



NORGES HØYESTERETT

Den 23. oktober 2013 avsa Høyesterett dom i

HR-2013-02200-P, (sak nr. 2012/1548), sivil sak, anke over dom,

Staten v/Fiskeri- og kystdepartementet

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Ida Hjort Kraby)

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Ketil Bøe Moen
– rettslig medhjelper)

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Marius Emberland
– rettslig medhjelper)

mot

Volstad AS

(advokat Stein Owe)

(advokat Ingvald Falch
– rettslig medhjelper)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Tønder**: Saken gjelder gyldigheten av tidsbegrensningen i § 7 første ledd i endringsforskrift fra 2007 om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten – strukturvoteforskriften. Fra strukturvoteforskriftens ikrafttredelse i 2005 var det ingen begrensning i hvor mange år strukturvote kunne tildeles, mens det ved endringen i 2007 ble innført en begrensning på 20 år for nye strukturvoter og 25 år for de fartøyene som fra 2005 hadde blitt tildelt strukturvoter. Spørsmålet er om tidsbegrensningen for fartøyer som allerede var tildelt strukturvoter, er i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 eller vernet om eiendom i artikkel 1 i tilleggsprotokoll 1 til Den europeiske menneskerettskonvensjon – EMK P1-1.

- (2) Saken har sin bakgrunn i de konsesjons- og kvoteordningene som i henhold til fiskerilovgivningen regulerer adgangen til ervervsmessig fiske. Ordningene er et ledd i en forvaltning som har, som det nå heter i havressursloven § 1, til formål "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".
- (3) Fiskeflåten består av forskjellige redskaps- og fartøygrupper og er delt i kystfiske- og havfiskeflåten. Fartøyet F/T Volstad, som eies av Volstad AS – heretter Volstad –, tilhører torsketrålgruppen i havfiskeflåten. Myndighetene fastsetter hvert år hvor mange tonn fisk de enkelte grupper i fiskeflåten kan fiske, og mengden varierer fra år til år.
- (4) Den norske totalkvoten framkommer etter forhandlinger med andre land med grunnlag i tilgjengelige fiskeressurser. Staten fordeler denne mellom de ulike fartøygruppene, og den innbyrdes fordelingen mellom fartøyene i samme gruppe fastsettes ved hjelp av kvotefaktorer. Kvotefaktorene fungerer som fordelingsnøkler internt i gruppen.
- (5) For torsketrålgruppen er det per 31. desember 2012 totalt og avrundet 87,9 kvotefaktorer fordelt på 38 fartøyer. F/T Volstad har faktor 1 i grunnkvote og faktor 2 i strukturkvote, tilsammen 3 kvotefaktorer. Fartøyet ble derfor i 2012 tildelt $3/87,9$ deler av det antall tonn torsk og hyse som torsketrålerne ble tildelt som totalkvote.
- (6) Allerede trålloven av 1939 fastsatte et konsesjonsregelverk som begrenset adgangen til å fiske og stilte krav om spesiell tillatelse for å drive trålfiske i Norge.
- (7) I dag oppstiller deltakerloven av 26. mars 1999 nr. 15 § 4 krav om ervervstillatelse som grunnvilkår for å delta i ervervsmessig fiske. Tillatelsen gis til fartøyets eier for ett bestemt fartøy. En ervervstillatelse gir bare rett til å drive fiske eller fangst i samsvar med de bestemmelser som til enhver tid er fastsatt i eller i medhold av lovgivningen.
- (8) I tillegg kreves spesiell tillatelse – konsesjon – dersom det skal fiskes etter bestemte arter eller med spesielle redskaper, jf. § 12. Fiske med trål etter torsk krever slik tillatelse, jf. § 12 første ledd bokstav a. I likhet med ervervstillatelsen gis også spesiell tillatelse til fartøyets eier for ett bestemt fartøy. F/T Volstad har både ervervstillatelse og spesiell tillatelse; såkalt torsketrålkonsesjon.
- (9) Ved tildeling av ervervstillatelse og konsesjon får fartøyet også en kvotefaktor i det fisket konsesjonen gjelder. Det er ikke gitt nærmere opplysninger om hvordan kvotefaktorene opprinnelig ble fastsatt i den gruppen F/T Volstad tilhører. Jeg legger – som lagmannsretten – til grunn at beskrivelsen i Rt. 1993 side 578 er dekkende. Det framgår av dommen at Fiskeridepartementet – nå Fiskeri- og kystdepartementet – siden 1974 har fastsatt kvoter for norsk arktisk torsk. I 1976 ble det enkelte fartøy tildelt en kvotefaktor, slik at hvert fartøy innen gruppen fikk like stor kvote – grunnkvote. Det ble senere foretatt justeringer av kvotefaktorene mellom ulike trålergrupper, men det er ikke gitt opplysninger om at departementet har omfordelt kvotefaktorer mellom fartøyer i samme gruppe.

