



# Grunnlovsforslag 26

(2015–2016)

Grunnlovsforslag fra Torgeir Knag Fylkesnes, Audun Lysbakken, Kirsti Bergstø, Abid Q. Raja, Snorre Serigstad Valen og Karin Andersen

Dokument 12:26 (2015–2016)

**Grunnlovsforslag fra Torgeir Knag Fylkesnes, Audun Lysbakken, Kirsti Bergstø, Abid Q. Raja, Snorre Serigstad Valen og Karin Andersen om ny § 111 (om at de marine ressursene tilhører fellesskapet og skal komme kystsamfunnene til gode)**

Til Stortinget

## Bakgrunn

Havressursene har tradisjonelt tilhørt det nasjonale fellesskap. Fisken og ressursene i havet har vært folkets eiendom, forvaltet i fellesskap, for å gi mat, verdiskapning og levebrød i evig tid. Tradisjonelt har det også vært lagt til grunn at ville dyr og fisk er å anse som eierløse. Både normal folkelig og juridisk forståelse har gått hånd i hånd: Å fiske i sjøen er en form for allemannsrett.

Denne retten har likevel blitt innskrenket gjennom reguleringer i ulike lover, som i den historiske saltvannsfiskeloven og dagens deltakerlov. Allemannsretten er utgangspunktet, men den må utøves innenfor rammen av de reguleringene som gjelder til enhver tid.

## Hvem skal eie de viltlevende marine ressursene?

I Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), forarbeidene til havressurslova, viser man til at eiendomsretten til naturressursene løses på forskjellige måter i forskjellig ressurslovgivning, og til dels også ved ulovfestede regler.

Følgende fremgår av Ot.prp. nr. 20 (2007–2008):

«For enkelte ressursar er det slik at eigedomsrett først vert etablert ved uttak av ressursen, slik som for fisk. Dette gjeld til dømes for vilt, der viltlova av 29. mai 1981 nr. 38 byggjer på at viltet i naturleg og fri

tilstand ikkje står under nokon sitt rådvelde eller eige. Viltet er altså korkje staten eller grunneigar sin eigedom, men grunneigar har i dei fleste tilfelle fått eineretten til jakt, innanfor offentleg regulering fastsett i eller med heimel i lov.

For enkelte ressursar er det også ulike reglar avhengig av eigenskapar ved ressursen. Dette gjeld for mineralar i berggrunnen, der skiljet mellom mutbare og ikkje-mutbare mineral har lange tradisjonar i lov-gjevinga. Dei mutbare minerala (som har eigenvekt på 5 eller høgare) tilhøyrrer staten sjølv om grunnen tilhøyrrer private. Grunneigar er derimot eigar av dei ikkje-mutbare minerala på og under sin eigedom.

Eigedomsretten til ressursar som kjem inn under kontinentalsokkellova av 21. juni 1963 nr 12 er regulert i § 2 første ledd i denne lova, der det heiter at «(r)etten til undersjøiske naturforekomster tilligger staten». Det tyder at mellom anna tang og tare, som tradisjonelt har vore hausta, tilhøyrrer staten. Slike ressursar kan difor berre haustast i den grad staten har gjeve løyve til det, gjennom forskrifter eller særskilt løyve, med atterhald for det som følgjer av privat eigedomsrett for strandeigaren. Ved innføringa av ei eiga petroleumslov ved lov 29. november 1996, fekk denne ein paragraf som slår fast at staten har «eien-domsrett til undersjøiske petroleumsforekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltning.»

Havressurslova har likevel ikke en bestemmelse om at staten eier fisken i havet og de marine, viltlevende ressursene. Formuleringen som ble valgt støttet seg i stedet på den historiske tradisjonen om at folket og fellesskapet har eierskapet.

Havressurslova § 2 slår fast følgende prinsipp:

«Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg.»

Med dette utdypes lovens klare formål nedfelt i §1:

«Formålet med lova er å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei vilt-

levande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.»

I Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) forklares valget av et eierskap i fellesskap, i stedet for at staten eier ressursene slik:

«Føresegna etablerer ikkje statleg eigedomsrett til ressursane i juridisk forstand, men uttrykkjer fellesskapet sin rett til ressursane i motsetnad til ein privateigd ressurs.

Dette fellesskapet vert utgjort både av det samiske folket, det norske folket og alle andre innbyggjarar i Noreg. Fellesskapet sin rett til ressursane er ikkje noko nytt og har lege til grunn som ein grunnleggjande premis for fiskeripolitikken over lengre tid.»

