fra stortingsrepresentanter http://ilaks.no/ikke-alltid-rett-mann-pa-rett-plass-i-alle-deler-av-forvaltningen/ .

og petroleumsnæringen, hvor henholdsvis Sjøfartsdirektoratet og Petroleumstilsynet forvalter et regelverk særlig utviklet for sektorene, og hvor tilsynene har særlig kompetanse innenfor sektorene.

Matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø drives i dag av ca. 100 selskaper, som driver en avansert produksjon med høy verdiskaping, også i de minste selskapene. Selskapene har fungerende internkontrollsystemer og er i stor grad sertifisert etter ulike internasjonale standarder. Utviklingen i næringen, med et begrenset antall godt utviklede selskaper, kan gi grunnlag for å vurdere myndighetenes innretning for tilsyn med næringen. I denne sammenheng kan det blant annet være relevant å se hen til systemer og tradisjon i tilsyn med petroleumsnæringen, se omtale i kapittel 12.4. En sterk offentlig forvaltning med høy kompetanse på de ulike sider ved akvakulturdriften, vil være til fordel både for næringsutvikling og verdiskaping, samt til fordel for en effektiv ivaretakelse av hensynet til fiskehelse, fiskevelferd, miljø mv. I denne forbindelse vil vi fremheve at når det gjelder industriell akvakultur, og myndighetstilsyn med akvakultur, er Norge verdensledende. Det er således få eller ingen internasjonale forbilder Norge kan lære av. Samtidig utvikler akvakulturnæringen seg i et raskt tempo og får stadig større betydning for verdiskapingen. Dette tilsier en aktiv og helhetlig tilnærming også fra myndighetenes side for å nå målene om økt bærekraftig verdiskaping i akvakulturnæringen.

Etter vår vurdering tilsier utviklingen i akvakulturnæringen at det bør foretas en samlet vurdering av hvordan regelverksutvikling og tilsyn med akvakulturnæringen bør innrettes for å fremme samlet kunnskapsbase, forutsigbarhet og effektivitet. Antakelig vil det være hensiktsmessig med en sterkere koordinerende statlig instans, eventuelt at akvakulturforvaltningen i større grad sentraliseres og at vedtakskompetansen etter ulike relevante lover i større grad samles i ett statlig organ.

14 PRODUKSJONSREGULERING

14.1 INTRODUKSJON

Myndighetsskapte begrensninger på muligheten til å produsere varer og tjenester vil kunne ha negative konsekvenser for verdiskaping og videre utvikling.

14.2 FISKERINÆRINGEN

Fastsettelse av fiskekvoter for det enkelte fartøy legger en begrensning på hvor mye det totalt, og for det enkelte fartøy kan fiskes. Bestemmelser om fiskekvoter er imidlertid satt ut fra hensyn til ressursforvaltning, og det blir ikke naturlig å anse dette som en egentlig produksjonsregulering. Et hensiktsmessig tillatelsessystem, med fiskekvoter, som sikrer et langsiktig bærekraftig fiske, må anses å fremme verdiskaping.

14.3 AKVAKULTURNÆRINGEN

For akvakulturnæringen er antallet tillatelser for laks og ørret begrenset. Det fremgår av Havstrategien, på side 51 at regjeringen ønsker en kontrollert vekst i næringen: *"Regjeringen vil legge til rette for en forutsigbar vekst i oppdrettsnæringen. Det er stor etterspørsel etter tillatelser for akvakultur av laks og ørret, og myndighetene har derfor mål om en kontrollert vekst i næringen av hensyn til blant annet miljø"* (vår understreking).
Overskridelse av rammene for tillatelsene (Maksimal Tillatt Biomasse) vil bli møtt med strenge reaksjoner. Så lenge driften er innenfor det som for den enkelte lokalitet er bærekraftig, kunne en tenke seg at det ville være

samfunnsøkonomisk lønnsomt om produksjonen ble så høy som mulig, og at det derfor ikke ville være nødvendig med produksjonsbegrensning. Når Maksimal Tillatt Biomasse likevel er en sentral begrensning for produksjonen, også på selskaps-/konsernnivå, har dette blant annet vært begrunnet i den store muligheten for fortjeneste, som dels skyldes den beskyttelse som ligger i en begrenset produksjonskapasitet forbeholdt innehavere av tillatelse. I forarbeidene til endringen av akvakulturloven i 2013, hvor lovens bestemmelser om reaksjoner og sanksjoner ble revidert, er hensynet til likebehandling av aktører og at ingen skal kunne få en uberettiget gevinst, fremhevet:[190]

> *"En større produksjon vil videre kunne ha uønskede markedsmessige konsekvenser eller bidra til større sykdomsutfordringer, i tillegg til at dette vil gi oppdretteren en kortsiktig, uberettiget gevinst.*

(...)

> *Akvakultur er konsesjonsbelagt virksomhet, og hver tillatelse er avgrenset i MTB. Dersom oppdretter har mer fisk stående i sjø enn tillatt, vil det i praksis medføre at oppdretter får en større MTB enn tillatelsen tilsier. Over trederen settes derfor i en posisjon til å tjene mer enn den som driver innenfor rammen som er trukket opp i regelverket. Fra den lovlydiges ståsted vil dette kunne oppfattes som urimelig."*

Med det nye trafikklyssystemet, regulert gjennom produksjonsområdeforskriften, er det forutsatt at vekst i eksisterende tillatelser, og i nye tillatelser, skal bero på miljømessig bærekraft, jf. produksjonsområdeforskriften § 8, første ledd.

> *"Produksjonskapasiteten i produksjonsområder for akvakultur reguleres i samsvar med områdets miljømessige bærekraft. Påvirkningen fra akvakultur på miljøet overvåkes etter de til enhver tid gjeldende miljøindikatorene, som fremkommer av annet ledd."*

Begrensningen på muligheten for vekst i medhold av produksjonsområdeforskriften beror på en vurdering av bærekraft i et produksjonsområde som hele, og kommer altså i tillegg til den bærekraftsvurderingen som ligger i vurderingen før det gis tillatelse til lokalitetsklarering.

14.4 PETROLEUMSNÆRINGEN

Normen om forsvarlig utvinning er nedfelt i petroleumsloven § 4-1 og går ut på at mest mulig av den tilstedeværende petroleum skal produseres og at sløsing av petroleum som reservoarenergi unngås. Normen spesielt og mål-setningen om god ressursforvaltning generelt nødvendiggjør regulering av produksjonen. Reservoarer kan skades dersom produksjonen ikke reguleres. Petroleumsloven § 4-4 hjemler derfor godkjenning av produksjonsforløpet (første ledd), for fastsettelse av produksjonskvantum (tredje ledd) og eventuell endring av produksjonsforløp- og kvantum (fjerde ledd). Bestemmelsen pålegger rettighetshaver å utrede alternative produksjonsforløp og den totale utvinningsgrad ved forskjellige produksjonsforløp for forekomsten(e). OED godkjenner produksjonsforløpet senest "samtidig" med godkjennelse av PUD/PAD på bakgrunn av en konkret anvendelse av normen for forsvarlig utvinning.

[190] Prop.103 L (2012-2013) Endringer i akvakulturloven, på side 31 og 77

14.5 MARITIM NÆRING

Det finnes ingen egentlige norske produksjonsreguleringer eller produksjonsbegrensninger av internasjonal skipsfart. Dog finnes visse fartsområdebegrensninger i Norge for skip registrert i NIS. Videre har vi tidligere nevnt at Norge som flaggstat stiller krav angående bygging og drift av norskregistrerte skip, inklusive kontroll og sertifisering, samt at en økende havnestatskontroll i mange land er viktig for å sikre at eksisterende regelverk etterleves. I tillegg finnes det en rekke bestemmelser om sikkerhetssoner, seilingsleder, trafikkseparasjonssystem o. likn. Disse er imidlertid nautisk betingede og kan ikke ses på som reelle produksjonsreguleringer eller –begrensninger.

14.6 VURDERING

Vi ser likhetstrekk mellom akvakultur- og petroleumsnæringen, ved at det oppstilles regler for produksjonsregulering for begge næringer. At samme type regulering ikke finnes i maritim næring er et utslag av næringens faktiske kjennetegn.

For akvakulturnæringen vil regulering med maksimalgrenser for produksjon kunne være negativt for verdiskaping og videre utvikling. De ulike begrensningene på produksjonskapasitet i akvakulturtillatelser for matfiskopprett av laks og ørret i sjø, illustrerer avveiningen mellom hensynet til størst mulig verdiskaping, holdt opp mot hensynet til miljø, og ønsket om en kontrollert vekst i næringen.

For fiskerinæringen, må det legges til grunn at systemet med kvoteregulering, sikrer et langsiktig bærekraftig fiskeri, og slik fremmer verdiskaping.

Innenfor petroleumsnæringen er produksjonsregulering, gjennom normen om forsvarlig utvinning, og tilgrensende regler om produksjon, verdiskapende og en sentral del av ressursforvaltningen. Dette er fordi man ved uforsvarlig utvinning kan ødelegge reservoarer eller ikke få maksimal utnyttelse. Således vil man da ikke ha sikret optimal utnyttelse av ikke-fornybare ressurser.

Vi oppfatter at Norge ikke regulerer eller begrenser produksjon av tjenester innen skipsfart mellom utenlandske havner, som er det norsk internasjonal skipsfart hovedsakelig er engasjert i. Derimot stilles det krav til bygging og drift av norskregistrerte skip, og det gis regler om ansvar for skader på miljø, mennesker og ting som følge av skipsfart i Norge. Disse internasjonalt baserte og skipsrelaterte reglene og deres anvendelse i Norge vurderer vi som adekvate og ikke til hinder men til gagn for verdiskaping.

15 REGULERING AV OMSETNING AV PRODUKTER

15.1 INTRODUKSJON

Monopoler i næringskjeden, samt begrensninger på til hvem og hvordan produkter kan omsettes, vil på generelt grunnlag kunne være negativt for verdiskapingen i en næring.

15.2 FISKERINÆRINGEN

15.2.1 Førstehåndsomsetning gjennom salgslagene

Fiskesalslagslova regulerer førstehåndsomsetning av viltlevende marine ressurser. Formålet med loven er å *"medverke til ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av viltlevande marine ressursar ved å leggje til rette for gode rammer for førstehåndsomsetning og ved å sikre dokumentasjon av ressursuttaket"*

Fiskesalslagslova pålegger at all førstehåndsomsetning av villfanget fisk skal skje gjennom eller med godkjennelse av et fiskesalgslag, jf. fiskesalslagslova § 8, første ledd. Et fiskesalgslag må bestå av fiskere eller organisasjoner av fiskere, og må ha godkjenning fra departementet, jf. fiskesalslagslova § 4, første ledd. Fiskesalgslagene kan blant annet fastsette allmenne salgsvilkår, og minstepris for førstehåndsomsetning, jf. §§ 10 - 12.

I Meld. St.10 (2015–2016) "En konkurransekraftig sjømatindustri" er det signalisert at en ønsket å forenkle og forbedre systemet for førstehåndsomsetningen av fisk, som i dag går gjennom fiskesalgslagene og reguleres i lov om førstehåndsomsetning av viltlevende marine ressurser (fiskesalslagslova). En ekspertgruppe oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet har levert en rapport med forslag til forenklinger og forbedringer av markedsmekanismen innen omsetningen av fisk i første hånd, innenfor dagens fiskesalslagslov.

15.2.2 Leveringsforpliktelser for fiskeflåten

Som en del av pliktsystemet for torsketrålere, har enkelte eiere av fartøy plikt til å tilby fangst for salg i visse kommuner.[191]

15.3 AKVAKULTURNÆRINGEN

For akvakulturnæringen gjelder det ingen særskilt regulering av omsetning av produkter.

15.4 PETROLEUMSNÆRINGEN

Dagens petroleumsregelverk inneholder ingen regulering av omsetningen av produsert petroleum. Rettighetshaverne blir eier av sin forholdsmessige andel av den petroleum som produseres og står således fritt til å selge sin petroleumsproduksjon slik de ønsker. Tidligere ble alt salg av naturgass fra norsk kontinentalsokkel organisert gjennom Gassforhandlingsutvalget ("GFU"). GFU ble opprettet i 1986 med ansvar for å forberede og gjennomføre alle forhandlinger om salg av norsk gass fra utvinningstillatelser tildelt etter 1985. I 2001 besluttet Regjeringen å avvikle GFU, ettersom ordningen var i strid med EUs gassdirektiv og konkurranseregler.

15.5 MARITIM NÆRING

Det "produkt" som generes av norsk internasjonal skipsfart - d.v.s. fart i hovedsak utenfor norske farvann med norskkontrollerte (inkl. norskregistrerte) skip - er skipsfartstjenester, eller enkelt uttrykt transport av gods og passasjerer. For dette gjelder ingen særlig omsetningsregulering i henhold til norske regler.

Når det gjelder omsetning ellers finnes det f.eks. regler om produktkrav til skipsutstyr som produseres og selges i Norge og det finnes som tidligere nevnt fartsområdesbegrensninger i Norge for skip registrert i NIS liksom det finnes

[191] Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse (FOR-2003-09-12-1131)

en norsk havnestatskontroll av og andre "ordensregler" for utenlandske skip i Norge. Dette oppfatter vi imidlertid ikke som omsetningsreguleringer i vanlig mening.

15.6 VURDERING

På dette punktet ser vi ulikheter mellom de respektive sektorregelverkene. Forskjellene synes begrunnet i henholdsvis folkerettslige og faktiske forhold knyttet til petroleums- og maritim næring.

Særskilte omsetningsregler for fiskerinæringen som sikrer at villfanget fisk i første hånd omsettes gjennom et salgslag, er en særordning som avviker fra det som gjelder for de andre havnæringene. Ordningen er stadig gjenstand for politisk debatt, og partene er svært uenige om hvorvidt ordningen fremmer eller hemmer verdiskaping. For så vidt gjelder akvakultur gjaldt det inntil 1991 en tilsvarende plikt til førstehåndsomsetning gjennom salgslag. For akvakultur har det vist seg at næringen, etter at organisert førstehåndsomsetning ble opphevet, har oppnådd en betydelig økt verdiskaping. Dette kan selvsagt ikke, og i hvert fall ikke alene, tilskrives endringene i førstehånds-omsetningen, men det viser at det ikke er behov for en slik inngripende regulering av omsetning av produkter i akvakulturnæringen.

På samme måte er pliktsystemet for torsketrålere gjenstand for politisk debatt. Også dette er en særordning som avviker fra det som gjelder for de andre havnæringene. På generelt grunnlag må det kunne hevdes at slike særregler, som regulerer hvem produkter kan omsettes til, vil kunne virke hemmende på verdiskaping. Slike regler gir ofte bare forutsigbarhet og effektivitet for noen av flere parter. De vil også sjelden virke fremmende for innovasjon og teknologiutvikling. På den annen side ser vi at det for å øke verdiskaping i bestemte geografiske områder, helt nylig ble innført en "distriktskvoteordning", hvor en del av fiskekvoten for torsk (3.000 tonn) er forbeholdt fartøy som forplikter seg til å levere fangsten i Gamvik eller Lebesby kommune.[192] Denne reguleringen er resultat av den politiske avveiningen mellom ulike hensyn, og innføringen av ordningen er utvilsomt i tråd med formålet i havressursloven om *"å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna"*, jf. havressursloven § 1.

16 SIKRING AV EIERSKAP – REGISTRERING OG PANTSETTELSE AV ANLEGGG, INNRETNINGER OG FARTØY

16.1 INTRODUKSJON

Staten har en viktig rolle i forhold til å gi regler som sikrer forutsigbare rammer for næringsutøverne, en form for økonomisk infrastruktur, for eksempel ved å gi regler som gjør det mulig å registrere og pantsette viktige eiendeler, for igjen å bedre tilgang til kapital.

Havstrategien fremhever at som for næringslivet generelt,[193] er tilgang på kapital en viktig forutsetning for utvikling av havnæringene. Kapitalen benyttes til å etablere ny virksomhet, til å drifte, utvide, utvikle eller omstille eksisterende virksomhet, til å frembringe nye teknologier og innovasjoner eller til å nå nye markeder.

Felles for havnæringene er at de er kapitalintensive. Et annet fellestrekk er at havnæringene er utpreget sykliske,

[192] Jf. forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2018 § 31, jf. § 2 (FOR-2017-12-21-2380)
[193] Havstrategien, side 37.

noe som er forbundet med risiko og i perioder kan ha særskilt betydning for kapitaltilgangen. Akvakulturanlegg, (særlig "nye" anlegg for bruk offshore), petroleumsinnretninger og skip (herunder fiskefartøy), er alle kapitalkrevende gjenstander.

Det må antas at mulighet for å få sikkerhet gjennom effektive system for registrering og pant, både vil øke tilgangen til, og reduseres kostnadene ved ekstern finansiering. Dette vil igjen øke investeringsmuligheten og kunne muliggjøre raskere utvikling i forhold til å ta i bruk nye teknologiske løsninger, og mer hensiktsmessige anlegg ut fra drifts- og sikkerhetsmessige hensyn.

Det følger av panteloven § 1-2, at det kreves hjemmel i lov for at panterett rettsgyldig kan stiftes. Etter gjeldende regelverk er dette løst forskjellig. Akvakulturanlegg kan pantsettes som en del av landbruksløsøre, mens fiskefartøy, skip og petroleumsinnretninger, registreres i skipsregistrene og petroleumsregisteret som er realregistre.

Et realregister er et offentlig rettighetsregister, der rettigheter til formuesgoder kan registreres slik at de oppnår rettsvern overfor tredjemenn som gjør gjeldende konkurrerende rettigheter i gjenstanden. Det som særpreger et realregister er at rettighetene er ordnet etter den enkelte gjenstand, og ikke etter den fysiske eller juridiske personen som innehar rettighetene. Ved pantsettelse av eiendomsrett eller særlig rett til realregistrerbart løsøre oppnås rettsvern bare ved registrering i vedkommende register. Dette gjør det enkelt for potensielle erververe av rettigheter i tingen å skaffe seg oversikt over hvilke heftelser og andre forhold som gjelder for den aktuelle gjenstanden. Et generelt prinsipp for realregistre er at opplysninger i registeret har såkalt positiv og negativ troverdighet. Den negative troverdigheten går ut på at en rettsstiftelse, for å få rettsvern, må være tinglyst i registeret. Den positive troverdigheten innebærer at godtroende rettshandelsmottager (avtaleerverver) kan stole på at det som står i realregisteret er gyldig og riktig.

16.2 FISKEFARTØY SOM SIKRINGSOBJEKT

Fiskefartøy kan registreres i skipsregistrene, og det kan tas pant i fartøyet, jf. sjølovens kap. 3.

16.3 AKVAKULTURANLEGG

Det å eie et akvakulturanlegg, det vil si selve anleggskonstruksjonen, krever ikke tillatelse etter akvakulturloven, men anlegget kan ikke lovlig benyttes til akvakulturproduksjon uten at det skjer gjennom en gyldig akvakulturtillatelse. For selve akvakulturanlegget, med tilhørende utstyr, gjelder det ingen særskilt pantsettelsesadgang. Anlegget kan imidlertid pantsettes som landbruksløsøre, jf. panteloven § 3-9.

I medhold av ordningen med utviklingstillatelser, jf. laksetildelingsforskriften § 22, annet ledd, jf. § 23 b, har det blitt gitt tillatelser til prosjekter hvor det bygges store akvakulturinstallasjoner for bruk i eksponerte farvann, med kostnader på opp mot 1 milliard per enhet. Det kan være en utfordring med tanke på finansiering at selve konstruksjonen etter dagens regelverk ikke kan registreres i et realregister, slik at det kan registreres særskilt pant i selve gjenstanden (akvakulturanlegget). Dette reiser spørsmål om behov for adgang til registrering i realregister og hjemmel til pantsettelse av enhetene.

16.4 PETROLEUMSINNRETNINGER

Utgangspunktet er at rettighetshaverne er eiere av petroleumsinnretningene. Eiendomsretten begrenses imidlertid

av lovpålagte krav om tredjepartsadgang.[194]

Boreplattformer og liknende flyttbare innretninger kan registreres og pantsettes i skipsregisteret, jf. sjøloven kap. 3, jf. § 507.

Petroleumsloven har regler for pantsettelse og registrering av tillatelser i lovens kapittel 6, se nedenfor i kapittel 16. Det er således tillatelsen til å produsere petroleum som står sentralt i petroleumsloven. Dette har sin årsak i at innretningene har liten egenverdi. Strengt talt representerer innretningene i seg selv en forpliktelse til å disponere innretningen, noe som kan være like kostbart som å bygge innretningen. Uten tillatelsen er dermed ikke innretningen mye verd. Det følger uansett av petroleumsloven § 6-2 at:

> *"Ved pantsettelse av hele tillatelsen etter § 6-2, omfatter panteretten de rettigheter som til enhver tid følger av tillatelsen samt pantsetterens øvrige rettigheter knyttet til virksomhet som utøves i henhold til tillatelsen.*
>
> *Panteretten omfatter ikke rettigheter i innretninger som er registrert i et annet realregister eller rettigheter i innretninger plassert på land eller sjøgrunn undergitt privat eiendomsrett."*

Pantsettelse etter petroleumsloven § 6-2 får rettsvern ved registrering i Petroleumsregisteret.