(10) En tabell per 31. desember 2012 viser at grunnkvotefaktorene i torsketrålgruppen varierer mellom 1 og 0,35. De fleste har grunnkvotefaktor 1. Kvotefaktor lavere enn 1 er opprinnelig blitt tildelt mindre fartøyer.

(11) Den nærmere reguleringen av adgangen til fiske og hvordan fiske skal utøves, fulgte fram til havressursloven av 2008 av saltvannsfiskeloven av 1983, som gjaldt da strukturkvoteforskriften av 2005 og endringsforskriften av 2007 ble gitt. Saltvannsfiskeloven § 4 ga departementet myndighet til å gi forskrifter blant annet om "største, tillatte fangstkvantum, herunder kvantum fordelt på områder og redskaper". I § 5 første og andre ledd het det:

"Når det er fastsatt et maksimalt fangstkvantum for en bestemt bestand etter § 4 eller når hensynet til en økonomisk og rasjonell utnytting av en bestemt bestand tilsier det, kan departementet gi forskrifter om kvoter for de deltagende fartøyer for bestemte tidsrom og pr. tur.

Fangstbegrensning kan gjøres gjeldende for en eller flere redskapsgrupper, fartøygrupper og størrelsesgrupper."

(12) I flere tiår har det vært overkapasitet i den norske fiskeflåten, og det har vært et omforent politisk mål å redusere antall fartøyer for å oppnå bedre lønnsomhet i næringen ved tilpasning til ressursgrunnlaget.

(13) I 1963 ble det inngått en hovedavtale mellom staten og fiskerinæringen om økonomisk støtte til næringen. Det ble ført årlige forhandlinger mellom staten og Norges Fiskarlag. Utgangspunktet var at staten skulle dekke underskuddet i næringen. På 1970- og 1980-tallet krevde staten etter hvert at en stadig større del av statsstøtten skulle gå til å redusere kapasiteten for på denne måten å få ned underskuddet. Tilskudd ble gitt til kondemnering og salg av båter ut av landet, samtidig som det i henhold til konsesjonsregelverket ble gitt adgang til å slå sammen konsesjonene fra to fartøyer når det ene ble tatt ut av fisket. Dette ble på mange måter den første runden med strukturering.

(14) Den særskilte lovhjemmelen for spesielle kvoteordninger, saltvannsfiskeloven § 5 a, ble innført i 1984. Hjemmelen var opprinnelig tidsbegrenset til 1. januar 1988, fordi man mente å forutse en bedret ressursituasjon for norsk arktisk torsk fra 1987/88. I 1988 viste det seg imidlertid at forbedringen lot vente på seg, og det ble vedtatt en ny § 5 a uten tidsbegrensning, jf. Innst. O. nr. 20 (1988–1989). Første og andre punktum i bestemmelsen lød:

"Som ledd i en tilpassing av trålerflåten til ressursituasjonen, kan totalkvoten deles i et antall like kvoter som kan være større enn antall deltagende fartøy i vedkommende fartøygruppe. Slike kvoter benevnes som enhetskvoter og kan fordeles ulikt på de deltagende fartøy innen gruppen."

(15) I 1990 ga Fiskeridepartementet med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 5 a forskrift om slike enhetskvoter for torsketrålgruppen. Ordningen innebar at et rederi som eide eller ble eier av to eller flere fartøy, og som tok fartøy ut av fisket, kunne tildeles større andel av fisket på gjenværende fartøy for et visst antall år. Enhetskvoter ble først tildelt i inntil fem år og fra 1997 i inntil 13 år. Fra 2000 ble perioden utvidet til 18 år, hvis det fartøyet som ble tatt ut av fisket, også ble kondemnert.