Man har dermed et historisk ansvar og plikt til å verne om fellesskapets ressurser, ikke minst på vegne av kommende generasjoner. Dette bygger på prinsipper i norsk lov, sedvane og tradisjon.

Høsting av viltlevende marine ressurser foregår ved at fellesskapet gir private en midlertidig rett til å høste av ressurser som tilhører fellesskapet. Det er ikke den enkelte fisker som eier egne kvoter eller rettigheter, ei heller eier yrkesgruppen fiskere disse rettighetene. De tilhører fellesskapet, og det er fellesskapet som setter rammer og begrenser uttaket. Fellesskapet er, i samarbeid med fiskere og andre som lever av de marine ressursene, de som sikrer bærekraftig forvaltning og forhindrer en så tung beskatning av fornybare naturressurser at de ikke maktar å fornye seg. Ikke minst er dette viktig fordi flåten har kapasitet til å ta opp vesentlig mer enn i dag, og dermed utarme ressursgrunnlaget hvis det ikke settes begrensninger. Denne tradisjonelle plikten som fellesskapet har til forvaltning er også viktig for å slå ned på ulovlig og uregulert fiske som kan skade fellesinteresser.

Likevel utfordres prinsippet om at de viltlevende ressursene tilhører fellesskapet i Norge, fordi det er skapt et marked med kjøp og salg av kvoter. Dette åpner for argumentasjon om at havressursene som kvotene gjelder, også skal ha vern som eiendom. Det finnes flere eksempler på en slik utvikling, også fra domstolene. Et slikt syn på havressursene bryter klart med den hevdvunne statusen disse har hatt og har i Norge og som Stortinget klart har slått fast i flere lover. Dermed kan den tradisjonelle fellesskapsmodellen utfordres som følge av at havressursene kan bli underlagt eiendomsrett bakveien gjennom kvotesystemet.

Dersom utviklingen fortsetter, vil fiskerettigheter til enorme verdier, som i dag egentlig bare er gitt som en midlertidig rett, stå i fare for å havne på private hender til evig tid. Om noen fikk aksept for at disse ressursene var privat eie, bryter det med både allmenn lovforståelse og rettsoppfatning. Eiendomsretten skal i utgangspunktet ligge hos fellesskapet. Fel-

lesskapet har aldri frasagt seg eiendomsretten til havressursene. Og fellesskapet bør heller ikke fratas disse ressursene ved at en «tilfeldig» regjering endrer forskriftene for omsetning og dermed styrker argumentene for privatisering.

### **Hvem skal tjene på de viltlevende marine ressursene?**

Selv om havressursene tilhører fellesskapet Norge, har det alltid vært århundrelang sedvane og prinsipp om lokal forrang. Ikke bare eier fellesskapet de godene havet gir, de viltlevende marine ressursene har vært grunnlaget for kultur, bosetting og levestett langs kysten vår. Havressurslova formulerer dette klokt i formålsbestemmelsen. De viltlevende marine ressursene ligger til fellesskapet, og det er kystsamfunnene som skal være utgangspunktet for fortjeningen. Slik sikrer Norge verdiskapning, bosetting og kystkultur. Felles eierskap og privat verdiskapning sikres samtidig.

Kystfiskeutvalgets (NOU 2008:5) omfattende rettshistoriske gjennomgang viser også at prinsippet om at nærhet til marine ressurser gir særegen rett til høsting av disse ressursene, har vært en viktig del av norsk rettspraksis.

Utvalget konstaterer etter dette at sterke trekk i rettshistorien peker i retning av en sedvanerett med en særlig rett til fiske i fjordene for folk i fjordene. Men det er som omhandlet ikke nødvendig for utvalget å ta stilling til spørsmålet på grunnlag av den historiske bruk alene, all den stund denne bruk bare danner ett av de to rettsgrunnlag for en særlig fjordrett. Utvalget skal si sin mening om retten til fiske også ut fra sjøsamenes urfolks- og minoritetsrett (NOU 2008:5: 379).