Det følger av forskrift om petroleumsregisteret § 3-2 at: *"Registerhjemmel omfatter også rettighetshavers rettigheter til innretninger som ikke er registrert i et annet realregister og som ikke er plassert på land eller sjøgrunn undergitt privat eiendomsrett."*

Det er altså adgang til å pantsette innretninger, men det er pantsettelse av tillatelsen, se kapittel 16.4, og adgangen til å pantsette krav på leterefusjon, se kapittel 18.4.5 og 19.2.3, som er av størst praktisk betydning for oljeselskapers finansiering av petroleumsvirksomhet.

16.5 MARITIM NÆRING

Sjøloven og NIS-loven inneholder utførlige og velfungerende regler om offentlig registrering av eierskap (og visse andre rettigheter) til skip og pantsettelse av skip. Disse reglene supplert med regler i sjøloven om arrest av skip og med generelle regler om pant og tvangsfullbyrdelse i panteloven og tvangsloven har skapt en situasjon hvor det er relativt få disputter om rettigheter til eller i skip, og hvor skip fungerer som et sikkert og internasjonalt anerkjent grunnlag for realkreditt (lån mot pant i skip). Dette er selvsagt av grunnleggende betydning for muligheten å finansiere produksjonsmidlene i maritim næring på konkurransedyktige vilkår.

16.6 VURDERING

Mens det for petroleumsinnretninger, skip og fiskefartøy, er åpnet for registrering i realregister og dermed mulighet for pantsettelse av selve gjenstanden, pantsettes akvakulturanlegg som en del av landbruksløsøre.

---

[194] Reglene om tredjeparts adgang er nedfelt i petroleumsloven § 4-8 supplert av forskrifter. Petroleumsloven § 4-8 nærmere gir departementet kompetanse til å pålegge eieren av produksjons-, behandlings- og transportinnretninger som omfattes av PUD eller PAD å gi andre adgang til å bruke innretningen hvis hensynet til rasjonell drift eller samfunnsmessige hensyn tilsier det og departementet finner at slik bruk ikke er til urimelig fortrengsel for eierens eget behov. Formålet med § 4-8 er å sikre at kapasiteten i innretninger som inngår i petroleumsvirksomhet utnyttes på en god måte. I bestemmelsens første ledd er det også tatt inn en mer omfattende tredjepartsadgang til gassrørledninger som implementerer EUs gassdirektiv om ikke-diskriminerende tilgang til transportledningene til land.

Vi vil fremheve at også tradisjonelle akvakulturanlegg har utviklet seg i størrelse, med større og mer kostbare deler av anlegget som fôrflåter. Slike fôrflåter omfatter gjerne bofasiliteter og administrasjonslokaler for ansatte som arbeider på anlegget. For enkelte deler av anlegget, som fôrflåter, må det også antas at det i mange år etter at flåten først tas i bruk, vil være et annenhåndsmarked. Dette tilsier at det, både for nye offshore akvakulturanlegg og for tradisjonelle akvakulturanlegg, kan forventes at det i større grad blir et annenhånds-marked for anlegg, hvilket igjen kan tilsi behov for realregistrering. Det er også mulig at det på sikt, i akvakulturnæringen, kan bli mer vanlig med forskjellig eierskap mellom eier av anlegg og den som driver anlegg, slik det er vanlig i petroleumsnæringen med flytende innretninger. Dette tilsier at en åpning for realregistrering og pantsettelse av akvakulturanlegg, bør vurderes for anlegget isolert, og uavhengig av akvakulturtillatelsen (som etter gjeldende regelverk kan pantsettes i akvakulturregisteret).

Etter vår vurdering vil en åpning for realregistrering av akvakulturanlegg kunne bidra til økt verdiskaping gjennom bedre tilgang til, og bedre vilkår for ekstern finansiering. Dette vil kunne øke investeringsmuligheten hos akvakulturselskaper og andre eiere av akvakulturanlegg, og kunne muliggjøre raskere utvikling i forhold til å ta i bruk nye teknologiske løsninger, og mer hensiktsmessige anlegg ut fra drifts- og sikkerhetsmessige hensyn.

I utredning fra Sjøfartsdirektoratet og Fiskeridirektoratet, på side 24-25, vurderes registrering av akvakulturanlegg i akvakulturregisteret og skipsregistrene.

> *"Såfremt eier av tillatelse og eier av anlegget er den samme, mener vi at det er en fordel om begge deler kan registreres i samme register. Der eier av anlegget ikke er den samme som eier av tillatelse, vil det gjerne ikke ha særlig betydning for eier hvilket register som benyttes, men det må også i disse tilfeller tenkes at Skipsregisteret ikke er tilpasset anlegg som har tilsvarende designprinsipp som tradisjonelle akvakulturanlegg.*
>
> *Det anbefales derfor å vurdere både en utvidelse av Akvakulturregisteret, og i tillegg vurdere å åpne for registrering i Skipsregisteret. Dette innbefatter også en byggeregisterdel. Endringer for begge registrene fordrer endring i lov og/eller forskrift. Formuleringer i akvakulturloven tyder på at loven må endres for å få en klar hjemmel, i tillegg til at forskriften må endres. For Skipsregisteret holder det med forskriftsendring. Skips-registrene er et velfungerende system for både registrering og oppfølging av skip og andre innretninger. Ved en åpning for registrering av akvakulturanlegg vil det ikke være behov for større endringer. Skipsregistrene er allerede tilrettelagt for registrering av realregistrerbart løsøre i tillegg til at registeret har langvarig og omfattende erfaring med registrering av eierskifter, pant og andre rettigheter. En utvidelse av Akvakultur-registeret vil som nevnt også medføre et arbeid med tilrettelegging. Registrering er ikke en forutsetning for bruk av teknisk regelverk, men sammenhengen bør likevel tas i betraktning. Alternativene bør derfor utredes ytterligere."*

Vi er enig i at disse to registrene, enten hver for seg eller samlet, fremstår som de mest hensiktsmessige alternativene for realregistrering av akvakulturanlegg. Hva gjelder valg mellom disse registrene synes det klart at det uansett hvilken løsning som velges, vil være behov for tilpasninger i regelverket for å innpasse muligheten for realregistre-ring av akvakulturanlegg. Som fremhevet i utredningen fra Sjøfartsdirektoratet og Fiskeridirektoratet, (side 24), er for eksempel skipsregisteret per i dag ikke tilpasset registrering av akvakulturanlegg:

> *"En del av problemstillingen vil være å ta stilling til hvor grensen skal gå for hva som skal falle inn under eventuell registrering i Skipsregisteret dersom registeret skal åpnes for akvakulturanlegg. Når en slik avgrensning skal gjøres må det tas i betraktning at det som skal registreres i Skipsregisteret må være en gitt enhet med spesifikke mål (lengde, bredde og lignende), og at målene på denne enheten ikke lett kan endres. Det vil si at en ikke enkelt kan skifte ut deler av konstruksjonen, den er en fast gjenstand, ikke en sammensetning av flere komponenter slik et tradisjonelt oppdrettsanlegg er."*

Etter vår vurdering må hensynet til det regelverksarbeid som måtte være nødvendig for å tilpasse akvakulturregisteret og/eller skipsregisteret, tillegges liten betydning i forhold til hensynet til at dersom en slik registreringsordning utvikles, må den særlig tilpasses behovene for akvakulturanleggene.

Det bør utredes hva som i et langsiktig perspektiv er den mest hensiktsmessige ordningen for realregistrering av akvakulturanlegg. Sett i forhold til akvakulturnæringens økte nasjonale betydning, og forventninger til vekst og utvikling i næringen, og de store investeringer som nå gjøres i slike anlegg, vil det være naturlig at en ordning for akvakulturanlegg, utarbeides "fra grunnen av", tilpasset de særlige karakteristika og behov som måtte gjelde for akvakulturanlegg. Vi vil anta at det vil være fordelaktig om alle akvakulturanlegg kan registreres i det samme registeret.

17 OVERFØRING OG PANTSETTELSE AV TILLATELSER

17.1 INTRODUKSJON

På samme måte som akvakulturanlegg, petroleumsinnretninger og skip er formuesgoder, vil også selve tillatelsen til å drive næringsvirksomhet kunne ha betydelig verdi. Innen både petroleumssektoren, fiskerinæringen og akvakulturnæringen, omsettes tillatelser mellom næringsdrivende for betydelige beløp. Adgang til overføring er også et vilkår for pantsettelse, jf. panteloven § 1-3 (2). Mens det for petroleumstillatelser og akvakulturtillatelser er lovregulering for overføring, registrering og pant i tillatelser, er det ingen slik lovregulering for fisketillatelser.

Det vises til drøftelsen i kapittel 16.1 over. Adgang til registrering i realregister og pantsettelse av formuesgoder, må anses å bidra til verdiskaping både ved å kunne øke tilgangen til, og redusere kostnadene ved ekstern finansiering. Dette vil igjen øke investeringsmuligheten og kunne muliggjøre raskere utvikling i forhold til å ta i bruk nye teknologiske løsninger.

Offentlige tillatelser gis etter en mer eller mindre omfattende vurdering fra myndighetens side, hvor en sikrer at de særlige hensyn som gjelder blir ivaretatt og reflektert i tillatelsen, og hvor det kan ligge begrensninger på hvem som kan inneha tillatelsen, og/eller krav til innehaver av tillatelse. Et system for pantsettelse av tillatelser må sikre at offentligrettslige hensyn gjennom krav og vilkår knyttet til tillatelser også ivaretas ved tvangsrealisasjon av pant i tillatelser.

17.2 FISKERINÆRINGEN

17.2.1 Overføring av tillatelser

Spesielle tillatelser og deltakeradganger er strengt tatt, formelt sett, ikke omsettelige. Ny eier må søke om, og få tildelt, ny tillatelse. I praksis omsettes deltakeradganger og spesielle tillatelser med tilhørende kvoter i stor utstrekning ved at partene avtaler overdragelse av fisketillatelser med forbehold om at fiskerimyndighetene tildeler tillatelsene til ny erverver.

Etter lovendring i 2015 er det åpnet adgang til å overføre tillatelser uten at fartøyet samtidig overdras.[195] Det forutsettes imidlertid at fiskeriforvaltningen gir nødvendig fisketillatelse. I forarbeidene uttales det om lovendringen at:

[195] Se LOV-2015-06-19-78

"Nærings- og fiskeridepartementet foreslår i denne proposisjonen lovendringer som åpner for tildeling av fisketillatelse (konsesjon eller deltakeradgang) til et fartøy til erstatning for tilsvarende fisketillatelse som oppgis fra et annet fartøy, uten hensyn til om fartøyene har samme eier. Forslaget legger til rette for at to rederier kan inngå en privatrettslig avtale om overføring av fisketillatelse uten at de samtidig må overdra fartøyet fiske-tillatelsen er knyttet til. En slik avtale vil ikke være bindende for fiskerimyndighetene, og det vil fortsatt være en forutsetning at fiskeriforvaltningen tildeler nødvendig fisketillatelse til det aktuelle fartøyet, noe som forutsetter at fartøyeier og fartøy oppfyller øvrige vilkår for slik tillatelse. Dersom vilkårene er oppfylt, vil det være opp til forvaltningens frie skjønn om tillatelse skal tildeles.

Hovedformålet med forslaget er å gjøre det enklere for et rederi å få tildelt en fisketillatelse for sitt fartøy dersom et annet rederi oppgir tilsvarende tillatelse for sitt fartøy. I dag må rederier som ønsker dette gjennom føre minst tre forskjellige søknadsprosesser overfor fiskeriforvaltningen (søknader om splitting og salg for fortsatt drift, ev. søknader om oppsamling av driftsgrunnlag og salg for fortsatt drift) og i tillegg gjennomføre kjøp og tilbakesalg av et av fartøyene. Lovforslaget innebærer at det vil være tilstrekkelig med bare en søknad, og det vil ikke være nødvendig med kjøp og tilbakesalg av fartøyet. Forslaget medfører en betydelig kostnadsbesparelse både for næring og forvaltning, gitt den relativt store saksmengde dette dreier seg om. Rederiene vil oppnå større forutsigbarhet ved at de ikke vil være avhengig av utfallet av tre uavhengige prosesser for å oppnå samme resultat."

17.2.2 Pantsettelse av fisketillatelser

Det følger av panteloven § 1-2, at det kreves hjemmel i lov for at panterett rettsgyldig kan stiftes. Det følger også av panteloven § 1-3 at overføringsadgang er nødvendig for panteretten.

Mens det for akvakulturtillatelser og petroleumstillatelser er gitt lovhjemmel til å kunne pantsette selve tillatelsen, fins det ingen tilsvarende regulering for fisketillatelser. Det har vært lagt til grunn at avtalepant i fartøy også omfatter fisketillatelsene. Høyesterett kom i Rt.2009-1502 (Barents Eagle) til at det var tilstrekkelig nærhet mellom fartøy og tillatelse til at også verdien av tillatelsen ble omfattet av pant i fartøyet. I avsnitt 63 uttaler Høyesterett at:

"Jeg 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 (...)"

Høyesterett la imidlertid blant annet vekt på at en fisketillatelse aldri kan overføres *"uten at det samtidig disponeres over fartøyet"* (62). Gjennom lovendringen i 2015 er dette, som vist over endret, hvor tillatelse kan overføres uten at det disponeres over fartøyet. Dette reiser spørsmål knyttet avtalepanthavers stilling, og en viss usikkerhet om det fortsatt kan anses å foreligge tilstrekkelig nærhet mellom fartøy og tillatelser.

Regler om behandling av fisketillatelser ved konkurs, tvangssalg mv. er gitt i ervervstillatelsesforskriften[196] kap III, og regulerer blant annet panthavers stilling.

Regelverket for pantesikkerhet i den verdien fisketillatelser utgjør, fremstår imidlertid uansett som ufullstendig sammenlignet med reguleringen for pantsettelse av akvakulturtillatelser og petroleumstillatelser.

[196] Forskrift om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv. (ervervstillatelsesforskriften) (FOR-2012-12-07-1144)

17.3 AKVAKULTURNÆRINGEN

Akvakulturtillatelser kan overføres og pantsettes, jf. akvakulturloven §§ 19 og 20.

Akvakulturtillatelser registreres i Akvakulturregisteret. Det følger av akvakulturloven § 4, annet ledd at slik registrering er et vilkår for å drive akvakulturvirksomhet. *"Ingen kan drive akvakultur uten å være registrert som innehaver av akvakulturtillatelse i akvakulturregisteret."*

Det følger av akvakulturloven § 19 at akvakulturtillatelser kan overføres. Pant i akvakulturtillatelser reguleres av akvakulturloven § 20. Det følger av bestemmelsen at akvakulturtillatelse kan pantsettes, og at panteretten får rettsvern ved tinglysing på tillatelsens blad i Akvakulturregisteret.

I § 19, annet ledd, og § 20, tredje ledd, er det presisert at hhv. overføring/pantsettelse *"(...) av akvakulturtillatelse har ikke betydning for myndighetenes bruk av virkemidler etter denne lov."* I merknadene til § 20, tredje ledd, er det presisert at: *"Tredje ledd bestemmer at myndighetenes virkemidler etter loven gjelder fullt ut uavhengig av om tillatelsen er pantsatt. Det forhold at tillatelsen er pantsatt gir således ikke bedre vern mot sanksjoner fra myndighetene enn den opprinnelige innehaver, for eksempel ved inndragning av tillatelser som følge av passivitet."*

17.4 PETROLEUMSNÆRINGEN

17.4.1 Overdragelse av tillatelser

Overdragelse av tillatelse - eller spesielt overdragelse av andel i tillatelse - "farm-in", er en mye benyttet form for finansiering i norsk og internasjonal petroleumsindustri.

Petroleumsloven § 10-12 oppstiller krav om at overdragelse av en tillatelse eller andel i tillatelse til petroleumsvirksomhet, ikke kan skje uten samtykke av departementet. Petroleumsloven § 10-12 lyder:

> *"Overdragelse av en tillatelse eller andel i tillatelse til petroleumsvirksomhet, kan ikke skje uten samtykke av departementet. Det samme gjelder annen direkte eller indirekte interesseoverføring eller deltakelse i tillatelsen, herunder bl.a. overdragelse av aksjeposter og andre eierandeler som kan gi bestemmende innflytelse over en rettighetshaver som innehar andel i en tillatelse."*

Selve overdragelsen er tuftet på en privatrettslig avtale. I praksis benytter partene ofte en standardavtale utarbeidet av NOROG for overdragelser av andeler i utvinningstillatelser, særlig i letefasen. Overdragelse av andeler i utvinningstillatelser med felt under utbygging eller produksjon krever noe mer spesifikk regulering, særlig på grunn av selgers subsidiære ansvar for avslutning, se petroleumslovens § 5-3, tredje ledd.

Departementet skal sikre at ny eier har den kompetanse og kapasitet som kreves for å utføre petroleumsvirksomheten, se til sammenlikning om tildeling av utvinningstillatelser, kapittel 12.4.1.2.

Også Finansdepartementet skal samtykke til de skattemessige virkningene av overdragelser, se petroleumsskatteloven § 10. For å spare tid er det gitt en forskrift[197] om samtykke til overdragelse av tillatelse som på visse vilkår fastsetter at ved overdragelse eller interesseoverføring som Olje- og energidepartementet gir samtykke til etter

[197] Forskrift om samtykke til overdragelse av tillatelse og interesseoverføring etter petroleumsskatteloven § 10, forskrift 1 juli 2009 nr 95

petroleumsloven § 10-12, første ledd, gir Finansdepartementet samtykke til de skattemessige virkningene av overdragelsen etter petroleumsskatteloven § 10 og denne forskrift uten søknad og enkeltvedtak.

17.4.2 Pantsettelse av tillatelser

Kapittel 6 i petroleumsloven omhandler registrering og pantsettelse av tillatelser. Petroleumsloven § 6-1 regulerer opprettelsen av Petroleumsregisteret.[198] Petroleumsregisteret er et register over utvinningstillatelser som referert til i petroleumsloven § 3-3 og særskilte tillatelser til anlegg og drift av innretninger som nevnt i petroleumsloven § 4-3. Det er departementet som skal føre registeret, jf. § 6-1, første ledd, men registerfunksjonen er blitt delegert til OD.[199] I registeret gis hver tillatelse eget blad. Det skal føres dagbok over de dokumenter som skal registreres. Petroleumsregisteret har samme funksjon som et tinglysingsregister hvor formålet er å sikre rettsvern for pantsettelser av tillatelser, jf. § 6-2. Registeret er også organisert på samme måte som et vanlig tinglysingsregister. Petroleumsloven § 6-1, tredje ledd fastslår at tinglysingsloven kapittel 2 og 3 supplerer loven og forskriften.

Etter petroleumsloven § 6-2 kan hele tillatelsen pantsettes eller en andel i denne. Alle rettigheter og plikter som følger av tillatelsen, samt regler i gjeldende rett, er bestemmende for panterettens omfang. Det fremgår videre at det reelle kredittobjektet er verdien av den fremtidige petroleumsproduksjon.[200]

Pantsettelse krever samtykke fra departementet, petroleumsloven § 6-2. Det samme gjelder overdragelse av selve panteretten og/eller utlegg, arrest eller gjeldsforhandling, petroleumsloven § 6-4. Dette er knyttet til at staten ønsker kontroll på hvem som har rettigheter etter en tillatelse.

Pantsettelsen får rettsvern ved registrering i Petroleumsregisteret. I særlige tilfeller kan departementet samtykke i at finansieringen omfatter virksomhet i henhold til annen tillatelse enn den som pantsettes, jf. første ledd annet punktum. Ved meddelelse av samtykke til pantsettelse etter første ledd kan departementet gi tilsagn om at tvangssalg og tvangsbruk etter lov av 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse vil kunne skje uten at vilkårene for tillatelsen endres.

17.5 MARITIM NÆRING

Ettersom norsk internasjonal skipsfart ikke er underlagt offentlige tillatelsessystemer i Norge er dette punktet ikke relevant for næringen slik vi har avgrenset den i denne rapporten.