- (16) Samme år kom det i tillegg en egen sammenslåingsordning for småtrålere i torsketrålflåten – for trålere med lavere kvotefaktor enn 1. Selv om denne hadde et annet formål enn enhetskvoteordningen, fungerte den samtidig som en strukturordning. Denne ordningen var imidlertid ikke tidsbegrenset.
- (17) Ved forskrift 7. november 2003 nr. 1309 ble det, etter forutgående stortingsbehandling, jf. St.meld. nr. 20 (2002–2003), innført en strukturkvoteordning for kystfiskeflåten – forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten. Heller ikke denne ordningen var tidsbegrenset. Under stortingsbehandlingen var det uenighet om dette, idet representantene for Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mente ordningen burde være tidsbegrenset, jf. Innst. S. nr. 271 (2002–2003) side 12.
- (18) Til tross for at det fortsatt var betydelig overkapasitet i torsketrålgruppen, var det få rederier som strukturerte etter enhetskvoteordningen. Forholdet ble tatt opp med næringen, blant annet i statssekretær Janne Johnsens tale til generalforsamlingen i Norske Trålerrederiets Forening 19. juni 2003 og i statsråd Svein Ludvigsens tale til representantskapet i Fiskebåtrederne Forbund 21. januar 2004. Norske Trålerrederiets Forening er en forening under Fiskebåtrederne Forbund, som igjen er medlem i Norges Fiskarlag. Næringen ble oppfordret til å bidra til en løsning for å få til ytterligere reduksjon i antall fartøyer.
- (19) Fiskeridepartementet sendte 26. november 2004 ut et høringsnotat der det framgikk at strukturtilpasningen i de gruppene som hadde betydelig overkapasitet, burde skje hurtigere enn under den daværende ordningen. Etter departementets syn var det ikke tilstrekkelig å forlenge perioden for å imøtekomme næringens behov. Forslaget i høringsnotatet var derfor å fjerne den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen i enhetskvoteordningen. Etter drøftelser på representantskapsmøtet i Fiskebåtrederne Forbund i januar 2005 samlet man seg om et kompromiss som fikk enstemmig tilslutning, og som støttet forslaget i høringsnotatet.
- (20) Forskrift om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten, strukturkvoteforskriften, ble gitt ved kongelig resolusjon 4. mars 2005 nr. 193. Dens formål er "å bidra til en tilpasning av den enkelte fartøygruppe til ressursgrunnlaget og et bedret driftsgrunnlag for det enkelte fartøy, ved å legge til rette for å redusere antall fartøy i gruppen", jf. § 2. Forskriften gjelder for fartøy som har torsketrålkonsesjon, ringnotkonsesjon, seitrålkonsesjon og industritrålkonsesjon. Den gjelder dessuten for fartøy som har adgang til å delta i reketrål fisket ved Grønland og til å delta i gruppen for konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter, jf. forskriften § 1.
- (21) For torsketrålgruppen gjelder ordningen torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord. Når et fartøy blir meldt ut av registeret over fiskefartøy og kondemnert, og konsesjoner og deltakeradganger knyttet til dette fartøyet er oppgitt, kan et annet fartøy i samme fartøygruppe tilhørende samme rederi tildeles strukturkvote tilsvarende grunnkvoten for det oppgitte fartøyet, jf. strukturforskriften §§ 5 og 6.
- (22) Forskriften av 2005 – heretter 2005-forskriften – inneholdt ingen tidsbegrensning for hvor mange år strukturkvoten kunne tildeles. I § 7 første ledd het det:

"Strukturkvote tildeles for ett år av gangen. Prøving av om vilkårene for tildeling er oppfylt skal gjøres før første gangs tildeling. Senere tildelinger skjer uten ny prøving,

med mindre det fremkommer opplysninger som tyder på at vilkårene likevel ikke er oppfylt eller det av andre grunner er nødvendig å ta saken opp til ny prøving."

- (23) På samme måte som for strukturvoteordningen for kystfiskeflåten møtte forslaget om å fjerne den forhåndsbestemte tidsbegrensningen betydelig politisk motstand fra representanter fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Dette framgår blant annet av spørsmål i muntlig spørretime 2. mars 2005 fra Marit Arnstad til statsminister Bondevik og av spørsmål i spørretimen 16. mars 2005 fra Odd Roger Enoksen til fiskeriministeren. I spørsmålene ble det også gitt uttrykk for misnøye med at saken ikke ble lagt fram for Stortinget.
- (24) Volstad strukturerte maksimalt under 2005-ordningen ved å kondemnere to fartøyer, hvorav ett var ervervet med sikte på kondemnering og til en vesentlig lavere verdi enn selskapets øvrige skip. 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, jf. strukturforskriften § 8 fjerde ledd.
- (25) Fisket i torsketrålgruppen omfatter også sei i Nordsjøen og blåkveite nord for 62 grader nord og ved Grønland. Forskriften åpner ikke for tildeling av strukturkvoter for fiske på disse fiskeslagene. Ved struktureringen måtte Volstad derfor oppgi to seikvoter i Nordsjøen, to rettigheter til å delta i blåkveitefisket ved Grønland samt to blåkveitekvoter i Norskehavet nord for 62 grader nord. Rederiet beholdt imidlertid kvoten med sei- og blåkveitefiske som tilhørte det gjenværende fartøyet, F/T Volstad.
- (26) Etter stortingsvalget i 2005 ble det regjeringsskifte. Regjeringen Stoltenberg II ønsket å gjennomgå strukturtiltakene for fiskeflåten. I pressemelding 20. oktober 2005 kunngjorde den nye fiskeriministeren stopp i behandlingen av søknader om tildeling av strukturkvoter fra og med samme dag, mens allerede innkomne søknader skulle behandles. Volstad hadde søkt og fått tilsagn om strukturkvoter før dette tidspunktet. Senere ble fristen forlenget til søknader som var poststemplet senest 31. desember 2005.
- (27) Regjeringen nedsatte et offentlig utvalg, Strukturutvalget, som avga utredningen NOU 2006: 16 Strukturvirkemidler i fiskeflåten. Deretter utarbeidet regjeringen St.meld. nr. 21 (2006–2007) – Strukturmeldingen. Regjeringen ga her uttrykk for at strukturordningen burde beholdes, men at det burde innføres en forhåndsfastsatt tidsbegrensning, slik flertallet i strukturutvalget hadde foreslått. Det ble også uttalt at tidsbegrensning burde innføres også for allerede tildelte strukturkvoter. Dette var det uenighet om i næringskomiteen, jf. Innst. S. nr. 238 (2006–2007) side 9–10 og side 26. Et mindretall bestående av representanter fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre fremmet forslag om at "Stortinget bed Regjeringa ikkje innføre tilbakeverkande kraft på lengda på allereie strukturerte kvotar". Forslaget ble ikke vedtatt.
- (28) Fiskeridepartementet innhentet – forut for framleggelsen av Strukturmeldingen – en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling om grunnlovsmessigheten av forskriftsendringen for allerede tildelte strukturkvoter, inntatt som vedlegg 4 til stortingsmeldingen. Både regjeringen og næringskomiteens flertall sluttet seg til lovavdelingens vurdering om at forskriften ikke var i strid med Grunnloven § 97, jf. Innst. S. 238 (2006–2007) side 26.