Også dette hevdvunne prinsippet utfordres. Flere fiskeriministere har siden 1990-tallet akseptert unntak fra deltakerloven, slik at fiskeressursene er blitt et objekt for norsk og utenlandsk kapital. Dermed er det ikke lokalsamfunn langs kysten som høster grunnrenta av havressursene, men norske og utenlandske investorer. Slik har historiske rettigheter blitt oversett. Mesteparten av forslaget til kystfiskeutvalget ble heller ikke tatt til følge i Prop. 70 L (2012–2013) Endringer i deltakerloven, havressursloven og finnmarksloven (Kystfiskeutvalget). Resultatet er etableringen av en historieløs markeds plass for fiskerettigheter hvor rettigheter uten større hindringer kan samles på færre hender. Dette fører til at færre kystsamfunn får ta del i verdiskapingen. Det er også i strid med ordlyden og intensjonen i flere norske lover, som havressurslova § 1 og deltakerloven.

Dersom tilgangen til fiskeriene styres bort fra norske kystsamfunn, svekkes også grunnlaget for kystkulturen. Dette er en kultur som Norge har vedtatt å bevare som del av norsk kultur og identitet. Norske lovgivende myndigheter har som sin fremste

oppgave å ivareta nasjonale interesser, og bør forhindre at en praksis som er i strid med norsk lov får utvikle seg videre og gjøres irreversibel, på tvers av nasjonale norske interesser.

### To eksempler

Stortinget har gang på gang slått fast disse prinsippene om felles eierskap og lokal forrang. I Innst. O. nr. 38 (1998–1999) skriver komiteen følgende:

«Komiteen vil påpeke at fiskeressursene tilhører det norske folk, i fellesskap. Det er derfor i utgangspunktet ingen enkeltpersoner eller enkeltelskaper 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.»

Likevel har Stortinget oversett disse prinsippene i flere tilfeller. I 2015 ble det blant annet gjort endringer i deltakerloven som bidro til ytterligere uklarhet rundt eierskapet. Her ble det vedtatt at tildeling av «fisketillatelse» (i forslaget brukt som en fellesbetegnelse for «konsesjon» eller «deltakeradgang») til et fartøy til erstatning for tilsvarende fisketillatelse som oppgis fra et annet fartøy, kan gjennomføres uten hensyn til om fartøyene har samme eier. Endringene la slik til rette for at to rederier kan inngå en privatrettslig avtale om overføring av fisketillatelse uten at de samtidig må overdra fartøyet fisketillatelsen er knyttet til.

I Stortingets høringsrunde påpekte Advokatforeningen følgende:

«Det prinsipielt nye ved forslaget er at man nå mer eksplisitt anerkjenner at fisketillatelsene er gjenstand for en omsetning.»

De nye bestemmelsene har ikke blitt prøvd for retten ennå, men det synes åpenbart at et stadig mer privatrettslig element ved kjøp og salg av fiskerettigheter vil kunne bli brukt som argument i fremtiden av de som ønsker privat eierskap til disse ressursene.

Selv om de nye lovendringene ikke er prøvd rettslig, har prinsippene blitt direkte utfordret i retten tidligere, da med menneskerettslig inngang på spørsmålet. Gjennom strukturkvoteforskriften, innført av fiskeriminister Svein Ludvigsen og regjeringen Bondevik II, ble det ikke lagt noen begrensning på hvor mange år strukturkvote kunne tildeles. Ressursen ble delt ut på evig basis, besluttet Ludvigsen i forskrift. Dette ble endret av den rød-grønne regjeringen, gjennom innføring av en begrensning på 20 år for nye strukturkvoter og 25 år for de fartøyene som fra 2005 hadde blitt tildelt strukturkvoter.

Strukturkvotenes varighet ble sentralt, i Rederiet Volstad AS' sak i Høyesterett, jf. Rt. 2013 side 1345. Rederiet Volstad AS strukturerte i 2005 ved å kondemnere to fartøyer. Rederiet fikk samtidig tilsagn om å videreføre disse fartøyenes grunnkvoter for

torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord som strukturkvoter på et tredje fartøy, F/T Volstad. Samlet kvotefaktor ble da 3, som er den maksimale kvotefaktor ett fartøy kan tildeles.

Høyesterett oppsummerte dommen på følgende vis i en nyhetssak på sine nettsider:

«Volstad tok ut stevning ved Oslo tingrett med påstand om at tidsbegrensningen i strukturkvoteforskriften var ugyldig for så vidt gjaldt strukturkvoter som var tildelt første gang før 2007. Rederiet vant fram og ble tilkjent sakskostnader. Tingretten kom til at forskriftsendringen var i strid med Grunnloven § 97. Lagmannsretten kom til samme resultat – også på grunnlag av Grunnloven § 97.