17.6 VURDERING

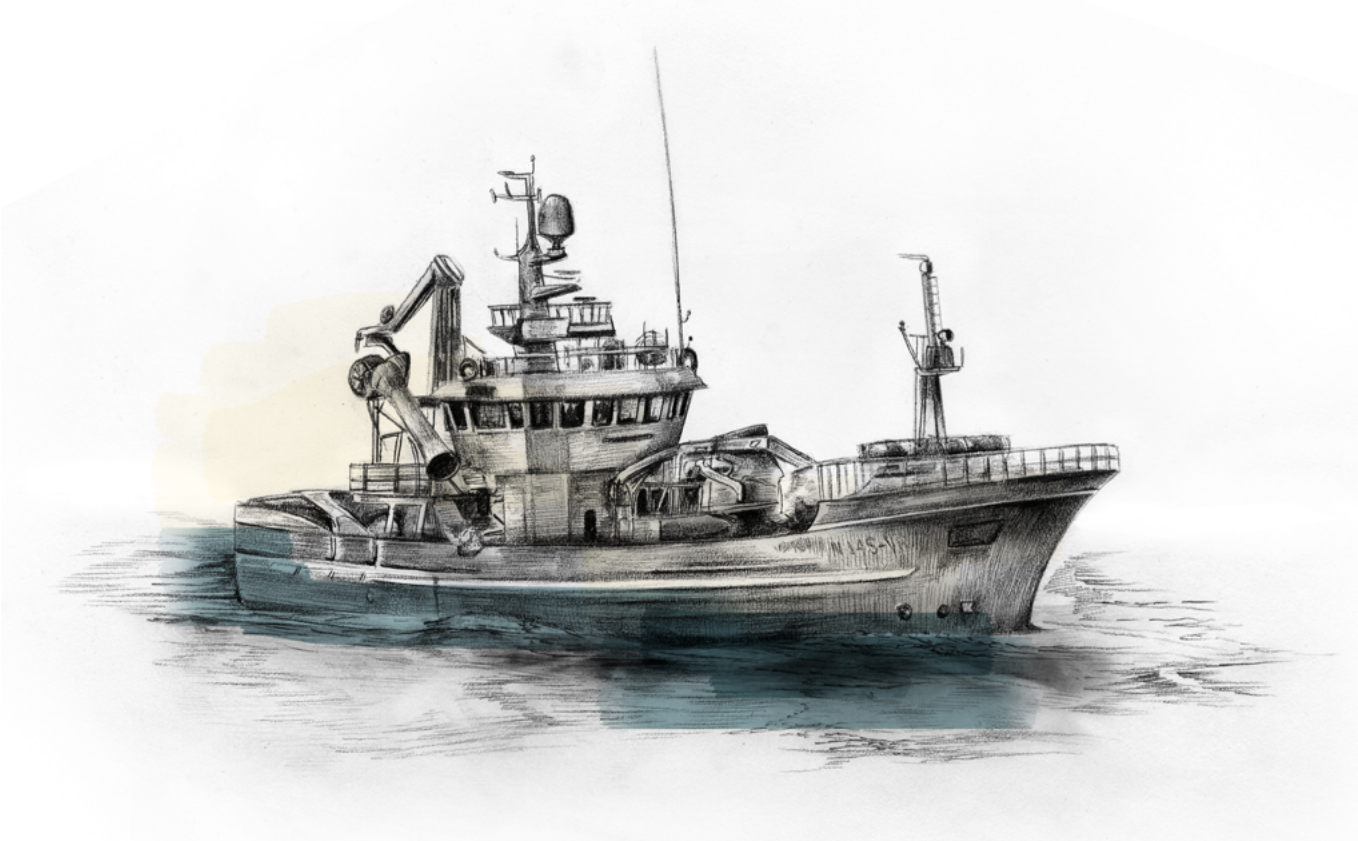
For akvakulturnæringen og petroleumsnæringen er det gitt regelverk for overføring og pantsettelse av tillatelser. Dette regelverket anses å ha fremmet verdiskaping gjennom økt tilgang på kapital. Tillatelsene kan utgjøre det vesentlige av verdier i et selskap, og sikkerhet i akvakulturtillatelsene anses som særlig viktig ved finansiering av akvakulturselskaper.

Reglene i petroleumsloven, med krav til samtykke for overføring og pantsettelse, er preget av statens ønske om å ha kontroll på hvem det er som innehar en tillatelse til enhver tid, samt å så vidt mulig, kunne føre kontroll med at rettighetshavere innehar den nødvendige kapasitet og kompetanse til å utføre petroleumsvirksomheten.

---

[198] Petroleumsforskriften utdyper bestemmelsen. Forskriften ble opprinnelig fastsatt 12. juni 1985. Den er siden blitt erstattet av en ny forskrift gitt ved kgl. res. av 19. juni 1997.
[199] Jf. Petroleumsregisterforskriften § 1-2. Se ODs nettside: http://factpages.npd.no/factpages/Default.aspx?culture=no (sist sjekket: 1. desember 2017).
[200] Ulf Hammer og Trond Stang (m.fl.) 2009, op. cit., s. 503.

Myndighetene aksepter at fisketillatelser, (spesielle tillatelser og deltakeradganger med tilhørende kvoter), overføres mellom aktørene mot vederlag, mens dette formelt sett, er slik at erverver må søke om ny(e) tillatelse(r), og at det derfor ikke skjer noen direkte overføring. Myndighetene må medvirke ved å gi ny(e) tillatelse(r). Det er også akseptert at verdien av fisketillatelsene inngår som en del av verdien ved pantsettelse av fiskefartøyet.



Fisketillatelsene representerer betydelig verdier, som ofte skifter eiere. Regelverket for fisketillatelser, herunder overføring av fisketillatelser, fremstår imidlertid som komplisert og lite helhetlig. Som vist over, kan det også hevdes at det er uklarhet knyttet til panthavers stilling i forhold til realisasjon av den delen av vederlaget som knytter seg til fisketillatelser.

Samlet kan dagens regulering av overføring og pant i fisketillatelser sammenlignes med situasjonen for regulering av overføring og pant i akvakulturtillatelser før vedtakelsen av akvakulturloven. Vi legger til grunn at det ikke er ønskelig med noen innskjerping av adgangen til å overføre fisketillatelser. Etter vår vurdering er det nærliggende å anta at en tilsvarende gjennomgående regulering, der myndighetene aksepterer at fisketillatelser overføres mellom de personer som oppfyller kravene til å ha slik tillatelse, og det gis et samlet regelverk for overføring og pantsettelse av tillatelser, på samme måte som for petroleums- og akvakulturtillatelser, vil gi større grad av forutsigbarhet, hvilket igjen kan bedre tilgang til kapital for videreutvikling og økt verdiskaping i fiskerinæringen.

Det gjelder spesielle krav til eierskap til fiskeritillatelser, som skiller seg fra akvakultur- og petroleumstillatelser. Det må likevel antas at disse hensyn kan ivaretas i en samlet regulering. For eksempel er det grunnleggende for reguleringen av overføring og pantsettelse av akvakulturtillatelse, at ny erverver må oppfylle alle krav knyttet til tillatelsen, og at panthaver ikke kan gis større rett enn innehaver av tillatelse.[201]

[201] Se Ot. prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakultur (akvakulturloven), kap. 8 og merknadene til §§ 19 og 20

18 HMS-REGIMENE

18.1 INNLEDNING

Helse-, miljø- og sikkerhetsbegrepet fortolkes ofte som ensbetydende med "arbeidsmiljø", men omfatter også teknisk og operasjonell sikkerhet og vern om det ytre miljøet. Helse omfatter både fysisk og psykisk helse, og stiller blant annet krav til det psykososiale arbeidsmiljøet. Helsekravene retter seg mot arbeidstakerne i virksomheten, og mot virksomhetens krav til å verne om befolkningen for øvrig. Miljøbegrepet omfatter både arbeidsmiljøet og det ytre miljø. Arbeidsmiljøet kan defineres som summen av faktorer som påvirker arbeidstakerens helse. Sikkerhetsbegrepet er primært rettet mot sikkerhet for mennesker og materiell.

18.2 FISKERINÆRINGEN

18.2.1 Lovgrunnlag og tilsynsmyndighet

Krav om helse-, miljø-, og sikkerhet for fiskefartøyene reguleres av LOV-2007-02-16-9 lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven) og LOV-2013-06-21-102 lov om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip (skipsarbeidsloven).

Sjøfartsdirektoratet er tilsynsmyndighet for fiskefartøyene og er i en rekke sammenhenger tildelt myndighet fra Nærings- og fiskeridepartementet til å utstede forskrifter på fiskerinæringens område. Sjøfartsdirektoratets rolle er dermed todelt; direktoratet er både utøvende tilsynsorgan og regelverksutvikler.

Lovfastsatte krav til helse-, miljø-, og sikkerhet for fiskefartøyene er risikobasert; det vil si at kravene tilpasses fartøyenes spesifikasjoner og virksomhetens karakter. Fra 1. juni 2017 begynte Sjøfartsdirektoratet fullt ut å jobbe risikobasert under tilsynene. Det vil si at fartøy vurdert til å ha høy risiko, får mer omfattende tilsyn enn fartøy som er vurdert til å ha lav risiko. Det risikobaserte tilsynet omfatter sertifikatinspeksjoner, revisjon av sikkerhetsstyringssystemer og uanmeldte tilsyn på norske skip.[202]

Sjøfartsdirektoratet kan i medhold av skipssikkerhetsloven blant annet gi pålegg om tiltak, tvangsmulkt, trekke tilbake sertifikater, pålegge tvangstiltak overfor skip og ilegge overtredelsesgebyr. Overtredelser er også straffesanksjonert. Tilsvarende følger av skipsarbeidsloven.

Norge har ratifisert en rekke internasjonale konvensjoner relevant for helse-, miljø-, og sikkerhetskravene i fiskerinæringen. Som EØS-medlem er Norge forpliktet til å etablere regler i samsvar med en rekke EU-direktiver relevante for helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeidet i fiskerinæringen.

Særlig relevant er den internasjonale arbeidskonferanse ILO 188 Konvensjon om arbeidsvilkår i fiskerisektoren (ILO 188) vedtatt på konferansens 96. sesjon, Genève, den 14. juni 2007. Konvensjonen er gjennomført ved enkelte lov- og forskriftsendringer som sikrer samsvar med konvensjonens bestemmelser.[203]

Skipssikkerhetsloven har til formål å trygge liv og helse, miljø og materielle verdier ved å legge til rette for god skipssikkerhet og sikkerhetsstyring, herunder hindre forurensning fra skip, sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og trygge arbeidsforhold om bord på skipet, samt et godt og tidsmessig tilsyn, jf. skipssikkerhetsloven § 1.

---

[202] https://www.sjofartsdir.no/sjofart/fartoy/tilsyn/risikobasert-tilsyn/
[203] FOR-2017-11-10-1758 forskrift om arbeids- og hviletid på fiske- og fangstfartøy.

18.2.2 Grunnkravene til helse, miljø og sikkerhet

Rederiet plikter å etablere, gjennomføre og videreutvikle et sikkerhetsstyringssystem, jf. skipssikkerhetslovens kapittel 2. Sikkerhetsstyringssystemet har som formål å kartlegge og kontrollere risiko og påse etterlevelse av lovpålagte krav.

Krav til arbeidsmiljø og personlig sikkerhet ombord er nedfelt i skipssikkerhetsloven kapittel 4. Det stilles blant annet krav til sikkerhetsinnretninger og utstyr, tilrettelegging og utføring av arbeidet om bord, sertifikat for arbeids- og levevilkår, arbeidstid, hviletid, bo- og fritidsmiljø, forpleining, verneombud og arbeidsmiljøutvalg. Rederiet er primært pliktsubjekt etter loven. Helse-, miljø-, og – sikkerhetskravene i kapittel 4 utvider kretsen av pliktsubjekter da det er etablert solidaransvar mellom reder, formell arbeidsgiver (typisk bemanningsselskap), skipsføreren og andre som har sitt arbeid om bord.

Skipsarbeidsloven får anvendelse for arbeidstaker som har sitt arbeid om bord på norsk skip, jf. skipsarbeidsloven § 1-2 (1). Skipsarbeidsloven regulerer arbeidstakernes stillingsvern og individuelle rettigheter og etablerer arbeidsgivers motsvarende plikter. Disse bestemmelsene faller utenfor det tradisjonelle helse-, miljø-, og sikkerhetsbegrepet. Bestemmelsene i skipsarbeidsloven har imidlertid overordnet betydning for arbeidsmiljøet. Fiskefartøy av en viss størrelse skal ha sertifikat for arbeids- og levevilkår. Sertifikatet for arbeids- og levevilkår skal dokumentere at skipet tilfredsstiller fastsatte krav til arbeids- og levevilkår.

Skipssikkerhetsloven stiller krav til et "fullt forsvarlig arbeidsmiljø". Det materielle innholdet i kravet er risikobasert, det vil si at kravene vil variere med fartøyenes tekniske innretning og virksomhet. Det stilles krav til sikkerhetsinnretninger og utstyr, tilrettelegging og utføring av arbeidet om bord, arbeidstid, bo- og fritidsmiljø, forpleining, legemidler og helsehjelp, verneombud og arbeidsmiljøutvalg. Kravene i skipssikkerhetsloven må leses i sammenheng med arbeidsmiljøkrav fastsatt i skiparbeidsloven, herunder kapittel 8 om rederiets og skipsførerens omsorgsplikter, varslingsregler, regler om medbestemmelse, diskriminerings- og stillingsvernet osv. Kravene er ytterligere presisert i forskriftsverket.[204]

18.2.3 Helsekrav

Den som har sitt arbeid om bord, må være fysisk og psykisk skikket til tjenesten og ikke utgjøre en fare for andre om bord. Vedkommende skal legge frem helseerklæring som viser at vilkårene er oppfylt, og har plikt til å la seg undersøke av lege når skipsføreren finner grunn til å kreve det.[205]

18.2.4 Arbeidstidsordninger

Det følger av skipssikkerhetslovens § 23 at den alminnelige arbeidstiden skal være 8 timer i døgnet, med ett døgns hvile hver uke og hvile på offentlige fridager. Bestemmelsens annet ledd gir departementet forskriftshjemmel til å gjøre unntak fra disse bestemmelsene. Det følger av skipssikkerhetsloven § 24 om hviletid at denne minst skal være 10 timer i løpet av en hvilken som helst periode på 24 timer, og 77 timer i en hvilken som helst periode på 168 timer. Hviletiden kan deles opp i to perioder, hvorav én skal være på minst 6 timer. Intervallet mellom fortløpende hvileperioder skal ikke overstige 14 timer. Det er gjort unntak for nødssituasjoner, lovpålagte mønstringer eller øvelser, vaktgående personell og personell med særskilte sikkerhetsoppgaver, jf. § 24, annet ledd.

[204] FOR-2005-01-01-8
[205] FOR-2014-06-05-805

Sjøfartsdirektoratet har ved forskrift om arbeids- og hviletid på fiskefartøy[206] gjennomført ILO konvensjon 188 Konvensjon om arbeidsvilkår i fiskerisektoren. Det følger av forskriftens § 3 at den alminnelige arbeidstiden ikke skal overstige 48 timer i uken, beregnet som et gjennomsnitt i en periode som ikke skal overstige 12 måneder. Hviletidsbestemmelsene er sammenfallende med bestemmelsene i skipssikkerhetsloven. Det følger både av skipssikkerhetslovens § 24 og forskriften om arbeids- og hviletid på fiskefartøy at unntak fra arbeidstidsbestemmelsene kan fastsettes i bindende tariffavtale. Ved fastsettelsen skal det tas hensyn til sjøfolkenes helse og sikkerhet, herunder behovet for hvile.

Tariffavtalen mellom Fiskebåt og arbeidstakerorganisasjonene bygger på forskriftens bestemmelser om arbeidstid og har fastsatt unntak i samsvar med forskriftens bestemmelser. I praksis innebærer forskriften og tariffavtalene at kravet til minste hviletid er 10 timer per døgn, med mulighet for reduksjon til 6 timer over en 3-dagersperiode dersom driftens karakter og arbeidets tilretteleggelse krever det.

Arbeidstakere på fiskefartøyene er i utgangspunktet omfattet av ferielovens alminnelige bestemmelser. For arbeidstakere på skip i utenriks sjøfart kan likevel hovedferie som omfatter 18 virkedager gis utenfor hovedferieperioden 1. juni - 30. september

18.2.5 Lønnsdannelse og lønnsvilkår

Det er ikke lovfastsatte krav til lønnsvilkår eller minstelønn for ansatte ombord på fiskefartøy. Skipsarbeidsloven har bestemmelser om beregning og utbetaling av lønn som gir vern om lønnsrettighetene, men er uten betydning for lønnsdannelsen.

Det er inngått tariffavtaler som regulerer lønns- og arbeidsvilkår. Havfiskeflåtens organisasjon, Fiskebåt, er arbeidsgiverorganisasjon for den norske havgående fiskeflåten og har tariffavtaler med Sjømannsforbundet, Sjøoffisersforbundet og Maskinistforbundet. Båteierseksjonen i Norges Fiskarlag har inngått tariffavtale med Mannskapsseksjonen i Norges Fiskarlag, Fiskerioverenskomsten.

Tariffavtalene fastsetter at det for de fleste fartøystyper og fangstområder skal betales fast månedlig sjøhyre, samt lott. Det betales ikke feriepenger av lott, jf. også Prop 52 L. (2016-2017) s. 11.

Landbasert fiskeindustri er til sammenligning underlagt arbeidsmiljølovens bestemmelser og Arbeidstilsynets tilsyn. Fiskeindustrien har de senere år vært preget av høy grad av arbeidsinnvandring. For å sikre minstelønn og motvirke sosial dumping, er det i medhold av lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven) fastsatt Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for fiskeindustribedrifter[207] fastsatt av Tariffnemnda.

18.3 AKVAKULTURNÆRINGEN

18.3.1 Gjennomgang av regelverk knyttet til akvakulturinstallasjoner offshore

Sjøfartsdirektoratet og Fiskeridirektoratet har gjennomført en gjennomgang av regelverk knyttet til akvakulturinstallasjoner offshore.[208] Gjennomgangen berører helse-, miljø- og sikkerhetsregimet.

---

[206] FOR-2017-11-10-1758
[207] FOR-2016-11-11-1323
[208] Gjennomgang av regelverk knyttet til havbruksinstallasjoner offshore utarbeidet av Sjøfartsdirektoratet og Fiskeridirektoratet.

Vi har gjennomgått arbeidsmiljøregimet med fokus på arbeidsmiljølovens bestemmelser, herunder utfordringer knyttet til lovens anvendelsesområde og grensedragninger mot andre havbaserte næringer.

I gjennomgangen av arbeidsmiljøregimet, har vi valgt å dele akvakulturnæringen inn i tradisjonell akvakultur og offshore akvakultur. Tradisjonell akvakultur foregår dels på land og dels til sjøs, og er i sin helhet omfattet av helse-, miljø- og sikkerhetskravene nedfelt i arbeidsmiljøloven. Offshore akvakultur omfatter akvakulturinstallasjoner plassert i eksponerte lokaliteter i sjø.

Dagens lovgivning legger til grunn en funksjonell og geografisk tilnærming ved avgrensningen av de ulike arbeidsmiljøregimene.

- Installasjoner uten eget fremdriftsmaskineri er ikke skip, og er derfor funksjonelt underlagt arbeidsmiljølovens saklige virkeområde. For installasjoner med eget fremdriftsmaskineri og skipsform, vil det kunne oppstå avgrensningsproblemer.

- Geografisk er installasjonenes lokasjon avgjørende for om norsk lovgivning kommer til anvendelse. Arbeidsmiljøloven har ikke bestemmelser som gir loven anvendelse utenfor norsk territorium. I henhold til territorialfarvannsloven § 2, omfatter sjøterritoriet havområdet fra grunnlinjene ut til 12 nautiske mil fra disse.

Per i dag er det kun prosjektet "Ocean Farm 1" som er realisert. Dette er en installasjon som både funksjonelt og geografisk er omfattet av arbeidsmiljølovens bestemmelser om helse-, miljø-, og sikkerhet.

Tilsynsmyndighet er Direktoratet for arbeidstilsynet (Arbeidstilsynet). Arbeidstilsynet har forskriftskompetanse på en rekke områder, og har dermed en todelt rolle som både utøvende tilsynsmyndighet og regelverksutvikler.

18.3.2 Tradisjonell akvakultur

18.3.2.1 Lovgrunnlag og tilsynsmyndighet

Tradisjonell akvakultur er underlagt reglene om helse, miljø og sikkerhet i arbeidsmiljøloven.

Lovfastsatte krav til helse-, miljø-, og sikkerhet etter arbeidsmiljøloven er risikobasert og forutsetter at kravene tilpasses virksomhetens art og risikoeksponering. Helse-, miljø-, og sikkerhetskravene i arbeidsmiljøloven er preget av omfattende forskriftsregulering. Det er imidlertid ingen direkte sektorspesifikke forskrifter for akvakulturnæringen. Likevel er næringen omfattet av en rekke forskrifter basert på den konkrete risikoeksponeringen. Arbeids- og sosialdepartementet utsteder en rekke forskrifter, samtidig som departementet i en del sammenhenger har delegert forskriftskompetanse direkte til Arbeidstilsynet.