- (29) I meldingen er det forutsatt at strukturkvoten etter utløpet av tidsperioden blir omfordelt innad i fartøygruppen og derved blir en del av fartøyenes grunnkvote.
- (30) Tidsbegrensningen ble innført ved endringsforskrift 8. juni 2007 nr. 586, som både gjelder forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten og forskrift om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten – heretter kalt 2007-forskriften. Strukturkvoter kan etter endringen bare tildeles i inntil 20 år. Etter strukturkvoteforskriften § 7 første ledd andre punktum kan "[s]trukturkvoter som er tildelt første gang før 2007, ... tildeles i inntil 25 år regnet fra og med 2008". Tilsvarende bestemmelse ble inntatt i forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten.
- (31) Volstad tok 3. juni 2010 ut stevning ved Oslo tingrett med påstand om at tidsbegrensningen i strukturkvoteforskriften § 7 første ledd andre punktum er ugyldig for så vidt gjelder strukturkvoter som er tildelt første gang før 2007.
- (32) Oslo tingrett avsa 7. januar 2011 dom med slik domsslutning:
- "1. Tidsbegrensningen i § 7 første ledd i forskrift av 4. mars 2005 nr. 193 er ugyldig for de strukturkvoter som i dag er på Volstad AS sitt fartøy 'F/T Volstad', og som er tildelt første gang i perioden 4. mars 2005 til 8. juni 2007.**
 - 2. Staten ved Fiskeri- og kystdepartementet dømmes til å betale sakskostnader til Volstad AS med 498 656 – firehundreogtrettifemhundreogfemtiseks – kroner innen 14 – fjorten – dager."**
- (33) Tingretten kom til at forskriftsendringen var i strid med Grunnloven § 97, og at innføringen av forhåndsfastsatt tidsbegrensning for Volstads strukturkvoter tildelt før forskriftsendringen i juni 2007, dermed var ugyldig. På denne bakgrunn fant ikke tingretten det nødvendig å gå inn på om innføringen av tidsbegrensningen med tilbakevirkende kraft også var i strid med EMK P1-1.
- (34) Staten v/Fiskeri- og kystdepartementet anket dommen til Borgarting lagmannsrett, som 6. juni 2012 avsa dom med slik domsslutning:
- "1. Anken forkastes.**
 - 2. I sakskostnader for lagmannsretten betaler staten v/Fiskeri- og kystdepartementet 310 000 – trehundreogtitusen – kroner til Volstad AS innen 2 – to – uker fra dommen er forkynt."**
- (35) Lagmannsretten avgjorde – på samme måten som tingretten – saken på grunnlag av Grunnloven § 97.
- (36) Volstad har etter avsigelsen av lagmannsrettens dom fått utskiftningstillatelse for fartøyet Volstad M-1-A, som tingrettens domsslutning gjelder. Dette er nå byttet ut med et nybygd fartøy, TNB Volstad 3YYB, med samme navn, uten at det reiser særlige spørsmål i saken.
- (37) Staten har anket til Høyesterett. Anken gjelder rettsanvendelsen og bevisbedømmelsen.
- (38) Ved beslutning 23. oktober 2012 ble anken tillatt fremmet. Etter at saken var prosedert, besluttet Høyesterett i avdeling 15. mars 2013 at saken skulle overføres til forsterket rett,

jf. domstoloven § 6 andre ledd andre punktum, jf. § 5 fjerde ledd. Fungerende domstolleder, dommer Gjølstad, besluttet deretter at retten skulle settes med alle Høyesteretts dommere, jf. domstoloven § 6 andre ledd tredje punktum.