Høyesterett delte seg i et flertall på ni dommere som tok statens anke til følge, og et mindretall på åtte dommere som gikk inn for å forkaste anken.

Flertallet la til grunn at tildelingen av strukturkvoter ga Volstad AS en posisjon som kunne være vernet av Grunnloven § 97. Om bestemmelsen var overtrådt måtte bero på en skjønsmessig helhetsvurdering av hvilken virkning endringen fikk for rederiet. Flertallet kom til at innføringen av tidsbegrensningen ikke hadde en slik urimelig virkning at Grunnloven § 97 var overtrådt. Flertallet fant heller ikke at det forelå brudd på EMK P1-1.»

Volstad-dommen illustrerer at det er høyst nødvendig å tydeliggjøre i lovverket hvem de villlevende marine ressursene tilhører.

### Om forslaget

Dette forslaget handler om å grunnlovfeste prinsippene i havressursloven § 1 og § 2. Prinsippene er en del av norsk lov, sedvane og kultur.

Grunnlovsbestemmelser er ment å slå fast viktige samfunnsverdier, og gi dem særlig juridisk stabilitet og vern mot skiftende politiske interesser. Gjennom en grunnlovsfesting av fellesskapets eierskap til de villlevende marine ressursene, samt at nærhet til ressursene gir rett til høsting, vil forslagsstillerne gjøre norsk lov, sedvane og tradisjon til del av Grunnloven, slik Stortinget har valgt å gjøre med andre helt sentrale prinsipper.

Forslagsstillerne vil også gjøre oppmerksom på at mye av begrunnelsen for at Norge har såpass stor økonomisk sone bygger blant annet på en lang tradisjon hvor kystsamfunn har høstet av ressursene langt utenfor kysten (Susann Funderud Skogvang: Fiskerigransesaken mellom Norge og Storbritannia og sakens betydning for norsk rett 60 år senere. Arctic Review on Law and Politics 3 (1) s. 81–107). Grunnlovsforslaget imøtekommer derfor også viktige nasjonale territorielle interesser.

### Hvilke rettslige grenser vil en bestemmelse innebære?

En grunnlovsfesting av fellesskapets eierskap vil innebære at alle lov- og forvaltningsvedtak må ta til

børlig hensyn til grunnlovsbestemmelsen og ligge innenfor de rettslige grensene den setter. En grunnlovsbestemmelse vil ha konsekvenser. For det første vil det begrense hva Stortinget kan bestemme i lov, og hva regjeringen kan bestemme i forskrift. For det andre vil en ny grunnlovsbestemmelse sette grenser for, eller legge føringer på, innholdet i framtidige forvaltningsvedtak etter havressurslova, deltakerloven, og andre relevante lover, samt forskrifter knyttet til disse.

Grunnlovsforslagets formål er å forhindre privatisering av fiskeressursene og sikre at de tilhører fellesskapet og kommer kystsamfunnene til gode. For eksempel vil ikke en kvoteordning for fiskerettigheter i utgangspunktet være grunnlovsstridig, men det må settes klare begrensninger for å hindre at ordningen i realiteten privatiserer tilgangen til å høste av havets ressurser, eller svekker ungdoms mulighet til å starte opp i det lukkede fisket.

## Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

### Alternativ 1:

§ 111 skal lyde:

De viltlevende marine ressursene eies av det nasjonale fellesskapet og skal bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Nærmere bestemmelser om forvaltning av marine ressurser fastsettes ved lov

–

Dei viltlevande marine ressursane er eigde av det nasjonale fellesskapet og skal medverke til sysselsetting og busetjing i kystsamfunna.

Nærare føresegner om forvaltninga av marine ressurser blir fastsette i lov

### Alternativ 2:

Ny § 111 a skal lyde:

[Som alternativ 1]

### Alternativ 3:

Ny § 112 a skal lyde:

[Som alternativ 1]

30. september 2016

**Torgeir Knag Fylkesnes**

**Audun Lysbakken**

**Kirsti Bergstø**

**Abid Q. Raja**

**Snorre Serigstad Valen**

**Karin Andersen**

Referert i Stortingets møte 30. september 2016.

«Forslaget blir under presidentens ansvar å bekjentgjøre ved trykken for å komme til avgjørelse på første, annet eller tredje storting etter neste valg.»

*Olemic Thommessen*

president