Et viktig verktøy i helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeidet innenfor akvakulturnæringen er et trepartssammensatt utvalg for akvakulturnæringen som Fellesforbundet og Sjømat Norge (tidligere Fiskeri- og akvakulturnæringens landsforening) opprettet i tariffoppgjøret i 2010. Arbeidstilsynet utgjør den tredje part.

Akvakulturnæringen kjennetegnes ved at virksomheten dels er landbasert og dels sjøbasert. Næringens karakter har derfor utløst spørsmål om virksomheten er omfattet av arbeidsmiljølovens regulering eller ikke. Høyesterett vurderte spørsmålet i en avgjørelse fra 1989 (Rt. 1989 s. 624). Saken gjaldt en arbeidsulykke som skjedde ved frakt av fôr til

et oppdrettsanlegg med en 16-fots plastbåt med 30 HK-motor. Båten kantret og en person omkom. Høyesterett vurderte om arbeidsmiljøloven kom til anvendelse og uttalte:

> *"Slik jeg ser det, må transporten av fôr i dette tilfellet anses som et naturlig, integrert ledd i virksomheten med oppdrettsanlegget og ikke som sjøfart. Anvendelsen av unntaksbestemmelsen på fôrtransportene ville medføre at de ansatte ved denne spesielle virksomhet dels kom inn under arbeidsmiljølovens regler, dels falt utenfor, noe som virker unaturlig og vanskelig å praktisere."*

Etter dette er det lagt til grunn at arbeidsmiljøloven gis anvendelse også for den delen av akvakulturnæringen som dreier seg om sjørelaterte aktiviteter som bruk av båt innen virksomheten m.v.

18.3.2.2 Krav til fullt forsvarlig arbeidsmiljø

Arbeidsmiljøloven § 4-1 stiller krav om at *"arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet."* Lovens kapittel 1, 3 og 4 angir særskilte risikobaserte arbeidsmiljøkrav som retter seg både mot det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet. Kravene er gjenstand for omfattende forskriftsregulering avgitt av Arbeids- og sosialdepartementet, og dels av Arbeidstilsynet. Det er imidlertid ingen sektorspesifikke forskrifter for akvakulturnæringen.

Ettersom bruk av båt i akvakultur er omfattet av arbeidsmiljølovens bestemmelser, jf. ovenfor i kapittel 1.4.12, er det i utgangspunktet arbeidsmiljølovens regelverk som gjelder ved bruk av arbeidsbåter. Arbeidstilsynet legger imidlertid Sjøfartsdirektoratets regelverk (krav gitt i og i medhold av skipssikkerhetsloven) til grunn for sikkerhetskrav vedrørende sjødyktighet for fartøy som brukes i akvakulturvirksomhet.

"Flytende innretninger" defineres både som arbeidsutstyr og arbeidsplass og er underlagt Arbeidstilsynets tilsyn og regelverk. Dette medfører blant annet at alt arbeid ombord på flytende innretninger skal oppfylle de samme krav som bruk av arbeidsutstyr og bruk av båt i akvakultur.

Arbeidsmiljøloven § 4–4 stiller krav til det fysiske arbeidsmiljøet, herunder utstyrsmessige forhold som merder. Arbeidsmiljøet skal til enhver tid være fullt forsvarlig og arbeid på merd er en arbeidsoperasjon som må risikovurderes.

18.3.2.3 Helsekrav

Ansatte i akvakulturselskaper er ikke underlagt helsekrav, men virksomheten plikter å være tilknyttet godkjent bedriftshelsetjeneste, godkjent av Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet kontrollerer at helse-, miljø-, og sikkerhetsbestemmelsene overholdes gjennom tilsynsbesøk, stikkprøver, eller mer omfattende gjennomgang av helse-, miljø-, og sikkerhetssystemet i virksomheten.

18.3.2.4 Arbeidstidsordninger

Arbeidsmiljøloven har grenser for arbeidstidens lengde og for når det kan utføres arbeid. I hovedregelen må den alminnelige arbeidstid ikke overstige 9 timer i løpet av 24 timer og 40 timer i løpet av sju dager, jf. arbeidsmiljøloven § 10-4 (1).

Andre arbeidstidsordninger kan følge av tariffavtale eller individuell avtale. Havbruksoverenskomsten fastsetter at den effektive, ordinære arbeidstid i gjennomsnitt ikke skal overstige 37,5 timer pr. uke. Havbruksoverenskomsten bygger på arbeidsmiljølovens arbeidstidsregime i tråd med den alminnelige tariffbaserte arbeidstidsnedsettelsen av 1987. Det innebærer at arbeidstidsordningen er 36,5 timer per uke for 2-skiftordninger, 35,5 timer per uke for døgnkontinuerlig arbeid og 33,6 timer per uke for helkontinuerlig skiftarbeid. Overenskomstpartene kan godkjenne arbeidstidsordninger som går utover overenskomstens bestemmelser.

18.3.2.5 Lønnsdannelse og lønnsvilkår

Det er inngått tariffavtaler som regulerer lønns- og arbeidsvilkår mellom partene i arbeidslivet innenfor akvakultur-bransjen. Havbruksoverenskomsten er en overenskomst mellom Næringslivets Hovedorganisasjon/Sjømat Norge (tidligere Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening) på den ene side og Landsorganisasjonen i Norge/Felles-forbundet på den annen side. Overenskomsten gjelder for alt arbeid innen akvakultur som f.eks. oppdrett av fisk, skalldyr, sjø- og landanlegg og fryseri når dette er en del av den stedlige virksomhet, eller annen tilliggende virksomhet i forbindelse med hovedproduktet.

Det eksisterer ikke lovfastsatte krav til lønnsvilkår eller minstelønn for ansatte i akvakulturnæringen. Arbeidsmiljø-loven har bestemmelser om beregning og utbetaling av lønn som gir vern om lønnsrettighetene, men er uten betydning for lønnsdannelsen.

18.3.3 Særlig om offshore akvakultur

I perioden 2015-2017 har det vært mulig å søke om utviklingstillatelser i akvakulturnæringen.

Noen har søkt utviklingstillatelser for offshore akvakulturinstallasjoner. Både tildeling til Ocean Farming AS og Nordlaks Oppdrett AS, gjelder installasjoner som skal benyttes på eksponerte lokaliteter.

18.3.3.1 Lovgrunnlag og tilsynsmyndighet

Utgangspunktet er at offshore akvakultursinstallasjoner funksjonelt er omfattet av arbeidsmiljølovens virkeområde.

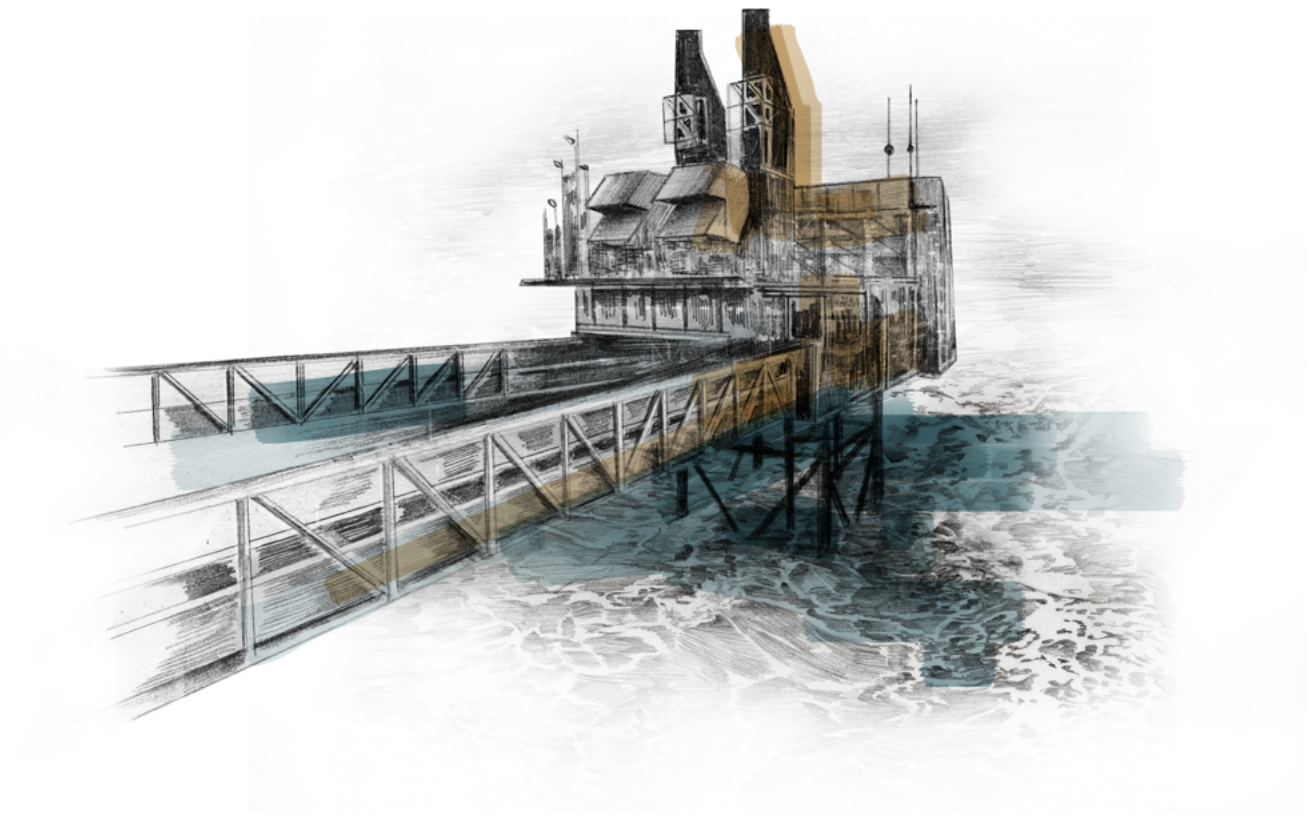
Spørsmålet om arbeidsmiljølovens geografiske utstrekning er ikke løst i loven. Lovens geografiske virkeområde må dermed avgjøres ut fra internasjonale, privatrettslige lovvalgs- og jurisdiksjonsbestemmelser. Arbeidsmiljøloven gjelder innenfor landets territorium. Det vil si sjøterritoriet, som strekker seg 12 nautiske mil ut fra grunnlinjene, jf. lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone.

Offentligrettslige regler kommer i utgangspunktet til anvendelse på alt arbeid som utføres i Norge. Det beror på vedkommende lov selv, lest i lys av folkeretten, hvilket geografisk virkeområde den har.

Som kyststat har Norge rett til å opprette økonomisk sone på inntil 200 nautiske mil fra grunnlinjene. I den økonomiske sonen har kyststaten suverene rettigheter til å utnytte levende ressurser. Det innebærer også rett til å regulere slik utnyttelse.

Norges økonomiske sone, fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen er opprettet i, eller med hjemmel i, lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone.

Utgangspunktet er at det må sies i den enkelte lov dersom dens bestemmelser skal gjelde i sonene. Loven om Norges økonomiske sone §§ 4 og 7 gir Kongen fullmakt til å gi forskrifter på en rekke områder. Arbeidsmiljøloven har ikke bestemmelser som gir den anvendelse utenfor sjøterritoriet, med unntak av petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen. Det innebærer at arbeidsmiljøloven eventuelt må endres dersom det blir aktuelt å benytte offshore akvakulturinstallasjoner utenfor sjøterritoriet.



18.4 PETROLEUMSNÆRINGEN

18.4.1 Lovgrunnlag og tilsynsmyndighet

Petroleumslovens kapittel 9 og 10, med forskrifter, regulerer sikkerheten i petroleumsvirksomheten. Arbeidsmiljøloven gjelder for petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel, jf. arbeidsmiljøloven § 1-3.

Petroleumsloven og arbeidsmiljøloven fastsetter visse overordnede bestemmelser om helse miljø og sikkerhet, mens hovedvekten av reguleringene må utledes av det sektorspesifikke forskriftsregelverket ("HMS forskriftene"). Som redegjort for ovenfor består regelverket nå av fem helhetlige, samordnede forskrifter som i hovedsak består av funksjonskrav, supplert av ikke-bindende veiledninger og standarder, se kapittel 9.4. De fem forskriftene er rammeforskriften, styringsforskriften, aktivitetsforskriften, teknisk og operasjonell forskrift og innretningsforskriften.

Petroleumstilsynets koordinerende rolle og tilsynsmetode er presentert i kapittel 11.4.

18.4.2 Plikt til å overholde regelverket gjennom systematiske tiltak og påseansvaret

I utgangspunktet er det den enkelte aktør som er pliktsubjekt etter petroleumsloven og HMS-forskriftene. Petroleumsloven § 10-6, første ledd lyder:

«Rettighetshaver og andre som deltar i petroleumsvirksomhet som omfattes av denne lov, plikter å etterleve loven, forskrifter og enkeltvedtak gitt med hjemmel i loven gjennom iverksettelse av nødvendige systematiske tiltak.»

Dette innebærer en plikt for den ansvarlige å *"[..] etablere, følge opp og videreutvikle et styringssystem for å sikre etterlevelse av krav som er gitt i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen."*, jf. rammeforskriften § 13. Det er altså en plikt å etablere adekvate styringssystemer. Hva dette innebærer er nærmere regulert i rammeforskriften. Denne plikten er relativ til den type petroleumsvirksomhet den enkelte aktør utøver, men det er verd å notere at også leverandører av varer og tjenester kan utøve petroleumsvirksomhet, se også diskusjonen i kapittel 5, og dermed være underlagt plikt til å ha styringssystemer. Et styringssystem skal inneholde organisering, prosesser, prosedyrer og ressurser som er nødvendige for å sikre etterlevelse av krav som er gitt i HMS-lovgivningen.[209]

Rettighetshaver er imidlertid pålagt en særskilt plikt til å følge opp at også andre aktører i petroleumsvirksomheten overholder regelverket, jf. petroleumsloven § 10-6, annet ledd ("Påse-plikten").[210]

"I tillegg plikter rettighetshaver å påse at enhver som utfører arbeid for seg, enten personlig, ved ansatte eller ved entreprenører eller underentreprenører, overholder bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven. "

Også påseplikten er relativ alt etter hvilken rolle rettighetshaveren har. Der en rettighetshaver også er operatør, har han i tillegg et selvstendig ansvar for å påse at alle leverandører overholder sine plikter, dette er nærmere presisert i rammeforskriften § 7 (2):

«Operatøren skal påse at alle som utfører arbeid for seg, enten personlig, ved ansatte, ved entreprenører eller under-entreprenører, etterlever krav som er gitt i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.»

Påseplikten er en konsekvens av risiko- og aktørbildet i petroleumsvirksomheten; det er et sterkt behov for samordning, koordinering og en etablert sikkerhetskultur i alle ledd for at ulykker i størst mulig grad skal unngås i petroleumsvirksomheten.

18.4.3 Nærmere om regelverksutforming og ansvar

Utgangspunktet for reguleringen og tilsyn er petroleumsloven § 9-1 som fastslår at "petroleumsvirksomheten skal foregå slik at et høyt sikkerhetsnivå kan opprettholdes og utvikles i takt med den teknologiske utviklingen". Bestemmelsen stiller følgelig krav om at sikkerhetsnivået skal "utvikle seg" i takt med den teknologiske utviklingen.[211] I tillegg fastsettes det i petroleumsloven § 10-1 at:

"Petroleumsvirksomhet etter denne lov skal foregå på en forsvarlig måte og i samsvar med gjeldende regelverk for slik petroleumsvirksomhet. Petroleumsvirksomheten skal ivareta hensynet til sikkerhet for personell, miljø og de økonomiske verdier innretninger og fartøyer representerer, herunder driftstilgjengelighet. "

Et preskriptivt regelverk ville ikke være egnet til å oppnå disse målsetningene.

Det er i stor grad private næringsaktører som innehar kunnskapen om teknologiske løsninger og den operasjonelle delen av petroleumsvirksomheten for øvrig. Aktørene i petroleumsvirksomheten vil derfor ha de beste forutsetningene

[209] Styringsforskriften fastsetter kravene til hva styringssystemet nærmere skal inneholde.
[210] Ulf Hammer og Trond Stang (m.fl.) 2009, op. cit., s. 625.
[211] Ulf Hammer og Trond Stang (m.fl.) 2009, op. cit., s. 619

for å kunne ivareta sikkerheten.[212] Det forhold at aktørene i petroleumsvirksomheten har de beste forutsetningene for å kunne ivareta sikkerheten er reflektert i reguleringsstrategien. Regelverket, herunder både petroleumsloven og HMS-forskriftene, legger ansvaret for en forsvarlig virksomhet til aktørene gjennom utstrakt bruk av funksjonskrav.[213] Dette betyr at forskriftsverket angir hvilke mål som skal oppnås, istedenfor fremgangsmåter for å nå målet. Ansvaret og handlingsrommet er følgelig plassert hos virksomhetene som bestemmer hvordan kravene konkret skal møtes etter en vurdering av de spesifikke risikoforholdene i den enkelte virksomhet. Som påpekt i St. meld. nr. 7 (2001-2002) som beskriver funksjonskrav ligger det *"(...) en stor grad av fleksibilitet i bruken av regelverket. Den ansvarlige kan velge å legge til grunn nasjonale og internasjonale industristandarder, eller på annen måte dokumentere at de valgte løsningene møter kravene i forskriften"*.[214] Myndighetene har utarbeidet omfattende veiledninger til HMS-forskriften som gir uttrykk for myndighetenes syn på hvordan forskriftens krav kan innfris. Veiledningene er ikke juridisk bindende, men er tillagt en viss betydning i HMS-forskriftene.[215]

Vi viser også til det som er sagt ovenfor om at denne måten å regulere på innebærer en fordeling av ansvar, se kapittel 11.4 ovenfor.

18.4.4 Arbeidstidsordninger

Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid kommer til anvendelse for arbeidstakere i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel. Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften) fastsetter unntak. Den alminnelige arbeidstiden skal ikke overstige tolv timer i døgnet og 36 timer i uken i gjennomsnitt i løpet av en periode på høyst ett år, jf. rammeforskriften § 37, andre ledd. Den samlede arbeidstiden, medregnet overtid, skal ikke overstige 16 timer i døgnet. Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 10-11 om nattarbeid og § 10-10 om søndagsarbeid gjelder ikke.

Det er fastsatt arbeidstidsordninger i tariffavtalene inngått av Norsk Olje og Gass for arbeidstakere på faste installasjoner på norsk kontinentalsokkel og av Norges rederiforbund for ansatte på flyttbare innretninger på norsk kontinentalsokkel. Tariffavtalene bygger på at den alminnelige arbeidstid ikke skal overstige 12 timer i døgnet og 33,6 timer i uken i gjennomsnitt i løpet av en periode på høyst ett år. Tariffavtalene bygger på arbeidsplaner med oppholdsperioder på 2 uker etterfulgt av friperioder på 4 uker, noe som innebærer en årlig arbeidstid på 1460 timer, eller 31 timer per uke i gjennomsnitt.

18.4.5 Lønnsdannelse og lønnsvilkår

Det er inngått tariffavtaler som regulerer lønns- og arbeidsvilkår i tariffavtalene inngått av Norsk Olje og Gass for arbeidstakere på faste installasjoner på norsk kontinentalsokkel og av Norges rederiforbund for ansatte på flyttbare innretninger på norsk kontinentalsokkel. Lønnsdannelsen foregår i all hovedsak i tarifforhandlinger mellom partene i arbeidslivet.

Det eksisterer ikke lovfastsatte krav til lønnsvilkår eller minstelønn for ansatte som utfører arbeid i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel.

---

[212] Ibid.
[213] I forordet til den trykte utgaven av HMS-forskriftene blir funksjonskrav omtalt som at de "stiller krav til de ulike sidene, egenskapene, eller kvalitetene som et produkt, en prosess eller tjeneste skal ha [...] det produktet, prosessen eller tjenesten skal gi som resultat, det tilsynsmyndighetene vil oppnå med kravet. "
[214] Se St. meld. nr. 7 (2001-2002) s. 22.
[215] Ulf Hammer og Trond Stang (m.fl.) 2009, op. cit., s. 623.

18.5 MARITIM NÆRING

18.5.1 Helse, miljø og sikkerhet

Skipssikkerhetsloven erstatter arbeidsmiljøloven på sjøen og har til formål å trygge liv og helse, miljø og materielle verdier ved å legge til rette for god skipssikkerhet og sikkerhetsstyring, herunder hindre forurensning fra skip, sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og trygge arbeidsforhold om bord på skipet, samt et godt og tidsmessig tilsyn, jf. skipssikkerhetsloven § 1.

Loven får anvendelse for norske og utenlandske skip av en viss størrelse og skip som brukes i næringsvirksomhet.