- (39) I Høyesteretts brev til partene 24. april 2013 ble det opplyst at justitiarius Schei anså seg inhabil i saken fordi hans datter har avsagt tingrettens dom.
- (40) Ved ankeforhandlingens begynnelse besluttet retten ved kjennelse 13. august 2013 (HR-2013-01804-P) at justitiarius Schei skulle vike sete, jf. domstoloven § 106 nr. 9. Dommer Utgård har studiepermisjon og deltok ikke under forhandlingene. Etter domstoloven § 5 femte ledd andre punktum skal den dommer som er yngst etter ansettelse, fratre når dette er nødvendig for at antall dommere ved voteringen ikke skal være delelig med to. Dette innebærer at dommer Bergsjø fratrer ved voteringen.
- (41) Den ankende part – *staten v/Fiskeri- og kystdepartementet* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (42) Strukturkvoter tildeles for ett år av gangen, og forvaltningen beslutter etter en skjønnsmessig vurdering om tildeling skal skje. Staten er enig i at det er skapt en forventning om framtidige tildelinger, men denne er av politisk karakter. Det er ikke etablert en rettsposisjon som nyter vern etter Grunnloven.
- (43) Forvaltningen har begrenset adgang til å binde opp sin reguleringsmyndighet. Det er dessuten uansett ikke gitt bindende forhåndstilsagn om tildeling av evigvarende kvoter. At næringen ble involvert i prosessen fram til vedtakelsen av strukturkvoteforskriften, innebærer ikke at det ble inngått noen avtale med Volstad.
- (44) Under forutsetning av at Volstad har oppnådd en vernet rettsposisjon, gjøres det gjeldende at tidsbegrensningen får virkning så langt fram i tid at det vanskelig kan hevdes at forskriftsendringen har tilbakevirkende kraft.
- (45) Vernet i Grunnloven § 97 retter seg under enhver omstendighet bare mot tilbakevirkning til ugunst eller skade. Spørsmålet om rederiet er påført skade, må besvares på grunnlag av en bred vurdering der alle direkte og indirekte økonomiske virkninger av forskriftsendringen tas i betraktning. Som følge av at ordningen med strukturkvoter ble gjort tidsbegrenset, gjelder det nå avskrivningsregler for disse, noe rederiet også har benyttet seg av. At Volstad som følge av konsernbidrag ikke er kommet i skatteposisjon til å nyttiggjøre seg skattefradragene, kan ikke tillegges vekt. Det bestrides at fall i nåverdien i selskapets aktiva utgjør en ulempe. Rederiet har et langsiktig perspektiv, og det er ikke aktuelt å selge seg ut av fisket. Det er ikke dokumentert at Volstads lånebetingelser er endret. Ved bortfall av tidsbegrensningen i 2033 vil strukturkvotene tilfalle torsketralgruppen som helhet. Fordi så mange har strukturert, vil dette innebære at endringen for Volstad blir ubetydelig.
- (46) Hvis Høyesterett skulle komme til at det foreligger tilbakevirkning til skade, gjør staten gjeldende at det her dreier seg om inngrep i etablerte rettsposisjoner – "uegentlig tilbakevirkning". I slike tilfeller rammes bare "særlig urimelig eller urettferdig tilbakevirkning", jf. normen i plenumsdommen i Rt. 1996 side 1415 Borthen.