Skipssikkerhetsloven bygger i stor grad på en rekke internasjonale konvensjoner. Konvensjonene er først og fremst utarbeidet av International Maritime Organization (IMO) og International Labour Organization (ILO). Av betydning for sjøfolks arbeidsmiljø er særlig Den internasjonale konvensjonen om normer for opplæring, sertifikater og vakthold for sjøfolk, 1978 (STCW-konvensjonen). Konvensjonen stiller krav til utdanning, opplæring, sertifisering og vakthold for sjøfolk.

Det viktigste internasjonale regelverket på området er Maritime Labour Convention (MLC), som ble fastsatt av den Internasjonale Arbeidsorganisasjonen (ILO) i 2006. Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 2009, og trådte i kraft i 2013. Konvensjonen samlet og samkjørte tidligere konvensjoner som hver for seg dekket deler av ILO's regelverk for sjøfolks arbeidsforhold. Skipsarbeidsloven sikrer gjennomføring av konvensjonen, sammen med skipssikkerhetsloven.

Rederiet plikter etter loven å etablere, gjennomføre og videreutvikle et sikkerhetsstyringssystem, som har som formål å kartlegge og kontrollere risiko og påse etterlevelse av lovpålagte krav.

Skipssikkerhetsloven kapittel 3 har omfattende regler om teknisk og operativ sikkerhet som skal sikre at skipet gir betryggende sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier. Det stilles blant annet krav til bygging, drift, vedlikehold, last og ballast, sertifikater, navigering, bemanning og vakthold, kvalifikasjonskrav og sertifikater for bemanning, helsekrav til bemanning og loven angir pliktsubjekter for tekniske og operative sikkerhetskrav.

Krav til arbeidsmiljø og personlig sikkerhet ombord er nedfelt i skipssikkerhetsloven kapittel 4. Det stilles blant annet krav til sikkerhetsinnretninger og utstyr, tilrettelegging og utføring av arbeidet om bord, sertifikat for arbeids- og levevilkår, arbeidstid, hviletid, bo- og fritidsmiljø, forpleining, verneombud og arbeidsmiljøutvalg. Rederiet er primært pliktsubjekt for helse, miljø og sikkerhetskravene i skipssikkerhetsloven. Skipssikkerhetsloven kapittel 4 utvider kretsen av pliktsubjekter til også å omfatte formell arbeidsgiver (typisk bemanningsselskap), skipsføreren og andre som har sitt arbeid om bord.

Skipsarbeidsloven har blant annet som formål å *"sammen med skipssikkerhetsloven å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon og full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet"*, jf. § 1-1, bokstav b).

Skipsarbeidsloven får anvendelse for arbeidstaker som har sitt arbeid om bord på norsk skip. Skipsarbeidsloven regulerer arbeidstakernes stillingsvern og individuelle rettigheter og etablerer arbeidsgivers motsvarende plikter. Disse bestemmelsene faller utenfor det tradisjonelle helse-, miljø-, og sikkerhetsbegrepet. Bestemmelsene i skipsarbeidsloven har imidlertid overordnet betydning for arbeidsmiljøet. Overtredelse av loven kan sanksjoneres med forvaltningstiltak, overtredelsesgebyr eller straff. Sjøfartsdirektoratet har tilsynsmyndighet etter loven.

Et skip som oppfyller bestemte kriterier om størrelse skal ha sertifikat for arbeids- og levevilkår som dokumentasjon på at skipet på tidspunktet for utstedelsen tilfredsstiller krav til arbeids- og levevilkår fastsatt i eller i medhold av skipssikkerhetsloven og skipsarbeidsloven.

Skipssikkerhetsloven stiller krav til et "fullt forsvarlig arbeidsmiljø". Det materielle innholdet i kravet er risikobasert, det vil si at kravene vil variere med fartøyenes tekniske innretning og virksomhet. Det stilles krav til sikkerhetsinnretninger og utstyr, tilrettelegging og utføring av arbeidet om bord, arbeidstid, bo- og fritidsmiljø, forpleining, legemidler og helsehjelp, verneombud og arbeidsmiljøutvalg. Kravene i skipssikkerhetsloven må leses i sammenheng med arbeidsmiljøkrav fastsatt i skipsarbeidsloven, herunder kapittel 8 om rederiets og skipsførerens omsorgsplikter, varslingsregler, regler om medbestemmelse, diskriminerings- og stillingsvernet.[216]

Krav til miljømessig sikkerhet følger av skipssikkerhetsloven kapitel 5. Dette omfatter blant annet forbud mot forurensning, teknisk miljømessig sikkerhet, krav til driften av skipet, krav om beredskap, varsling og rapportering, levering av skadelige stoffer til mottaksanlegg og krav om håndtering av skip som tas endelig ut av drift. Loven angir også pliktsubjekter for miljømessige sikkerhetskrav.

Skipssikkerhetsloven kapittel 6 regulerer krav til sikkerhets- og terrorberedskap. Det skal blant annet treffes forebyggende tiltak mot angrep på skip og vilkår for bruk av maktmidler.

Det følger av skipssikkerhetsloven § 41 at Kongen fastsetter hvem som skal ha tilsynsmyndighet etter loven. Lovens system er at tilsynet kan fragmenteres og tillegges ulike tilsynsmyndigheter for ulike sikkerhetskrav. Sjøfartsdirektoratet er tilsynsmyndighet for skip.

Sjøfartsdirektoratet kan i medhold av skipssikkerhetsloven blant annet gi pålegg om tiltak, tvangsmulkt, trekke tilbake sertifikater, pålegge tvangstiltak overfor skip og ilegge overtredelsesgebyr. Overtredelser er også straffesanksjonert. Sjøfartsdirektoratet er også tilsynsmyndighet etter skipsarbeidsloven og kan blant annet gi pålegg om tiltak, overtredelsesgebyr og overtredelser er straffesanksjonert.

18.5.2 Arbeidstidsordninger

Det følger av skipssikkerhetslovens § 23 om arbeidstid at den alminnelige arbeidstiden skal være 8 timer i døgnet, med ett døgns hvile i hver uke og hvile på offentlige fridager. Bestemmelsens annet ledd gir departementet forskriftshjemmel til å gjøre unntak fra disse bestemmelsene. Det følger av skipssikkerhetsloven § 24 om hviletid at denne minst skal være 10 timer i løpet av en hvilken som helst periode på 24 timer, og 77 timer i en hvilken som helst periode på 168 timer. Hviletiden kan deles opp i to perioder, hvorav én skal være på minst 6 timer. Intervallet mellom fortløpende hvileperioder skal ikke overstige 14 timer. Det er gjort unntak for nødssituasjoner, lovpålagte mønstringer eller øvelser, vaktgående personell og personell med særskilte sikkerhetsoppgaver, jf. § 24, annet ledd.

Det er en rekke tariffavtaler for norske skip som fastsetter arbeidstidsordninger. For skip i utenriks fart er hovedinnretningen lik tid om bord og i land. Det samme gjelder innenriks fart. De nærmere bestemmelser kan variere alt etter hva slags skipstype og seilingsområde det er tale om. Den daglige arbeidstiden styres i hovedsak av hviletidsbestemmelsene i skipssikkerhetsloven.

Lov 29. april 1988 nr. 21 om ferie (ferieloven) omfatter enhver arbeidstaker som går inn under skipsarbeidsloven.

[216] FOR-2005-01-01-8

Det følger av Forskrift om ferie for arbeidstakere på skip at for arbeidstakere i utenriks sjøfart kan hovedferie som omfatter 18 virkedager gis utenfor hovedferieperioden 1. juni - 30. september, og at arbeidsgiver ikke kan gi arbeidstaker ferie i havner utenfor det land der vedkommende ble ansatt eller hører hjemme.

18.5.3 Lønnsdannelse og arbeidsvilkår

For skip registrert i NOR og NIS er det inngått tariffavtaler som regulerer lønns- og arbeidsvilkår. Partene på arbeidsgiversiden er primært Norges Rederiforbund, NHO Sjøfart og Kystrederiene. Partene på arbeidstakersiden er Norsk Sjømannsforbund, Det norske maskinistforbund og Norsk Sjøoffisersforbund. Lønnsdannelsen foregår i all hovedsak i tarifforhandlinger mellom partene i arbeidslivet.

For norske skip registrert i NOR som går i innenriks fart gjelder det krav om oppholdstillatelse, noe som innebærer at det stilles krav om norske lønns- og arbeidsvilkår etter utlendingsloven. For skip registrert i NIS stilles krav om tariffavtale som uttrykkelig skal angi at den gjelder for arbeidsforhold på skip registrert i NIS, og som skal fastsette arbeids- og lønnsvilkår og andre arbeidsforhold.[217]

For utenlandskregistrerte skip i norsk eie, vil det vanligvis være inngått tariffavtaler med International Transport Workers' Federation (ITF) som sikrer akseptable minstevilkår. For utenlandskregistrerte skip som har regulær eller vesentlig virksomhet mellom norske havner gjelder det krav om oppholdstillatelse, noe som innebærer at det stilles krav om norske lønns- og arbeidsvilkår etter utlendingsloven. Dette gjelder ikke for utenlandskregistrerte skip som er i virksomhet på norsk kontinentalsokkel.

18.6 VURDERINGER

18.6.1 Reguleringsmetodikk

Det er både likheter og forskjeller i reguleringen av helse, miljø og sikkerhet innenfor havnæringene.

Både akvakulturnæringen og petroleumsnæringen reguleres av et teknologinøytralt HMS-regime på lovs nivå. Begge næringene er også underlagt et risiko- eller funksjonsbasert HMS-regelverk, som i stor grad overlater til aktørene selv å definere hva som vil være forsvarlige sikkerhetstiltak. Forskjellen ligger i at funksjonskravene, veiledningene og standardene for petroleumsnæringen er sektorspesifikke. Dette har også sammenheng med at tilsynet og regelverksutviklingen for de to næringene er grunnleggende forskjellig, i det Arbeidstilsynet har overordnet ansvar for et teknologinøytralt regelverk som må tilpasses et mangfold av virksomheter, mens Petroleumstilsynet besitter sektorspesifikk kompetanse som påvirker både regelverksutvikling og tilsyn.

I petroleumsnæringen står kravet til å etablere, følge opp og videreutvikle et adekvat styringssystem, kombinert med påseplikten, helt sentralt i HMS reguleringen. Det er antatt at dette, sammen med teknologinøytrale funksjonskrav bidrar til verdiskaping i form av ivaretakelse av helse, miljø og sikkerhet. Dette forsterkes av klarhet i roller og ansvarsområder i forvaltningen av petroleumsregelverket samt Ptils tilsynsstrategi som diskutert i punkt 11.4.

For fiskeri og sjøfart gjelder som nevnt sektorspesifikke HMS-krav på lovs nivå med utfyllende sektorspesifikt forskriftsregulering. Reguleringen skiller seg fra de andre havnæringene ved at HMS-kravene i større grad er standardiserte og detaljerte, og dermed overlater mindre skjønn til aktørene. Fiskeri og maritim næring skiller seg fra

[217] Jf. skipsarbeidsloven § 1-3 (2) og NIS-loven § 6-8

petroleumsnæringen og akvakulturnæringen ved at sikkerhetsregelverket, men også kravene til arbeidsforholdene, følger av internasjonale forpliktelser. Det har vært et rettspolitisk mål å sikre internasjonal rettsenhet på disse områdene, og internasjonale konvensjoner danner utgangspunkt for HMS-kravene. Lovgivers handlingsrom for å lempe på de materielle kravene er begrenset.

18.6.2 Helsekrav

Innenfor fiskerinæringen, petroleumsnæringen og maritim næring stilles helsekrav til de ansatte. Det stilles detaljerte helsekrav til funksjonsnivå tilpasset den enkelte næring. For fiskeri- og maritim næring følger helsekravene av internasjonale konvensjoner. For samtlige tre næringer er helsekrav for personell tett knyttet opp til virksomhetenes risikoprofil, og skal sikre sikkerhet om bord på fartøy og installasjoner. Akvakulturnæringen skiller seg fra de andre næringene på dette punkt.

Helsekravene omfatter flere sider av arbeidstakernes helse, og kan ses som et utslag av sikkerhetskravene. Begrepet sikter til det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet, som må innrettes slik at det ikke utsetter arbeidstakerne for helsefare.

Helsekrav til de ansatte for ivaretakelse av virksomhetens ekstroverte risikoeksponering er fraværende i akvakulturnæringen For akvakulturnæringen stilles imidlertid krav om at virksomheten skal være tilknyttet bedrifts-helsetjeneste. Dette kan sies å ivareta arbeidstakernes helse i noen utstrekning og tilsier presumtivt at virksomhetens art innebærer at arbeidstakerne eksponeres for helserisiko.

18.6.3 Arbeidstidsordninger

Havnæringene er underlagt ulike arbeidstidsbestemmelser.

Operasjon av fiskefartøy og skip samt flyttbare innretninger er underlagt skipssikkerhetslovens og skipsarbeidslovens arbeidstidsbestemmelser. Disse skiller seg fra arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid, og er sektorspesifikt tilpasset virksomhetens art.

For arbeid ombord på skip er utgangspunktet at den alminnelige arbeidstiden skal være 8 timer i døgnet, med ett døgns hvile i hver uke og hvile på offentlige fridager. Hviletid skal være minst 10 timer i løpet av en hvilken som helst periode på 24 timer, og 77 timer i en hvilken som helst periode på 168 timer. Det er en rekke tariffavtaler der de nærmere bestemmelser kan variere alt etter hva slags skipstype og seilingsområde det er tale om. Rammene for den daglige arbeidstiden styres i hovedsak av hviletidsbestemmelsene i skipssikkerhetsloven.

I praksis er arbeidstiden i fiskerinæringen tariffastsatt og kravet til minste hviletid er 10 timer per døgn, med mulighet for reduksjon til 6 timer over en 3-dagersperiode dersom driftens karakter og arbeidets tilretteleggelse krever det.

Petroleumsnæringen er i utgangspunktet underlagt arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser, med sær-reguleringer fastsatt i rammeforskriften. Bestemmelsene om søndagsarbeid og nattarbeid gjelder ikke. I praksis etablerer tariffavtalene i næringen en alminnelig arbeidstid som ikke skal overstige 12 timer i døgnet og 33,6 timer i uken i gjennomsnitt i løpet av en periode på høyst ett år. Tariffavtalene bygger på arbeidsplaner med oppholds-perioder på 2 uker etterfulgt av friperioder på 4 uker, noe som innebærer en årlig arbeidstid på 1460 timer, eller 31 timer per uke i gjennomsnitt.

Akvakulturnæringen er underlagt arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser som setter større begrensninger

på arbeidstidens innretning enn det som gjelder for de øvrige havnæringene, bl.a. kravene til daglig og ukentlig arbeidstid, forbud mot søndagsarbeid, nattarbeid mv.

18.6.4 Virkninger for verdiskaping

I Havstrategien er det et uttalt mål å arbeide for *"å sikre et teknologinøytralt regelverk som bidrar til å fremme teknologisk utvikling"*.[218] Vår gjennomgang har vist at regelverksmetodikken for havnæringene er forskjellige hva gjelder HMS-krav.

Akvakulturnæringen er fullt ut underlagt arbeidsmiljølovens teknologi- og sektornøytrale regelverk og tilsyn. Fiskeri og maritim næring er fullt ut underlagt sektorspesifikk HMS-regulering og sektorspesifikt tilsyn. Petroleumsnæringen er underlagt petroleumslovens (og forsåvidt arbeidsmiljølovens) teknologinøytrale regelverk. På forskriftsnivå er det imidlertid gjort betydelige sektortilpassete og fagbaserte tilpasninger av kravene.

Fiskeri og maritim næring er underlagt sektorspesifikk HMS-regulering og tilsyn gjennom lovverk og forvaltning. Reguleringen er preget av internasjonal rettsenhet, og detaljerte spesifikke krav. Detaljregulering kan begrense aktørenes handlingsrom, og dermed også ha negativ effekt på verdiskaping. På den annen side, har HMS-reguleringen som overordnet mål å sikre internasjonal rettsenhet og dermed norsk konkurransekraft, noe som bidrar positivt til verdiskaping.

Teknologinøytralitet og risikobaserte/funksjonsbaserte krav gir et dynamisk handlingsrom som antas å være positivt teknologiutvikling og innovasjon, og dermed også verdiskaping i næringene, men kan samtidig gi mindre grad av forutsigbarhet.

Akvakulturnæringen er omfattet av teknologinøytral HMS-regulering, og skiller seg fra de øvrige næringene ved at det ikke finnes sektorspesifikk arbeidsmiljøregulering av sikkerhetskravene. Teknologinøytralitet uten sektor-tilpassede funksjonskrav kan gi uforutsigbarhet. Det ble i tariffoppgjøret 2010 opprettet et eget HMS-utvalg bestående av tariffpartene og Arbeidstilsynet. Dette kan tolkes som uttrykk for et behov for større sektortilpasset fokus på HMS-kravene for akvakulturnæringen.

Akvakulturnæringen omfatter både land- og sjøbasert virksomhet. Det er lagt til grunn at arbeidsmiljøloven skal gjelde for alle deler av virksomheten.[219] Samtidig legger Arbeidstilsynet Sjøfartsdirektoratets sikkerhetskrav til grunn for bruk av fartøy i næringen. Sikkerhetskravene i næringen er således fragmentert og dette kan virke både tilfeldig og vanskeliggjøre tilgjengeligheten av regelverket. Det kan også være uheldig at ulike forvaltningsorganer regulerer ulike sider av virksomheten, uten en helhetlig fagbasert tilnærming.

Offshore akvakultur er i utvikling og kan i fremtiden utfordre HMS-kravene som i dag gjelder for tradisjonell akva-kultur. Dette knytter seg både til arbeidsmiljølovens geografiske anvendelsesområde så vel som til sikkerhetskravene.

Dersom det i fremtiden etableres offshore akvakultur utenfor 12-milsgrensen må det eksplisitt lovvedtak til for å gi norsk regelverk anvendelse, slik man har løst dette for petroleumsnæringen i arbeidsmiljøloven § 1-3.[220]

---

[218] "Ny vekst, stolt historie", side 58.
[219] Rt 1989 s. 624
[220] Jf. Sjøfartsdirektoratets og Fiskeridirektoratets gjennomgang av regelverk knyttet til havbruksinstallasjoner offshore, punkt 5 om problem-stillinger knytte til internasjonale konvensjoner.

Det utvikles i dag akvakulturanlegg som baserer seg på teknologi fra den maritime næringen og petroleumsnæringen. Det er gitt utviklingstillatelser til akvakulturanlegg både med og uten eget fremdriftsmaskineri. Akvakulturinstallasjoner med eget fremdriftsmaskineri vil kunne omfattes av både skipssikkerhetsloven og arbeidsmiljøloven, mens akvakultursinstallasjoner uten eget fremdriftsmaskineri funksjonelt faller inn under arbeidsmiljølovens virkeområde. Det må antas å ha negativ effekt for utviklingen av næringen dersom reguleringen fragmenteres ut fra det som fremstår som en tilfeldig funksjonell tilnærming. Uavhengig av om en akvakulturinstallasjon har eget fremdriftsmaskineri eller ikke, bør HMS-reguleringen ta utgangspunkt i de særlige forhold som gjelder ved akvakulturdrift, både på tradisjonelle akvakulturanlegg, og på offshore akvakulturanlegg.

For tradisjonell akvakultur kan det stilles spørsmål ved om arbeidsmiljølovens teknologi- og sektornøytrale sikkerhetskrav ivaretar personsikkerhet på god nok måte. Samtidig er reguleringen fragmentert fordi næringen kombinerer virksomhet på land og sjø. For offshore akvakulturinstallasjoner gjelder dette desto mer. Arbeidsmiljølovens sikkerhetskrav vil ikke nødvendigvis ivareta sikkerheten på en tilfredsstillende måte. I petroleumsnæringen er dette løst ved at flyttbare innretninger med eget fremdriftsmaskineri er omfattet av petroleumsregelverket når de er forankret og driver petroleumsvirksomhet. Som eksempel kan nevnes at det av sikkerhetshensyn stilles helsekrav til arbeidstakere ombord på petroleumsinnretninger. Det gjelder til sammenligning ikke helsekrav til personell på akvakulturinstallasjoner.

Vi viser til Sjøfartsdirektoratet og Fiskeridirektoratets gjennomgang av regelverk knyttet til akvakultursinstallasjoner der det uttales: *"Vi legger til grunn vurderingene som er gjort i forhold til petroleumsvirksomhet, i tillegg til egne vurderinger, som viser at arbeidsmiljøloven med underliggende forskrifter totalt sett ikke er hensiktsmessig for virksomhet til havs slik kravene er formulert i dag.*[221]" Videre heter det: *"Vi er av den oppfatning at en helhetlig vurdering av hele akvakulturvirksomheten til sjøs bør gjennomføres for å få en tilstrekkelig tilpasset regulering"*[222].

I Sjøfartsdirektoratet og Fiskeridirektoratets gjennomgang pekes det særlig på at arbeidstidskravene nedfelt i arbeidsmiljøloven ikke virker med virksomhetens art og innretning, og det konkluderes med at: *"Her har vi da en rettstilstand som ikke passer med behovet samt at det er ressurskrevende både for næringen og myndighet. I tillegg er enkelte av øvrige krav tydelig beregnet for arbeidsplasser på land og er vanskelig å overføre direkte til virksomhet til havs. Dette kan også medføre at kravene er mangelfulle."* Vi slutter oss til denne vurderingen. Etter vår vurdering er det behov for en helhetlig vurdering av hele akvakulturvirksomheten som sådan, altså både tradisjonell og offshore akvakultur, sett under ett.

Oppsummering:

- Maritim næring og fiskeri er underlagt sektorspesifikke og detaljerte sikkerhetskrav. Lovgivers handlingsrom er begrenset av internasjonale krav.

- Petroleumsnæringen er underlagt teknologinøytral HMS-regulering med sektortilpassede funksjonskrav med fagbasert forvaltning.

- Akvakulturnæringen er underlagt teknologinøytral HMS-regulering uten sektortilpassede funksjonskrav. Tradisjonell akvakultur reguleres også av sikkerhetskrav fra Sjøfartsdirektoratet.

- Offshore akvakultur kan i fremtiden ende i et rettstomt rom der geografisk plassering nødvendiggjør lovvedtak.

---

[221] Ibid. side 18
[222] Ibid. side 20

- Uten aktive lovgivergrep risikerer en at akvakulturnæringen blir gjenstand for en ytterligere fragmentert regulering der deler av virksomheten reguleres av arbeidsmiljøloven, og deler reguleres av skipssikkerhetsloven basert på en funksjonell tilnærming.

- Erfaringene fra petroleumsnæringen antas å ha overføringsverdi hva gjelder regulerings- og forvaltningsmetode i den forstand at det bør vurderes å sikre at akvakulturnæringen samlet sett undergis en sektortilpasset teknologinøytral regulering. Det bør vurderes å etablere et fagbasert forvaltnings- og tilsynsorgan som utsteder sektortilpassede funksjonskrav.

19 SKATTLEGGING

19.1 FISKERINÆRINGEN

19.1.1 Inntektsskatt – utgangspunkt og særregler

Fiskerinæringen er som utgangspunkt og hovedregel omfattet av skattelovens alminnelige regler om fastsettelse av skattepliktig inntekt og formue, men noen viktige bransjespesifikke særregler gjennomgås i det følgende.

Fiskeritillatelser regnes som immaterielle eiendeler. Ved overdragelse av fiskefartøy med oppgivelse og tildeling av tillatelser, skal de ulike tillatelsene verdsettes særskilt. Selgeren er skattepliktig for gevinst ved oppgivelse av fiskeritillatelser. Tap er fradragsberettiget etter de alminnelige reglene om realisasjon av driftsmidler.

Fiskeritillatelser som er tidsubegrensede kan ikke avskrives for skattemessige formål, med mindre verdifallet er åpenbart, jf. skatteloven § 6-10, tredje ledd, første punktum.

Strukturkvoter er tidsbegrensede, og avskrives lineært fra og med det første inntektsåret de får kvotemessig virkning, dvs. med like store beløp pr år over kvotens levetid. Kostpris på strukturkvoter tildelt første gang før 2007 kan avskrives over 25 år, mens kostpris på strukturkvoter tildelt i 2007 eller senere kan avskrives over 20 år (fra inntektsåret 2008). Enhetskvoter som fra og med 2006 er omgjort til strukturkvoter kan også avskrives lineært over levetiden.

Det skal ikke svares arbeidsgiveravgift av hyre utbetalt til deltakere i fiske. Av all annen hyreutbetaling skal det svares arbeidsgiveravgift.

Fisker- og sjømannsfradrag er et fradrag til fiskere og sjøfolk på 30 % av inntekten. Fiskere med fiske som hovedbeskjeftigelse i minst 130 dager i året, har krav på fradraget. Øvre grense for fradraget i inntektsåret 2017 er kr. 150.000.

19.1.1.1 Avgift til Sjømatrådet og Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond

Nærings- og fiskeridepartementet har fastsatt forskrift om at det skal svares en årlig avgift til Norges Sjømatråd og Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond, som betales av den enkelte eksportør og en avgift beregnet av fob-verdien ved eksport av varer som omfattes av fiskeeksportloven.[223]

[223] Forskrift om samordnet innkreving av avgift på fiskeeksport (FOR-2000-12-13-1253)

Ved eksport av fisk og fiskeprodukt mv. skal avgift betales etter følgende satser i 2018:

Avgiftstype	Avgiftsgruppe	Vareslag	Sats i % av fob-verdi
FF	100	Fisk, krepsdyr og blautdyr i tolltariffens posisjoner 03.01 til 03.08 og posisjon 16.05, med unntak av produkt omfatta av FF 101, 102 og 104	1,05%
FF	101	Laks, aure (ørret), sild, makrell, lodde, kolmule, vassild, taggmakrell (hestemakrell), øyepål og brisling som hører under tolltariffens posisjoner 3.01 til 03.05	1,60%
FF	102	Tillaga eller konservert fisk mv., under tolltariffens posisjon 16.04	1,30%
FF	104	Industrifisk og biprodukt av fisk, fiskeolje, ekstrakt og safter av fisk mv. og fiskemjøl, jf. tolltariffens underposisjon 05.11.91, posisjon 15.04, varenummer 15.16.1012, 15.16.1020, 16.03.0020, 23.01.2010 og 23.01.2090	1,30%

19.2 AKVAKULTURNÆRINGEN

19.2.1 Inntektsskatt – utgangspunkt og særregler

Akvakulturnæringen er som utgangspunkt og hovedregel omfattet av skattelovens alminnelige regler om fastsettelse av skattepliktig inntekt og formue, men noen viktige bransjespesifikke særregler gjennomgås i det følgende.

Tidfesting av inntekter og kostnader i akvakulturnæringen følger som hovedregel vanlige regler i skatteloven. Tilvekst i beholdningen av fisk eller akvatiske organismer i akvakultur regnes likevel ikke som inntekt.

19.2.2 Formuesskatt

Akvakulturtillatelse er normalt å anse som en ikke-tidsbegrenset rettighet som regnes med til den skattepliktige formuen dersom den er ervervet etter 1997. Formuesverdien settes til omsetningsverdi.

19.2.3 Avgift til Sjømatrådet

Det skal betales avgift til Norges Sjømatråd som betales av den enkelte eksportør og en avgift beregnet av fob-verdien ved eksport av varer som omfattes av fiskeeksportloven, se kap. 19.2.1.1 over.

19.2.4 Oppdrettsnæringens sammenslutning for utfisking av rømt oppdrettslaks

Den ansvarlige oppdretter skal betale for utfisking når eier av den rømte oppdrettsfisken kan identifiseres. Oppdrettsnæringens sammenslutning for utfisking av rømt oppdrettsfisk (OURO) skal betale når en ansvarlig eier ikke kan identifiseres. Alle innehavere av akvakulturtillatelse til laks, ørret og regnbueørret er pliktige til å delta i OURO. Ordningen er regulert i forskrift om fellesansvar for utfisking mv. av rømt oppdrettsfisk (FOR-2015-02-05-89).

19.2.5 Vederlag ved tildeling av tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret

Tildeling av vekst gjennom nytildeling eller utvidelse av eksisterende akvakulturtillatelser for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø gir inntekter til staten/kommunene. Fra og med 2002 er det blitt tatt vederlag for nye tillatelser og i 2009 ble akvakulturloven endret slik at det kan tas vederlag for økt kapasitet på eksisterende tillatelser. Dette er ikke skattlegging, men vederlagene har et fiskalt preg, og er en viktig del av de økonomiske rammevilkårene for de næringsdrivendes.

Ved innføring av ordningen med tildeling av tillatelser mot vederlag var begrunnelsen i hovedsak som betaling for det gode som ligger i en beskyttet rett til næringsutøvelse. Det fremgår av forarbeidene[224] til endringer i oppdrettsloven at:

> *"Tidligere konsesjoner har blitt tildelt uten at det har vært tatt vederlag. Det har imidlertid alltid vært kostnader knyttet til å etablere seg i lakse- og ørretoppdrett. Det er gjort store grunninvesteringer både av de som er inne i næringen og av myndighetene. Mye av den usikkerheten som tidligere var knyttet til driftskonsepter og markedsmuligheter er nå redusert, samtidig som produksjonsveksten kontrolleres av myndighetene for å gi mer stabilitet og forutsigbarhet for næringsutøverne. De som tildeles nye konsesjoner i 2001 har større forutsigbarhet på flere områder sammenlignet med etableringer ved tidligere ordinære konsesjonstildelinger.*
>
> *I dagens marked overdras konsesjoner mellom næringsutøvere mot betaling. En vederlagsfri tildeling av konsesjonsrettigheter som senere kan omsettes med stor fortjeneste, ville etter departementets oppfatning være uheldig. Konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret gir en beskyttet rett til næringsutøvelse. Samtidig har det de siste årene vært gode fortjenestemuligheter innen lakse- og ørretoppdrett, både for små og store selskaper. Dette gir etter Fiskeridepartementets oppfatning grunnlag for å kreve vederlag ved tildeling av nye konsesjoner.*
>
> *Fiskeridepartementet mener at det bør tas vederlag ved tildeling av nye konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret. Det er rimelig at fellesskapet får en del av konsesjonenes reelle verdi. Krav om vederlag for tildeling vil sikre en mer rettferdig fordeling av de verdiene som ligger i selve konsesjonene."*

I Havbruksmeldingen[225] opprettholdes denne begrunnelsen, men det legges til at vederlaget også kan ses som betaling for produksjonsareal:

> *"Så lenge produksjonsmuligheten er begrenset vil laksetillatelser være en knapp faktor som har en egenverdi. Verdien av en laksetillatelse vil avhenge av hvor knapp denne faktoren er. Det faktum at oppdrett foregår eksklusivt på allmennhetens areal, til forskjell fra diverse industriproduksjon på land som skjer på privat eiendom, er et annet argument for at det skal tas vederlag for tillatelser."*

19.3 PETROLEUMSNÆRINGEN

19.3.1 Innledning

Petroleumsskatteloven etablerer den norske kontinentalsokkelen som et eget skattedistrikt. Et særskilt skattekontor, Oljeskattekontoret, er ansvarlig for skattlegging av norske og internasjonale selskaper som driver leting etter og utvinning av olje og gass på norsk sokkel.

Inntekter av virksomheten på kontinentalsokkelen inngår i grunnlaget for alminnelig inntekt og beskattes med 23 %. Beregningen av alminnelig inntekt tar utgangspunkt i skattelovens alminnelige regler i den utstrekning ikke annet følger av særreglene i petroleumsskatteloven.

I tillegg til alminnelig selskapsskatt skal særskattepliktige som driver utvinning, behandling og rørledningstransport betale en særskatt til staten av inntektene ved slik virksomhet, jf. petroleumsskatteloven § 5. Særskatten er

---

[224] Ot. prp. nr. 65 (2000-2001) Om lov om endring i lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. (vederlag ved tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret) kap. 3.
[225] Meld. St. 16 2014–2015 Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, på side 70

begrunnet i de spesielt gode fortjenestemulighetene ved sokkelvirksomhet (grunnrenten). Særskattesatsen fastsettes i Stortingets årlige skattevedtak, og er i dag 55 %. Sokkelselskapenes marginalskatt er derved 78 %, hvilket har vært uendret siden 1992. Det betales ikke royalty.

I tillegg til direkte skatter er utvinningsselskapene med hjemmel i petroleumsloven § 4-10 pålagt å betale produksjonsavgift og arealavgift. Ved lov av 21. desember 1990 er det dessuten innført regler om avgift på utslipp av CO2.

19.3.2 Nærmere om sentrale regler i petroleumsskatteloven

Skattepliktig inntekt for særskattepliktige fastsettes etter reglene i skatteloven og petroleumsskatteloven. Se nedenfor om normprissystemet.

Finansposter er skattepliktige. Det er særlige regler for renteutgifter og valutaposter. Kostander som er fradragsberettigede i særskatteregimet beregnes direkte etter følgende formel. Overskytende beløp tilordnes landskatteregimet.

$$\text{Maksimalt fradrag sokkel} = (\text{rentekostnader} + \text{valutaposter}) \times \frac{50\% \times \text{skattemessig verdi driftsmidler sokkel 31.12}}{\text{Gjennomsnittlig rentebærende gjeld}}$$

Renteinntekter og andre finansielle inntekter, øvrige valutagevinster og valutatap og finansielle ytelser som ikke kan henføres til noen bestemt inntektskilde, tas til inntekt eller føres til fradrag i landdistriktet.

Petroleumsskatteloven har ingen uttømmende regulering av skattemessige fradragsposter, og suppleres av de alminnelige reglene i skatteloven.

Avskrivning av rørledning og produksjonsinnretning med de installasjoner som er en del av eller tilknyttet slik innretning skjer lineært over seks år med inntil 16,66 % pr. år fra og med det år utgiften er pådratt.

Særskatt svares av netto inntekt korrigert for friinntekt med 5,4 % i fire år, til sammen 21,6 %, av kostpris for rørledning og produksjonsinnretning med de installasjoner som er en del av eller tilknyttet slik innretning. Friinntekten skal skjerme alternativavkastningen (normal forretningsmessig avkastning) mot særskatt. Særskatten skal sikre at grunnrenten tilfaller staten som eier av petroleumsressursene. Ved realisasjon av driftsmiddel som nevnt skal skattyter beregne friinntekt som tas til inntekt eller føres til fradrag ved beregning av særskatt.

Skattemessig underskudd kan fremføres uten tidsbegrensing. Underskudd oppstått i inntektsåret 2002 eller senere kan fremføres med tillegg av en årlig rente.

Når det ved opphør av særskattepliktig virksomhet foreligger udekket underskudd og/eller overskytende friinntekt, kan den skattepliktige kreve utbetalt fra staten skatteverdien av slikt underskudd og/eller friinntekt ("opphørsrefusjon").

19.3.3 Normpris for råolje

Et særtrekk ved petroleumsskattesystemet er at etter petroleumsskatteloven § 4 skal inntekten ved salg av petroleum (i praksis salg av råolje) settes til "normpris", som skal svare til hva oljen kunne vært omsatt til mellom uavhengige parter i et fritt marked. Bakgrunnen for bestemmelsen var å unngå problemer med internprising ved salg mellom selskaper innen samme konsern.

Det kan fastsettes normpris for alle typer petroleum, men i praksis har dette kun blitt gjort for olje, ikke for gass. I 2012 ble det likevel fastsatt normpris på propan (våtgass) fra ett leveringssted.

Normprisen fastsettes administrativt av et sakkyndig utvalg (Petroleumsprisrådet) spesifikt pr. felt for gitte tidsperioder. Normprisen erstatter for skatteformål den faktisk oppnådde prisen på petroleum. Det innebærer at for et selskap som oppnår en salgspris høyere enn normprisen vil differansen være skattefri salgsinntekt. I den motsatte situasjonen hvor et selskap selger olje for en lavere pris enn normprisen, så vil selskapet bli skattlagt for en inntekt det faktisk ikke har hatt.

19.3.4 Grunnrente

Det fremgår av forarbeidene til petroleumsskatteloven, Ot. prp. nr. 26 (1974-75), på side 11 at:

> *"Når man skal vurdere hvilken andel av produksjonsresultatet som bør tilflyte det offentlige, er det naturlig å ta utgangspunkt i at petroleumsproduksjon på kontinentalsokkelen er utnyttelse av naturressurser som er den norske stats eiendom. ... at den for tiden mest hensiktsmessige form for økte offentlige inntekter av petroleumsvirksomhet er innføring av en særlig inntektsskatt på den fortjeneste som oljeselskapene oppnår pga. at prisene på petroleum er høye jamført med produksjonskostnadene."*

Særskatten på for tiden 55 % bringer marginalskattesatsen opp i 78 % og knyttes altså til de ekstraordinære fortjenestemulighetene som utvinningsrettighetene på kontinentalsokkelen gir selskapene. Dette omtales ofte som grunnrente, se f.eks. Meld. S. 12 (2012-2013) punkt 3.6:

> *"Norge har rik tilgang på natur- og miljøressurser i forhold til innbyggertallet. Norges næringsstruktur bærer preg av naturressursgrunnlaget. Ressursbaserte næringer kan gi opphav til særlig god lønnsomhet ut over normal avlønning av arbeidskraft og realkapital. Denne ekstraavkastningen omtales gjerne som grunnrente eller ressursrente. Grunnrente kan gi grunnlag for ekstra avkastning på arbeidskraft eller kapital. Den kan også tas ut i form av høyere faktorbruk, høyere priser på innsatsprodukter eller lavere produktpriser enn strengt påkrevd. Det har vært bred enighet om at grunnrenteinntektene fra petroleum og vannkraft skal gagne hele det norske samfunnet. Store deler av grunnrenten trekkes derfor inn gjennom beskatning."*

Beskatning av grunnrenten er et sentralt element i petroleumsskattesystemet, og sikrer at en nærmere definert andel av avkastningen av naturressursene tilfaller staten ut fra en betraktning om at petroleumsreservene er en nasjonal ressurs som bør komme fellesskapet til gode. Vi hitsetter følgende fra Innst. O. nr. 62 (1995-96) kapittel 6, der Finansdepartementets begrunnelse for grunnrentebeskatning er oppsummert som følger i relasjon til vannkraft;

> *"Helt siden århundreskiftet har utgangspunktet vært at vannkraften er en nasjonal ressurs som skal disponeres til beste for hele samfunnet. ...*
>
> *Departementet legger vekt på at grunnrente er et godt skatteobjekt. En skatt som kun belaster grunnrenten, dvs.*

der normalavkastningen er skjermet fra skatten på grunnrenten, virker nøytralt på bedriftenes investerings beslutninger i den forstand at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer gjennomføres uavhengig av skatten på grunnrenten. Dessuten har skattlegging av grunnrente den fordelen at skattegrunnlaget ikke kan flyttes over landegrensene."

19.4 MARITIM NÆRING

19.4.1 Rederiskatteordningen

Rederivirksomhet har hatt gunstige skatteregler i Norge gjennom mange år. NOU 2006: 4 Rederiskatteutvalget gir i avsnitt 4.3.1 en historisk oversikt over inntektsbeskatningen av sjøfartsvirksomhet i Norge. Den gjeldende rederiskatteordningen ble med virkning fra inntektsåret 2007 lagt om fra en ordning med utsatt beskatning til en ordning med endelig skattefritak på overskudd fra skipsfartsvirksomhet. Skatt på netto finansinntekter og tonnasje-skatt gjør at rederiene likevel ikke er helt skattefrie.

Selskaper som omfattes av rederiskatteordningen skattlegges ved Sentralskattekontoret for store bedrifter.

Flere andre land har tilsvarende gunstige skatteregler for skipsfartsnæringen, og den norske rederiskatteordningen ble innført for å ivareta konkurranseevnen til rederinæringen og forhindre utflytting av rederier. Endringer i rederi-skatteordningen er flere ganger godkjent av ESA iht. retningslinjer for statsstøtte til skipsfarten, senest frem til 31. desember 2027. ESA har også godkjent utvidelse av rederiskatteordningen til å omfatte visse nye typer vindmølle-fartøyer. Utvidelsen ble vedtatt i 2016 med virkning fra 1. januar 2017.

Rederiskatteordningen er nærmere regulert i skatteloven §§ 8-10 – 8-19. Skipsfartsinntekter vil således ikke bli beskattet verken ved løpende opptjening av inntektene, ved utdeling av utbytte på rederiets hånd eller ved et selskaps uttreden fra rederiskatteordningen.

Rederiskatteordningen er en frivillig ordning; aksjeselskaper eller allmennaksjeselskaper stiftet etter norsk rett, eller tilsvarende selskap innenfor EØS, som eier eller leier skip mv. kan velge om de vil omfattes av ordningen eller skattlegges etter skattelovens alminnelige regler.

For å falle inn under ordningen stiller skatteloven krav til hva slags eiendeler et selskap må eie, hva slags eiendeler et selskap kan eie og hva slags virksomhet selskapet kan drive. Dette medfører at f.eks. de fleste ferge- og hurtigbåt-rederier ikke kan være i rederiskatteordningen.

Et selskap innenfor rederiskatteordningen kan som utgangspunkt ikke drive annen virksomhet enn utleie og drift av egne og innleide skip og hjelpefartøy. I tillegg kan selskapet ha nærmere definert virksomhet knyttet til kjerne-virksomheten, blant annet virksomhet i form av strategisk og kommersiell ledelse samt daglig teknisk drift og vedlikehold av skip og hjelpefartøy, samt virksomhet med nær tilknytning til sjøtransportvirksomheten.