- (47) Plenumsdommen om rederiskatt i Rt. 2010 side 143 bør ikke oppfattes som et ledd i en skrittvis utvikling, slik lagmannsretten kan synes å åpne for. Dersom normen "sterke samfunnsmessige hensyn" skulle bli anvendt, vil det innebære en klar rettsutvikling. Men også den normen må her anses oppfylt. Stortingets vurdering av grunnlovsspørsmålet må tillegges betydelig vekt.
- (48) Ved vurderingen av om tilbakevirkningen strider mot Grunnloven, må det stå sentralt at Volstads posisjon bygger på en offentlig tillatelse på et område med omfattende reguleringer. En slik posisjon nyter et mer begrenset vern enn det som gjelder for privatrettslige rettigheter. Tidsbegrensningen får først virkning langt fram i tid og vil ha forholdsvis begrensede virkninger for den enkelte. Likhets hensyn tilsier at ingen har krav på tidsbegrenset adgang til å bli tildelt strukturkvote, og at alle i gruppen bør behandles likt. Rederiet hadde ingen berettiget forventning om at strukturkvotene skulle være evigvarende. Sterke samfunnsmessige hensyn tilsier at forvaltningen gis omfattende styringsmuligheter i fiskeripolitikken.
- (49) Forskriftsendringen i 2007 er heller ikke i strid med EMK P1-1. Prinsipalt gjøres gjeldende at det ikke foreligger en vernet "possession". Det dreier seg verken om en aktuell eller en framtidig eiendomsinteresse som bygger på en berettiget forventning.
- (50) EMK P1-1 er under enhver omstendighet ikke krenket. Rettspraksis viser at spørsmålet må avgjøres på grunnlag av kontrollregelen. Uavhengig av om saken avgjøres etter avståelses- eller kontrollregelen, foreligger det ikke et uforholdsmessig inngrep.
- (51) Staten v/Fiskeri- og kystdepartementet har lagt ned slik påstand:
- "Staten v/Fiskeri- og kystdepartementet frifinnes."**
- (52) Ankemotparten – *Volstad AS* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (53) Tingrettens og lagmannsrettens dommer er riktige, og ankemotparten slutter seg i det alt vesentlige til lagmannsrettens begrunnelse.
- (54) Volstad er tildelt strukturkvoter uten tidsbegrensning, og disse har økonomisk verdi. Rederiet har således ervervet en rettslig posisjon som etter sin art nyter vern etter Grunnloven.
- (55) Grunnloven § 97 rammer tilbakevirkning til skade. Denne saken gjelder en forskrift som bevisst er gjort tilbakevirkende til skade for Volstad. Om tilbakevirkningen er til skade, må vurderes individuelt, jf. plenumsdommen om Arves Trafikkskole i Rt. 2006 side 293 avsnitt 50. Nåverdien av rederiets aktiva er redusert som en tilsiktet virkning av tidsbegrensningen. Avskrivningsmulighetene medfører ingen skattemessig fordel for Volstad i overskuelig framtid. Det er dessuten uklart om strukturkvoten vil falle tilbake til torsketralgruppen ved opphør i 2033, og rederiet vil uansett få en mindre andel av gruppens kvote enn i dag.
- (56) Da forskriftsendringen i 2007 knytter rettsfølger til handlinger og begivenheter som allerede har funnet sted, er det her tale om "egentlig tilbakevirkning". Det er tvilsomt om det foreligger et "uegentlig element" i saken. Plenumsdommene i Rt. 2006 side 293 Arves Trafikkskole og i Rt. 2010 side 143 rederiskatt har uansett betydelige likheter med denne

saken. Normvalget må som utgangspunkt foretas etter en bred vurdering basert på graden av tilbakevirkning og inngrepets karakter og omfang.

- (57) Volstad har i tråd med myndighetenes stimuleringsiltak ugjenkallelig kondemnert to båter og oppgitt fiskekvoter. Innføringen av strukturkvotene hadde et klart avtalepreg som skapte en sterk og berettiget forventning hos rederiet om at også disse kvotene gjelder uten tidsbegrensning. Tilbakevirkningen rammer fartøyer i en og samme fartøygruppe ulikt, og dette innebærer en urimelig og urettferdig forskjellsbehandling.
- (58) Myndighetene har ikke vist til sterke samfunnsmessige hensyn som kan begrunne tilbakevirkning for Volstad. I Strukturmeldingen om strukturpolitikk for fiskeflåten framgår det at innføringen av tidsbegrensningen bare har beskjedne samfunnsmessige konsekvenser. At tidsbegrensningen for Volstads del blir ugyldig, innebærer ingen begrensninger i en miljømessig forsvarlig forvaltning. Strukturkvotene kan fortsatt være gjenstand for regulering på linje med grunnkvotene. Ordningens avtalepreg og de oppofrelser Volstad gjorde som vilkår for å få tildelt strukturkvoter, taler med styrke for at myndighetene ikke kan gripe inn i rederiets posisjon med tilbakevirkende kraft.
- (59) Stortingets syn kan i denne saken ikke tillegges særlig vekt. Vurderingen var summarisk og ikke knyttet til noen beslutning i Stortinget. Dessuten la Stortinget feil norm til grunn.
- (60) Tilbakevirkningen er også i strid med vernet om eiendom i EMK P1-1. Konvensjonsbestemmelsen opererer med et vidt og autonomt eiendomsbegrep. Strukturkvoten er en "possession". Kvote faktorene har aktuell økonomisk verdi ved at de øker verdien av F/T Volstad. Rederiet har dessuten berettiget forventning om å oppnå strukturkvoter uten tidsbegrensning. Offentlige tillatelser som har økonomisk verdi, kan være en "eiendom", jf. Rt. 2006 side 1382.
- (61) Som følge av at strukturkvoten vil falle bort etter 25 år, må saken avgjøres etter avståelsesregelen. Men uansett om saken vurderes etter avståelses- eller kontrollregelen, er kravet til proporsjonalitet ikke oppfylt.
- (62) Volstad AS har lagt ned slik påstand:
- "1. Anken forkastes.**
- 2. Volstad AS tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett."**
- (63) *Jeg er kommet til at statens anke må tas til følge.*
- (64) Spørsmålet er om det ved innføringen i 2007 av en generell maksimaltid for tildeling av strukturkvote, var i strid med Grunnloven § 97 at det også ble fastsatte en maksimaltid for dem som hadde strukturert etter 2005-forskriften. Det Volstad krever grunnlovsbeskyttelse for, er å få beholde to strukturkvoter så lenge kvoten blir tildelt etter kvotefaktorer. Det kreves med andre ord en likebehandling av strukturkvotene med grunnkvoten.
- (65) Jeg ser først på den rettslige karakteren av de strukturkvotene som Volstad ble tildelt.
- (66) Ved 2005-forskriften gikk man, som nevnt, over fra ordningen med tidsbegrensete enhetskvoter for havfiskeflåten til strukturkvoter som ble betegnet som "tidsbegrensete".

- (67) At strukturkvoten ble "tidsubegrenset", må ses på bakgrunn av forvaltningssystemet innenfor fiskeriforvaltningen. Etter deltakerloven § 12 kan fiske med trål bare utøves etter spesiell tillatelse i samsvar med de bestemmelser som til enhver tid er fastsatt i eller i medhold av lov. Dette er uttrykk for det grunnleggende prinsippet at utøving av fiske ikke er en rettighet, men er avhengig av tillatelse fra offentlig myndighet.
- (68) Den nærmere reguleringen av adgangen til fiske og hvordan fisket skal utøves, fulgte, som nevnt, fram til 2009 av saltvannsfiskeloven, som da ble avløst av havressursloven. Jeg holder meg i det følgende til saltvannsfiskeloven, siden det var den som gjaldt da 2005- og 2007-forskriftene ble gitt. Saltvannsfiskeloven § 4 ga blant annet departementet myndighet til å gi forskrifter om største tillatte fangstkvantum, og lovens § 5 ga departementet myndighet til å gi forskrifter om kvoter for de deltakende fartøy "for bestemte tidsrom og pr. tur". Disse forskriftshjemlene er fulgt opp i årlige reguleringsforskrifter for ulike fiskeslag, som blant annet fastsetter størrelsen av kvotene for de enkelte fartøygrupper og fartøy. At reguleringsforskriftene er årlige, innebærer at retten til fiske med de fastsatte kvotene gjelder for ett år av gangen.
- (69) Den årlige tildelingen av kvoter gjelder også for strukturkvotene. Dette følger både av 2005- og 2007-forskriften, jf. forskriftenes § 7, der det heter at "[s]trukturkvote tildeles for ett år av gangen". Forskjellen mellom 2005- og 2007-forskriften er at det i sistnevnte forskrift uttrykkelig er fastsatt hvor mange år strukturkvote kan tildeles det enkelte fartøy, mens det i 2005-forskriften ikke er gitt en slik tidsbegrensning. Det betyr ikke at strukturkvoten etter 2005-forskriften var "evigvarende", som enkelte har betegnet den som, men kun at det i forskriften selv ikke er satt noen tidsgrense for hvor lenge strukturkvote kan tildeles. Det følger imidlertid av § 7 at prøvingen av om vilkårene er oppfylt skal gjøres ved første gangs tildeling, og at ny tildeling som hovedregel skal skje uten ny prøving.
- (70) En endring i regelverket om regulering av fisket innebærer i utgangspunktet ikke et inngrep i en rett som er beskyttet av Grunnloven. Allerede ved notfisk-dommen i Rt. 1961 side 554 fastslo Høyesterett at et forbud mot fiske ikke var et inngrep i en grunnlovsbeskyttet rettighet. Dette må også være utgangspunktet i dag når det gjøres endringer i bestemmelser som gir adgang til fiske – også om endringen gjelder hvilken relativ andel den enkelte har av fiskeressursene. Kvoteordningen har ligget fast over lang tid og praktiseres slik at hvis man tilfredsstiller grunnvilkårene for deltakelse i fiske, kan man regne med å få tildelt fartøykvote i samsvar med de etablerte kvotefaktorene. Dette er imidlertid en konsekvens av en omforent politisk målsetting om stabile rammevilkår for fiskeflåten, og ikke utslag av en rettighet i vanlig forstand.
- (71) At dette utgangspunktet også gjaldt for strukturkvoter som ble tildelt etter 2005-forskriften, følger av foredraget til den kongelige resolusjonen som fastsatte 2005-forskriften:

"Totalkvoten endres imidlertid når forskningsbaserte forvaltningsråd tilsier det, og forutsetningene kan også bli endret som følge av omfordeling mellom grupper og som følge av endring av fordelingsnøkler for kvotefordelingen innad i en gruppe. Det enkelte fartøyets kvotedel kan også bli påvirket av en økning av antall fartøy i gruppen, enten som følge av nytildeling av konsesjoner eller endring av vilkårene for å delta i en adgangsbegrenset gruppe.

Slike endringer kan fortsatt gjøres innenfor rammen av de fullmakter som er gitt i saltvannsfiskeloven og deltakerloven. Kvoter vil fortsatt bli tildelt for ett år av gangen, gjennom forskrifter fastsatt med hjemmel i saltvannsfiskeloven, for fiske med fartøy som fyller de vilkår som er fastsatt i eller med hjemmel i deltakerloven."