Et valg om å tre inn i ordningen er bindende for det enkelte selskap for en periode på 10 år. Bakgrunnen for bindings-tiden er ESAs krav til den norske rederiskatteordningen. Dersom et selskap trer ut av ordningen før bindingstiden er utløpt, kan selskapet tidligst tre inn igjen etter utløpet av 10-årsperioden. Et selskap kan således ikke velge å omfattes av rederiskatteordningen i overskuddsår og tre ut av ordningen i underskuddsår.

Valg om rederibeskatning skjer på konsernnivå, slik at alle kvalifiserende selskaper i et konsern trer samlet inn i ordningen.

19.4.1.1 Tonnasjeskatt

Selskaper innenfor rederiskatteordningen skal betale en årlig skatt til staten basert på nettotonnasje, uavhengig av selskapets faktiske inntekter. Tonnasjeskatt er således en objektskatt, ikke en inntektsskatt.[226] Det innebærer blant annet at tonnasjeskatt ikke kan fradras i netto finanskostnader.

Satsene fastsettes av Stortinget i det årlige skattevedtaket, og er som følger for inntekståret 2018:

- 0 kroner for de første 1 000 nettotonn, deretter
- 18 kroner per dag per 1 000 nettotonn opp til 10 000 nettotonn, deretter
- 12 kroner per dag per 1 000 nettotonn opp til 25 000 nettotonn, deretter
- 6 kroner per dag per 1 000 nettotonn

Tonnasjeskatten reduseres med inntil 25 % hvis visse miljøkrav er oppfylt.

19.4.1.2 NOx avgift – miljøavtalen

Det er avgift på utslipp av nitrogenoksider (NOx) ved energiproduksjon fra følgende kilder:

- Fremdriftsmaskineri med samlet installert motoreffekt på mer enn 750 kW
- Motorer, kjeler og turbiner med samlet installert innfyrt effekt på mer enn 10MW
- Fakler på offshoreinstallasjoner og anlegg på land

Avgiften gjelder utslipp i Norge og på kontinentalsokkelen. For skipsfart omfattes utslipp fra fart innenfor norsk territorialfarvann og innenriksfart. Avgiften beregnes per kilo faktisk utslipp av nitrogendioksider (NOx).[227]

Det er enkelte fritak fra NOx avgiften, blant annet for fartøy som er tilsluttet miljøavtalen om NOx. Fritaket gjelder fra det tidspunktet "virksomheten" er tilsluttet miljøavtalen. Gjennom avtalen skal næringslivsorganisasjonene sørge for konkrete reduksjoner av de miljøskadelige nitrogenoksid-gassene. Betaling til NOx-fondet erstatter statlig NOx-avgift for de tilsluttede bedriftene. For 2018 er det fastsatt høy innbetalingssats 12 kr/kg NOx og lav innbetalingssats 6 kr/kg NOx. Høy sats gjelder for olje- og gassvirksomhet på sokkelen. Lav sats gjelder for all annen aktivitet (industri, luftfart, jernbane, skipsfart, fiske og fangst). Det er varslet at i løpet av årene 2019-2025 må tilsluttede virksomheter påregne at satsene økes til omlag 15 og 10 kroner for henholdsvis høy og lav innbetalingssats for å sikre oppfyllelse av forpliktelsene i NOx-avtalen.[228]

19.4.1.3 Sjømannsfradrag

Sjømannsfradrag er et fradrag til sjøfolk på 30 % av inntekten. Sjøfolk får fradrag i inntekten opptjent ombord på skip i fart. Øvre grense for sjømannsfradraget i inntektsåret 2018 er kr. 80.000.

19.4.2 Tilskudd til sysselsetting av sjøfolk (tilskuddsordningen)

Lov 22. mai 2017 nr. 28 om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs skal sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske sjøfolk og sikre rederiene konkurransedyktige rammevilkår.

---

[226] Ot. prp. nr. 11 (1996-1997) punkt 6.6.3
[227] For 2018 er NOX-avgiften kr. 21,94 per kilo
[228] https://www.nho.no/Prosjekter-og-programmer/NOx-fondet/Nyhetsarkiv/2017/Nye-innbetalingssatser-i-2018/

Tilskuddsordningen er notifisert til og godkjent av ESA i henhold til retningslinjene om statsstøtte.

Rederier og andre organisasjoner som har drift av skip registrert i NOR eller NIS kan få tilskudd, basert på innbetalt forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for tilskuddsberettiget mannskap i ordningen. Tilskuddsordningen er utformet som ulike modeller med tilskudd basert på organisasjonens innbetaling av norsk forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. De ulike modellene og deres støttenivå er nærmere beskrevet i forskrift 26. februar 2016 §§ 8 - 15.

19.5 VURDERING

19.5.1 Reguleringsmetodikk

Det er betydelige ulikheter mellom de ulike havnæringene både med hensyn til lovteknisk løsning og til de materielle skattereglene for næringene, herunder marginalskattesatsen.

Den alminnelige skatteloven gjelder for fiskerinæringen og akvakulturnæringen, med enkelte sektortilpasninger.

I petroleumsnæringen gjelder petroleumsskattelovens regler for selskaper som driver leting, utbygging, utvinning og transport av olje og gass på norsk kontinentalsokkel. Petroleumsskatteloven etablerer kontinentalsokkelen som et eget skattedistrikt, og oppstiller en rekke særregler for den skattepliktige aktiviteten. Petroleumsskatteloven suppleres av den alminnelige skatteloven. Når det gjelder maritim næring så kan skattyterne velge å omfattes av en særskilt rederiskatteordning, som gir endelig skattefrihet for overskudd fra skipsfart. Rederiskatteordningen er lovteknisk inkorporert i den alminnelige skatteloven, og ikke nedfelt i en særlov slik tilfellet er på petroleumssektoren.

19.5.2 Skattemyndigheter og skattebetaling

Lovgiver har vedtatt ulike løsninger med hensyn til hvilken del av skattemyndighetene som skattlegger havnæringene. Fiskerinæringen og akvakulturnæringen skattlegges av de alminnelige skattemyndighetene (Skatt Vest, Skatt Øst osv.), på linje med næringsdrivende for øvrig.

Selskaper i maritim næring som omfattes av rederiskatteordningen skattlegges ved Sentralskattekontoret for storbedrifter i Moss (SFS), sammen med store industriselskaper.

På petroleumssektoren ble Oljebeskatningsavdelingen i Skattedirektoratet i 1980 omdannet til et eget skattekontor for kontinentalsokkelen (som er et eget skattedistrikt, jf. ovenfor). Oljeskattekontoret (OSK) er ansvarlig for skattlegging av norske og internasjonale selskaper som driver leting etter og utvinning av olje og gass på norsk sokkel (særskattepliktige selskaper). Klager over ligningen behandles av Klagenemnda for petroleumsskatt, som er en særskilt klagenemnd uavhengig av den alminnelige klagenemda. Oljeskattekontoret og Klagenemnda er kjennetegnet av svært høy kompetanse, med inngående bransjekunnskap om petroleumssektoren. Begrunnelsen for å etablere en egen skatteforvaltning på petroleumsskatterettens område fremgår av forarbeidene[229] til petroleumsskatteloven side 26 annen spalte og dreier seg om effektivisering av ligningskontrollen og petroleumsnæringens særtrekk sammenlignet med andre næringer:

[229] Ot. prp. nr. 26 (1974-75)

"Ligning av selskaper som driver oljeutvinning og rørledningstransport reiser en del særlige spørsmål. Virksomheten på kontinentalsokkelen vil være meget stor etter norske forhold og den norske stat vil ha uvanlig store skattemessige interesser av virksomheten. Skattleggingen vil til dels skje etter særlige regler. Næringen er ny i Norge og bildet vil kompliseres av de ofte uoversiktlige selskapsforhold som foreligger.

Også andre forhold medvirker til at virksomheten ligningsmessig står i en viss særstilling i forhold til tradisjonell norsk næringsvirksomhet. Det er derfor flere hensyn som taler for å konsentrere en viss skatteekspertise i et landsomfattende organ som kan sørge for samordning av og likhet i ligningen av selskapene."

19.5.3 Internasjonal regulering eller tilpasning

Det skatterettslige rammeverket for havnæringene er i ulik grad begrunnet i eller influert av internasjonale forhold.

På den ene siden er rederiskatteordningen for maritim næring sterkt influert av internasjonale forhold. Rederiskatteordningen ble innført for å bedre den internasjonale konkurranseevnen til rederinæringen.[230] Rederiskatteordningen innebærer statsstøtte til skipseiende virksomheter, men den særlige skatteordningen for rederiene er godkjent av EFTAs overvåkningsorgan (ESA) for en ny 10-årsperiode, fra 1. januar 2018 til 31. desember 2027.[231] Skattereglene for skipseiende selskaper gjenspeiler det faktum at maritim næring er en global næring med sterk internasjonal konkurranse.

På den andre siden er skattereglene for fiskerinæringen og akvakulturnæringen i liten eller ingen grad influert av internasjonale forhold. Selv om begge næringene (også) retter seg mot det internasjonale markedet i form av eksport av varer, så har ikke næringene den sterke internasjonale mobiliteten og de internasjonale konvensjonene som kjennetegner maritim næring. Det samme gjelder etter vår vurdering forholdet mellom fiskerinæringen og akvakulturnæringen på den ene siden og petroleumsnæringen på den andre siden. Petroleumsnæringen er også en internasjonal næring, i den forstand at utvinning av olje og gass drives i mange land og i alle verdensdeler. Petroleumsnæringen har ikke utviklet de internasjonale konvensjonene som kjennetegner maritim næring, men en lang rekke aktører driver sin petroleumsvirksomhet på global basis. Det betyr at det innad i konsernet regelmessig er sterk konkurranse om både økonomiske midler og arbeidskraft. Konsernene kan ha strategiske grunner for sine prioriteringer, men regelmessig vil de allokere sine ressurser mellom ulike land og regioner ut fra forventet avkastning. Konkurransen i petroleumsnæringen om å tiltrekke seg aktører, investeringer og arbeidskraft kan således være sterk mellom ulike land og regioner. De ulike lands skattesystemer kan være verktøy for å tiltrekke seg aktører og investeringer, men petroleumsskatteloven er likevel i liten grad et resultat av internasjonal regulering eller tilpasning. På sikt kan det ikke utelukkes at tilsvarende mekanismer kan gjøre seg gjeldende for globale akvakulturselskaper, som vil avveie i hvilke land investeringer skal gjøres.

Grunnrenten som forklart ovenfor, er et sentralt element i det norske petroleumsskattesystemet, og sikrer at en definert andel av avkastningen av naturressursene tilfaller den norske stat ut fra en betraktning om at petroleumsreserven er en nasjonal ressurs som bør komme det norske fellesskapet til gode. Når det er sagt, så er det åpenbart at andre lands regulering av sin petroleumsnæring både kan og har medvirket til at Norge har et særskilt skatteregime for virksomheten på kontinentalsokkelen, se for eksempel forarbeidene til petroleumsskatteloven.[232]

"Etter Regjeringens vurdering har den internasjonale utvikling på petroleumssektoren siden høsten 1973 skapt en helt ny situasjon, som gjør det berettiget for Norge – i likhet med andre produksjonsland – å gjennomføre tiltak

---

[230] Se f. eks. Ot. prp. nr. 11 (1996-1997) punkt 5.3.1
[231] https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/esa-har-godkjent-rederiskatteordningen-for-en-ny-periode/id2582153/
[232] Ot. prp. nr. 26 (1974-1975) side 11 øverst.

som vil sikre det offentlige en større del av inntektene ved petroleumsproduksjonen enn det som følger av gjeldende regler."

19.5.4 De skattemessige rammebetingelsenes innvirkning på verdiskaping

I denne rapporten legger vi til grunn verdiskaping målt i lønnsomhet, jf. kapittel 1.4. Ethvert skattesystem innebærer lønnsomhet for skattekreditor, hovedsakelig staten, målt i rene skatteinntekter. Fastsatt petroleumsskatt utgjorde henholdsvis 85,6 milliarder kroner og 53,5 milliarder kroner i 2015 og 2016. Til sammenligning var utlignet skatt for alle næringer 124 milliarder i 2016.

På tross av et høyt skattenivå har petroleumsnæringen i en årrekke også sysselsatt svært mange mennesker både direkte og indirekte gjennom kontrakter til norsk landbasert leverandørindustri. Dette sammen med bruttoprodukt målt i basisverdi indikerer at petroleumsskatteloven i det minste ikke motvirker verdiskaping, men trolig legger til rette for lønnsom drift og næringsutvikling for aktørene på kontinentalsokkelen. Vi peker her på at normal-avkastningen for et særskattepliktig selskap beskattes på omtrent samme måte som i andre sektorer, mens den høye særskatten begrunnes med mulighetene for ekstraordinær avkastning i sektoren. Et særskilt spørsmål er om den høye skattesatsen på sokkelen kan føre til at selskapenes kostnadsbevissthet svekkes, slik at kostnadseffektiviteten blir lavere på sokkelen enn hva som ville vært tilfelle med en lavere marginalskattesats. Vi har ikke grunnlag for å mene noe bestemt om det, men peker på at selskapene de siste årene har hatt sterkt fokus på kostnadskutt i de økonomisk vanskelige tidene petroleumssektoren har vært igjennom. For en bredere drøftelse vises til NOU 2000: 18 Skatt-legging av petroleumsvirksomhet side 173-174.

Maritim næring skiller seg fra petroleumsnæringen ved at førstnevnte er en skattefavorisert ordning. Skatte-favoriseringen av utenriks sjøfart har ført til økt aktivitetsnivå og sysselsetting i næringen.[233] Dette er logisk da lavere (eller ingen) selskapsskatt isolert sett reduserer (eller fjerner) skattens negative virkninger på investeringene.[234] Dette gjenspeiles i at verdiskapingen i maritim næring i 2013 var 11 % av samlet verdiskaping i norsk næringsliv når oljeselskapene holdes utenom, jf. punkt 6.5 ovenfor. Verdiskapingen i maritim næring målt mot andre næringer enn petroleumsnæringen er således betydelig.

Det totale bildet er muligens litt mer uklart. Flertallet i Rederiskatteutvalget konkluderer med at utenriks sjøfart har lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet.[235] Vi har ikke grunnlag for å bekrefte eller avkrefte Rederiskatteutvalgets analyse som sådan, men vi påpeker at Scheel-utvalget i NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi tilsynelatende inntar samme standpunkt, da Scheel-utvalget i vurderingen av sjømanns- og fiskerfradraget uttaler at "sjømanns- og fiskerfradraget kan bidra til å holde en for stor del av arbeidsstyrken i næringer som har lavere verdiskaping enn andre næringer".

Fiskerinæringen og akvakulturnæringen er ikke skattefavoriserte næringer slik som maritim næring, og heller ikke næringer som skattlegges særskilt høyt slik som petroleumsnæringen. Fiskerinæringen og akvakulturnæringen er omfattet av skattelovens alminnelige regler, men med enkelte mindre sektortilpasninger. Det skulle i utgangspunktet etter vår vurdering tilsi at skattereglene ikke påvirker verdiskapingen i disse næringene i større eller mindre grad enn det som er tilfellet for andre næringer som er omfattet av skattelovens alminnelige regler.

Vi har ikke grunnlag for å si noe helt konkret og begrunnet om eller i hvor stor grad de (få) sektorspesifikke reglene

[233] NOU 2006: 4 Rederiskatteutvalget side 115, annen spalte, siste avsnitt, første punktum
[234] NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi side 315, annen spalte, nest siste avsnitt, første punktum
[235] NOU 2006: 4 Rederiskatteutvalget side 114, første spalte, punkt 9.2.1

har virkninger for verdiskaping innenfor fiskerinæringen eller akvakulturnæringen. Det er også en vesentlig forskjell på å analysere effekten av enkeltregler, og hvordan et sett av regler eller et helt skattesystem virker.[236] Som omtalt ovenfor i dette punktet mener imidlertid Scheel-utvalget at sjømanns- og fiskerfradraget kan bidra til å holde en for stor del av arbeidsstyrken i næringer som har lavere verdiskaping enn andre næringer.

19.5.5 Særlig om vederlag ved tildeling av akvakulturtillatelser

Ved tildeling av akvakulturtillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø har det siden 2002 blitt tatt et vederlag. Dette vederlaget har i noen tilfelle blitt fastsatt på rent kommersielle vilkår gjennom auksjon.

Matfiskoppdrett av laks og ørret (og de fleste andre former for akvakultur) er svært kapitalkrevende og risikofylt. Det må investeres store summer over lang tid før det ferdige produktet kan selges. Det gjelder med andre ord, basert på næringens natur, store etableringshindre for nye aktører i matfiskproduksjon av laks og ørret. I utgangspunktet vil vederlag ved tildeling av tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø gjøre etableringsterskelen enda høyere. På den annen side, i og med at tillatelsene er omsettelige, kan det hevdes at et vederlag, satt lavere enn markedsverdi, ville kunne oppfordre til "spekulasjon" i form av at en aktør, etter å ha fått tildelt tillatelse, kan snu seg og selge denne videre.

Auksjonstildelinger legger til rette for at næringsaktører kan betale den verdien de anslår at tillatelsene har. Dette er en mekanisme som tilrettelegger for økte inntekter til staten, men behøver ikke påvirke verdiskapningen. Når vederlaget for utvidelse av tillatelser gjøres på rent kommersielle vilkår, for eksempel gjennom auksjon (slik det gjaldt for 15 tillatelser i 2013-runden), kan vurderingen som det enkelte akvakulturselskap skal gjøre ses på som et "veddemål" med staten i forhold til den fremtidige avkastningen. Avkastning på slike tillatelser kan imidlertid senere bli gjenstand for økt særbeskatning.[237]

Gjennom ordningen med havbruksfond er det kystkommunene som får direkte nytte av den verdi akvakultur-tillatelsene representerer. Formålet er å stimulere kommunene til å sette av areal for akvakulturnæringen. Tilgang på areal er viktig for akvakulturnæringens muligheter for videre vekst og dermed for verdiskaping. Siden lakse- og ørretoppdrett, gjennom ordningen med havbruksfond blir den eneste næringen som betaler for bruk av sjøareal, kan dette ha den effekt at lakse- og ørretoppdrett fortrenger annen næringsvirksomhet i kystareal, som også kan være verdiskapende. Særlig kan en se for seg at kommuner vil prioritere lakse- og ørretoppdrett foran andre typer akvakultur, og at dette kan være til hinder for langsiktig diversitet og verdiskaping i norsk akvakultur.

Vederlag ved tildeling av akvakulturtillatelser kan ses på som at det i akvakulturnæringen betales en skatt/avgift til staten før, og uavhengig av, et eventuelt senere overskudd. Til sammenligning har en i petroleumsnæringen valgt å ta ut grunnrenten på et overskudd med høye skattesatser, ilagt etter, og avhengig av et overskudd. Det tas imidlertid ikke særskilt vederlag ved tildeling av petroleumstillatelser.

---

[236] NOU 1989: 14 Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform, side 421, andre spalte, første hele avsnitt

[237] Se for eksempel Stortingets vedtak i Innst. 348 S (2016-2017): "Stortinget ber regjeringen sette i gang et arbeid med å utrede en avgift pr. kilo eksportert ubearbeidet fisk og komme tilbake til Stortinget i statsbudsjettet for 2018, slik at vederlaget kan tre i kraft senest 1. juli 2018."

20 INSENTIVORDNINGER

20.1 INTRODUKSJON

Staten kan velge en rekke ulike tiltak for å styre eller motivere næringsutøvernes handlinger i tråd med politiske målsetninger. Dette kan for eksempel være gjennom direkte økonomiske tilskudd, ved bedrede og/eller spesialtilpassede skatteordninger for visse næringer eller visse aktiviteter, særlige tillatelser til spesielle formål, eller ulike belønningsordninger (for eksempel økte kvoter) dersom næringsaktøren gjennomfører visse tiltak.

Slike ordninger må generelt anses som et gode for verdiskaping. Det vil imidlertid være fare for at slike ordninger får elementer av konkurransevridning, slik at en ordning for en næring/type selskaper, utelukkende er et gode, har ordningen likevel noen (kanskje utilsiktede) negative konsekvenser.

20.2 SKATTEORDNINGER

20.2.1 Fiskerinæringen

Det er ingen særskilte skattemessige insentivordninger rettet mot fiskerinæringen.

20.2.2 Akvakulturnæringen

Det er ingen særskilte skattemessige insentivordninger rettet mot akvakulturnæringen.

20.2.3 Petroleumsnæringen

Den såkalte leterefusjonsordningen er en insentivordning på norsk sokkel. Etter petroleumsskatteloven § 3 c), femte ledd kan et selskap som ikke er i skatteposisjon kreve utbetalt fra staten *"skatteverdien av direkte og indirekte utgifter (med unntak av finansutgifter) til undersøkelse etter petroleumsforekomster"*. Ordningen ble innført i 2005, og gjelder relevante kostnader i selskapets virksomhet innenfor petroleumsskattelovens geografiske og funksjonelle virkeområde.

Ordlyden i petroleumsskatteloven § 3 c), femte ledd er generell. Med unntak av finansutgifter, som eksplisitt holdes utenfor leterefusjonsordningen, så gir lovens ordlyd ingen konkrete eksempler på kostnader som er innenfor eller utenfor leterefusjonsordningen. Det avgjørende er om en kostnad er pådratt *"til undersøkelse etter petroleumsforekomster"*. Klagenemda for petroleumsskatt har i en rekke kjennelser lagt til grunn at forutsetningen for at refusjon skal gis, er at kostnaden etter sin art kan klassifiseres som en letekostnad, for eksempel kostnad til kjøp av seismikk eller til boring av en letebrønn.

Bakgrunnen for innføring av en refusjonsordning som beskrevet fra inntektsåret 2005 var dels å redusere inngangsbarrieren for deltakelse i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel for nye aktører, og dels å legge til rette for samfunnsøkonomisk leting etter petroleumsressurser, se Ot. prp. nr. 1 (2004-2005) side 122 første spalte. Selskaper utenfor skatteposisjon (typisk nye aktører) ble i større grad enn før likestilt med selskaper i skatteposisjon (typisk etablerte selskaper med felt i produksjon).

En kostnad til leting etter petroleumsressurser er skattemessig fradragsberettiget for selskapet som pådrar seg

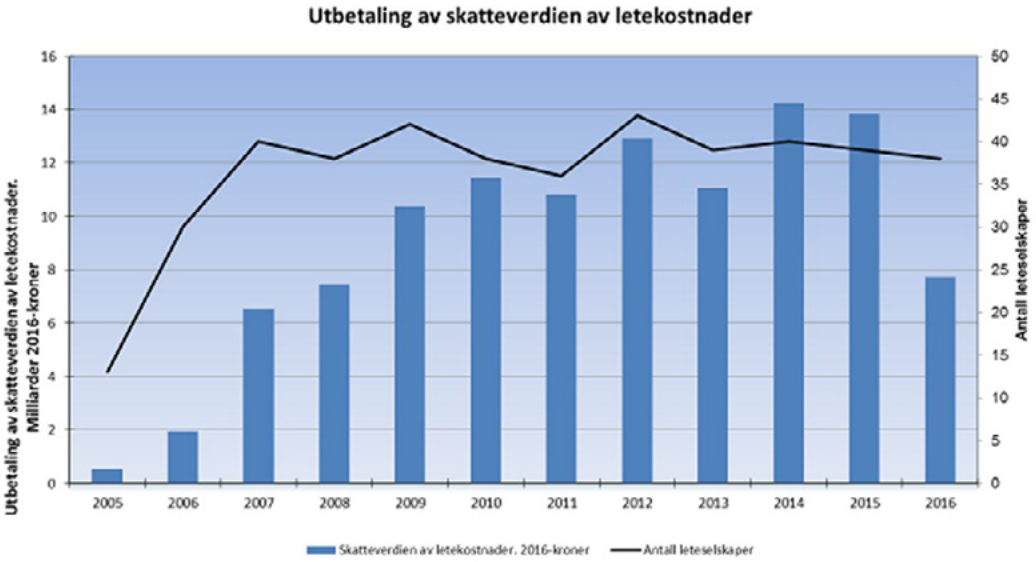
kostnaden. Med en skattesats på 78 % er verdien av skattefradraget 78. Et selskap med felt i produksjon og løpende inntekter fra petroleumsvirksomheten vil trekke kostnaden fra inntektene og redusere netto inntekt og dermed betalbar skatt i år 1, og på den måten få en indirekte betaling av skatteverdien av letekostnadene fra staten.

Et selskap uten inntekter fra felt i produksjon, eller svært lave inntekter, vil ikke få en effekt av det skattemessige fradraget for letekostnader i år 1. Letekostnaden vil inngå i selskapets fremførbare skattemessige underskudd som kan benyttes krone for krone til å redusere skattepliktig inntekt i senere inntektsår. I eksemplet nedenfor har vi antatt at selskapet får skattepliktig netto inntekt i år 5. Siden 2002 har underskudd kunnet fremføres uten tidsbegrensning og med tillegg av rente. I eksempelet nedenfor med en rentesats på 2 % er nåverdien (år 1) 78 av 84,43 i år 5.

Skatteverdien av en letekostnad er således den samme enten kostnaden kommer skattemessig til fradrag i år 1 eller i et senere inntektsår. Det forutsetter imidlertid at selskapet rent faktisk kommer i skatteposisjon på et senere tidspunkt; i motsatt fall kommer kostnaden ikke til fradrag og selskapet er eventuelt henvist til å opphøre med sokkelaktiviteten og søke om opphørsrefusjon fra staten og på den måten få utbetalt skatteverdien av den tidligere letekostnaden. Selskaper som ikke er i skatteposisjon og som bygger opp fremførbart underskudd hadde således forut for innføringen av leterefusjonsordningen en betydelig likviditetsulempe sammenlignet med selskaper i skatteposisjon og med tilsvarende letekostnader. Leterefusjonsordningen sikrer at alle selskaper som har letekostnader får refundert disse kostnadene på samme tid (år 1) og med samme skatteverdi (78 %).

	Nåverdi	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Selskap i skatteposisjon	78	78				
Selskap med fremførbart underskudd	78	0	0	0	0	84,3
Selskap med leterefusjon	78	78				

For 2016 utgjør beløpet 7,7 milliarder kroner fordelt på 37 selskaper. Det er en nedgang på 5,6 milliarder kroner fra 2015. Etter at refusjonsordningen ble innført i 2005 har imidlertid antall aktører på norsk sokkel steget betraktelig, men med en liten nedgang de siste to årene. Reduksjonen i utbetaling av skatteverdien av letekostnader fra 2015 til 2016 kan forklares med redusert leteaktivitet og kostnadsfall på norsk sokkel.



Kilde: Oljeskattekontoret

Ved opphør av et selskaps petroleumsvirksomhet på norsk sokkel kan skatteverdien av udekket underskudd kreves utbetalt fra staten, såkalt opphørsrefusjon. Dette kan etter vårt syn også karakteriseres som en insentivordning, men av en annen karakter enn leterefusjonsordningen. Opphørsrefusjonsordningen innebærer at alle særskattepliktige selskaper har tilnærmet full sikkerhet for at staten dekker 78 % av kostnadene ved petroleumsvirksomheten, uavhengig av selskapenes skatteposisjoner. For inntektsåret 2016 krevde fem selskaper opphørsrefusjon med til sammen 6,9 milliarder kroner.

20.2.4 Maritim næring

Som omtalt ovenfor under kapittel 19.5.1, så har skipsfartsnæringen i mange år mottatt næringsstøtte i form av særskilte skatteregler. Det er vårt syn at selve rederiskatteordningen som sådan kan kategoriseres som en insentivordning, i den forstand at ordningen tilrettelegger for skipsfartsvirksomhet på svært gunstige skattemessige vilkår. Vi antar at ordningen er av stor betydning for lokalisering og omfang av skipsfartsnæringen i Norge, og at en høy andel av norske rederier, har vært og er viktig for norske maritime utstyrsprodusenter.

Tilskuddsordningen for sjøfolk gir rederiene refusjon av skatt, arbeidsgiveravgift og trygdeutbetalinger, slik at rederiene i realiteten betaler nettolønn for sjøfolk med skatteplikt til Norge. Ordningen gir et insentiv til å sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske sjøfolk.

20.3 INSENTIVORDNINGER FOR FISKERINÆRINGEN

Som beskrevet i NOU 2016: 26, på side 33, opphørte subsidiene til fiskerinæringen midt på 1990-tallet. Etter det har det over tid blitt etablert en rekke nye kvoteordninger, spesielt innen torskefiskeriene. Ordningene er ment å tilgodese ulike politisk prioriterte formål, formål som tidligere gjerne ville vært finansiert direkte over støtteavtalen.

- Kvotebonus ved levendelagring – torsk
- Ferskfiskkvoteordning – torsk
- Distriktskvote – torsk
- Agnkvoter – sei, sild og makrell
- Rekrutteringskvoter – diverse fiskeslag
- Kystfiskekvote – torsk
- Forskningskvoter – torsk, hyse, sei, makrell, sild
- Ungdomsfiskeordning – torsk, hyse, sei
- Skolekvoter – diverse fiskeslag
- Lærlingekvoter – diverse fiskeslag

Det er også innført ordning med "bonus" ved levering til levendelagring av torsk, jf. forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2018 § 34, sjette ledd:

"Endelig kvotebelastning skal utgjøre 50 % av kvantumet på sluttseddelen for torsk som har vært eller skal settes i mellomlagringsmerd. Det er et vilkår om minimum tre uker lagring i merd for å få utløst 50 % kvotebelastning. Det er et vilkår at kvotetype "bonuskvote ved levende lagring" angis på landings- og sluttseddel."

Som beskrevet i kapittel 13.2.3 over er det for fiskeflåten innført strukturordninger som gir mulighet for å effektivisere utøvelsen av fisket, gjennom at flere kvoter kan fiskes på samme fartøy.

20.4 INSENTIVORDNINGER FOR AKVAKULTURNÆRINGEN

I perioden 17. november 2015 til 17. november 2017 var det mulig å søke om utviklingstillatelser for akvakultur. Totalt mottok direktoratet 104 søknader.[238]

Utviklingstillatelsene gir risikoavlastning og var en midlertidig ordning med særtillatelser som kunne tildeles prosjekter som innebar betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Formålet var å legge til rette for utvikling av teknologi som kunne bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor, for eksempel ved konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstyrsinstallasjon og fullskala prøveproduksjon.

I departementets retningslinjer for utviklingstillatelser fremheves det at:

"Formålet med utviklingskonsesjoner til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret er å stimulere til økt bærekraft, ønsket omstilling og innovasjon og økt samlet verdiskaping i næringen.

Konkret skal utviklingstillatelser legge til rette for et teknologiløft i næringen ved at det kan gis akvakulturtillatelser til prosjekter som innebærer utvikling av nye teknologiske løsninger. Ordningen er avgrenset til produksjonsteknologisk utstyr/installasjoner og den omfatter derfor ikke prosjekter som for eksempel dreier seg om utvikling av nye driftsformer, vaksiner, fôr med mer. Dette er videre en begrenset ordning som kun omfatter de store prosjektene som næringen selv ikke vil ta risikoen ved å realisere uten at staten bidrar ved tildeling av utviklingskonsesjoner.[239]

Formålet med utviklingstillatelser er også å bygge bro mellom de ulike fasene i et prosjekt. Utviklingstillatelser kan bidra til å ta prosjekter videre fra forskningsfasen og over i utviklingsfasen og frem mot en kommersialisering av den teknologiske løsningen."

Dersom målkriteriene fastsatt av Fiskeridirektoratet nås, kan Fiskeridirektoratet etter søknad, mot et vederlag på 10 millioner kroner, gi tillatelse til at en utviklingstillatelse konverteres til en ordinær akvakulturtillatelse til akvakultur av matfisk av laks og ørret i sjø. Sett i forhold til verdsettelse av tilsvarende tillatelser i tildelingsrunder, og forslaget til pris for vekst i tillatelser i 2018 innebærer dette en betydelig lavere pris enn markedspris. Det er likevel forutsatt at det skal gjøres svært store investeringer i disse prosjektene, og i hvor stor grad prisingen medfører lavere pris enn for tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret, vil kunne variere mellom de ulike prosjekt.

En annen insentivordning er ordningen med at aktører som videreforedler en høy andel fisk, kan innvilges et felles biomassetak som omfatter inntil fire produksjonsområder, jf. akvakulturdriftsforskriften § 48 b, hvilket gir økt fleksibilitet. Dette til forskjell fra andre aktører som kan gis felles biomassetak for inntil to produksjonsområder.

---

[238] Pt. er det gitt tilsagn til 5 søknader og hvor ytterligere 6 søknader er vurdert å falle inn under ordningen, og således ligger an til å få tilsagn om tillatelse.

[239] Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret (oppdatert 21.06.16) (https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Saertillatelser/Utviklingstillatelser)

20.5 VURDERING

Det er gitt ulike insentivordninger knyttet til alle havnæringene. Det synes å være en grunnleggende forskjell i tilnærmingen hvor det for maritim næring og for petroleumsindustrien, er innført henholdsvis rederiskatteordning og nettolønnsordning for sjøfolk, og leterefusjonsordning. Dette er ordninger som har store direkte økonomiske virkninger for staten gjennom tapte skatteinntekter, eller direkte utbetalinger til selskapene.

Nettolønnsordningen innebærer at rederier mottar refusjon tilsvarende summen av innbetalt inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for mannskap innenfor ordningen. Ordningen bedrer konkurransevilkårene for rederier som faller inn under ordningen og bidrar slik til verdiskaping. For rederier som faller utenfor ordningen, herunder fiskebåtrederier, medfører ordningen en konkurransevridning i forhold til muligheten for å rekruttere kvalifiserte sjøfolk, som for eksempel maskinister, og avlønning av disse. For fiskerinæringen vil ordningen kunne virke begrensende på muligheten for videreutvikling og verdiskaping.

Leterefusjonsordningen for petroleumsnæringen gir risikoavlasting i letefasen, og har ført til økt aktivitet på norsk sokkel og slik bidratt til økt verdiskaping.

Til sammenligning har insentivordningene for fiskebåtrederne gjennom strukturordninger og bonuskvoter/særlige kvoteordninger ikke direkte økonomiske konsekvenser for staten. Fiskebåtrederier gis gjennom ordningene mulighet til et mer effektivt fiske gjennom bedre utnyttelse av fiskefartøyets kapasitet, som er verdiskapende.

For akvakulturnæringen er ordningen med utviklingstillatelser en insentivordning som har vist seg å være svært populær, og som i noen tilfeller kan anses å medføre tapte inntekter for staten i forhold til om tilsvarende antall tillatelser var tildelt gjennom ordinære tildelingsrunder/kapasitetsøkningsrunder. Formålet med ordningen med utviklingstillatelser er å bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode, jf. laksetildelingsforskriften § 22, annet ledd. I den grad det lykkes å utvikle bedret teknologi som blir vanlig i kommersiell bruk i akvakulturvirksomhet, vil dette i stor grad kunne bidra til teknologiutvikling, innovasjon, videre utvikling av næringen og økt verdiskaping.

21 HULL I REGELVERKET

21.1 INNLEDNING

Som det fremgår av fremstillingen over, foreligger det "hull" i lovgivningen som kan være mer eller mindre bevisste fra lovgivers side. I tillegg til det som løpende er identifisert i analysen, mener vi at følgende forhold også kan anses som "hull" i regelverket.

21.2 KOMPENSASJONSORDNING VED PÅLAGT UTSLAKTING AV FISK

For utslakting (vedtak om avliving) i landbruksproduksjon er det i medhold av matloven § 21 innført statlige erstatningsordninger:

> *"§ 22.1 Erstatning for pålagte tiltak mot sykdommer, smittestoffer og skadegjørere hos dyr og planter*
>
> *Eier skal ha erstatning for husdyr som avlives etter pålegg jf. § 23, dør før slikt pålegg er gitt, eller dør som følge av pålagt behandling. Vilkår for rett til erstatning er at eieren eller annen som har ansvar for dyrene mv., ikke*

selv forsettlig eller grovt uaktsomt har forvoldt sykdommen, utlegget eller tapet, og at han har oppfylt varslingsplikt jf. § 6 og fulgt vedtak gitt i eller i medhold av denne loven. For hund, katt og selskapsdyr betales ikke erstatning."

Det skjer relativt ofte at Mattilsynet, av hensyn til sykdomsbekjempelse og -forebygging, i medhold av matloven, pålegger utslakting av fisk. For akvakulturnæringen gjelder det en mulighet for at Fiskeridirektoratet, til foretak som er pålagt utslakting på grunn av sykdom, kan innvilge et midlertidig felles biomassetak mellom produksjonsområder for tillatelser av samme type, formål og art, jf. akvakulturdriftsforskriften § 48 b). Slikt midlertidig felles biomassetak mellom produksjonsområder kan imidlertid bare innvilges når søkeren dokumenterer at innvilgelsen sikrer råstofftilgang til videreforedling.

I praksis er det ikke mulig å få effektiv forsikringsdekning for slike hendelser, slik at sykdomsutbrudd medfører direkte tap for de næringsaktører som rammes. Pålegg om utslakting ved sykdomspåvisning er et tiltak som kommer hele næringen og samfunnet til gode, men hvor kostnadene for tiltaket legges på den aktør som innehar det enkelte anlegg. Tapene ved pålagt utslakting er svært høye, hvor investeringer i fisk, fôr mv. samt produksjonstid går tapt. Sett ut fra hensynet til stabilitet og forutsigbarhet, sammenholdt med behovet for at nødvendig utslakting gjennomføres raskt, fremstår det som et hull i regelverket at det ikke er gitt ordninger som gjelder for hele næringen.

Det kan tenkes ulike ordninger for dette. For eksempel et felles fond for kompensasjon ved pålagt utslakting eller kompensasjons-MTB ved pålagt utslakting.[240] Tanken ved en kompensasjons-MTB er at de selskapene som får pålegg om utslakting kan ta igjen den tapte reduksjonen i MTB ved å få en forøket MTB i etterkant. En slik ordning ville bedre forutsigbarheten for aktørene, og innebære en "forsikringsordning" uten direkte kostnader for staten. Den aktør som rammes av sykdom og pålegg om utslakting, vil da kunne ta igjen deler av sitt tap. Dette kan gi insitament for næringsaktørene til å slakte ut syk fisk raskere, og dermed effektivt bidra til å hindre fare for smittespredning. En slik ordning vil bidra til å øke forutsigbarheten for næringsaktørene, redusere risikoen i driften, og dermed bidra til økt verdiskaping.

21.3 MANGLENDE REGULERING KNYTTET TIL PÅLEGG OM KOORDINERT BRAKKLEGGING FOR AKVAKULTUR I SJØ

Veksten i akvakulturnæringen, kombinert med at det stilles krav til avstand mellom anlegg (satt ut fra hensyn til fiskehelse/sykdomsforebygging), har gjort at det er blitt begrenset med tilgjengelige lokaliteter for etablering. Mattilsynet har i 2017 endret praksis, og stiller nå i stor grad krav til samarbeid i form av koordinert brakklegging mellom akvakulturbedrifter som ligger i geografisk nærhet til hverandre. Denne praksisendringen er etter vi kan forstå redegjort for i Mattilsynets brev til næringsorganisasjonene av 6. januar 2017. I brevet uttales det at:

"***Koordinerte brakkleggingsgrupper som forebyggende tiltak***

Drift i koordinerte brakkleggingsgrupper er et viktig smitteforebyggende tiltak. Dersom driften av anleggene er slik at grupper av anlegg brakklegges samtidig og regelmessig, uavhengig av om det er påvist alvorlig smittsom sykdom, vil det ha flere fordeler: (...)

Oppdretterne må samarbeide for å få til dette. Flere steder praktiseres regelmessig brakklegging av grupper av

[240] https://ilaks.no/na-skal-tapene-ved-tvangsslakting-av-fisk-erstattes/

anlegg frivillig, men enkelte er i "utakt" og deltar ikke i den felles brakkleggingen selv om de ligger i nærområdet. Enkelte oppdrettere kan da ødelegge effekten av de tiltakene som de andre oppdretterne har investert i. For å sikre en bedre gjennomføring av de tiltakene mange oppdrettere allerede har tatt i bruk vil Mattilsynet i større grad ta i bruk hjemmelen som finnes i regelverket. Mattilsynet vil i større grad kreve koordinerte brakkleggingsgrupper ved godkjenning av driftsplaner og behandling av søknader om etablering og utvidelser av akvakulturanlegg."

Videre uttales det at:

"Mattilsynet starter med denne praksisen straks i områder hvor:

- *De fleste oppdretterne har inngått avtaler om koordinert brakklegging av lokaliteter, men enkelte lokaliteter er i utakt*

- *Det er behov for oppfølging av sykdomsbekjempelse etter brakklegging av bekjempelsessoner*

- *Mattilsynet regionalt har informert oppdretterne om at tiltaket vil bli gjennomført*

Vedtak om ikke å godkjenne driftsplan uten koordinert brakklegging vil fattes dersom fordelene ved koordinert brakklegging veier tyngre enn byrdene det vil påføre den enkelte oppdretteren."

Etter det vi forstår har Mattilsynet satt i verk praksisendringen. Koordinert brakklegging er etter det vi forstår et effektivt smitteforebyggende tiltak. Pålagt samarbeid med aktører har imidlertid en rekke driftsmessige og økonomiske konsekvenser for de selskaper som berøres. Selv om slike vilkår skulle anses å ha tilstrekkelig hjemmel, er det uheldig at det ikke er utarbeidet regler og retningslinjer for slikt samarbeid. Sett i forhold til tiltakets inngripende karakter ville det vært naturlig at innføringen av ordningen ble basert på forutgående utredning og forslag til regelverk som ble sendt på høring, og med overgangsordninger.