- (72) I fortsettelsen av det siterte poengteres det at "[s]trukturordningene, både i kystflåten og havfiskeflåten, bygger likevel på en politisk forutsetning om stabilitet i den langsiktige fordelingen av ressursene".
- (73) Spørsmålet blir etter dette om det i denne saken likevel foreligger et særskilt forhold som kan statuere en rettslig posisjon for Volstads strukturkvoter, som kan sperre for statens adgang til å tidsbegrense tildelingen.
- (74) Vi står overfor en ordning som forutsetter ytelser og innrettelse fra redernes side, både i form av kondemnering av fartøyer og i form av oppgivelse av kvoter. Det er ikke tvilsomt at avkallet på slike verdier ble foretatt under den forutsetning at strukturvote ville bli gitt uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning, noe også staten har vært innforstått med.
- (75) Situasjonen har visse likhetstrekk både med situasjonen i Rt. 1992 side 1235 fiskekvote og i Rt. 1985 side 1355 Phillips. Men i begge sakene lå det en mer konkret forankret forutsetning om gjensidighet i forholdet mellom den private parten og staten enn i vår sak. I den siste saken var det dessuten ført konkrete forhandlinger mellom staten og Phillips om de nærmere vilkårene i utvinningstillatelsen.
- (76) Om en slik gjensidig forutsetning kan gi grunnlag for å binde framtidig utøvelse av forvaltningsmyndighet, er det – som det ble påpekt i Rt. 1992 side 1235 – vanskelig å besvare generelt. På en rekke områder finnes det eksempler på at staten gjennom støtteordninger ønsker å stimulere tiltak som forutsetter aktivitet, for eksempel i form av investering – det være seg på kort eller lengre sikt – fra privat side. Det vil være en for vidtrekkende konsekvens om dette som en alminnelig regel skulle binde staten til å opprettholde støtteordningen som følge av at investeringene er gjort ut fra en forventning om at støtten vil fortsette.
- (77) I Rt. 1992 side 1235 kommer førstvoterende nærmere inn på dette spørsmålet på side 1240:

"Jeg begrenser meg til å si at dette trolig kan stille seg noe forskjellig på de ulike forvaltningsområder. Dersom det anses nødvendig eller ønskelig for å fremme vedkommende hjemmelslovs formål, har jeg vanskelig for å se avgjørende hensyn mot at det bør være adgang til, i atskillig utstrekning å binde utøvelsen av forvaltningsmyndighet gjennom avtaler eller tilsagn på spesielle områder. Dette er ikke ukjent i forvaltningspraksis. Jeg ser således ikke bort fra at Fiskeridepartementet, innen de rammer som var trukket opp i lov av 16. juni 1972 nr. 57 om regulering av fisket, rettslig kunne forplikte seg til å tildele fiskekvoter etter bestemte regler for en viss periode."

- (78) Jeg er enig i det som her uttales. Selv om vi i vår sak ikke har å gjøre med et konkret tilbud rettet mot den private parten, er situasjonen langt på veg den samme. For at både staten og næringen skal oppnå sine mål, er det en forutsetning at den private parten sørger for at fartøy tas ut av fisket. Tildelingen av strukturkvotene må her, sammen med kondemneringen og avkallet på fiskekvoter, anses som koordinerte ledd i samme tiltak. For at ordningen skal kunne fungere, må rederiene kunne innrette seg på at strukturkvoter

vil bli gitt. En totalvurdering tilsier da at rederiene har etablert en rettsposisjon som kan være vernet av Grunnloven § 97.

- (79) Dette er ikke en posisjon som gir strukturkvotene et bedre vern mot endring enn grunnkvoten. Spørsmålet vår sak reiser er om staten – til tross for denne posisjonen – hadde adgang til å tidsbegrense tildelingen av strukturkvoter selv om grunnkvoten opprettholdes som før. Av sentral betydning er hvilken form for tilbakevirkning som foreligger.
- (80) Dette bringer meg over til spørsmålet om hva som skal være normen for grunnlovsprøvingen i dette tilfellet.
- (81) I Rt. 2010 side 143 rederiskatt avsnitt 153 uttaler førstvoterende:
- "Spørsmålet om ei lov som knytter verknader til tidlegare hendingar eller grip inn i etablerte rettsposisjonar, er i strid med Grunnlova § 97, er avhengig av kor sterkt tilbakeverknadselementet er. Dersom lova direkte knytter tyngjande rettsverknader til eldre hendingar, er lova som hovudregel grunnlovsstridig. Om lova derimot berre gir reglar om korleis ein etablert rettsposisjon skal utøvast for framtida, er hovudregelen den motsette."**
- (82) Det førstvoterende her omtaler, er det skillet mellom egentlig og uegentlig tilbakevirkning som det har vært operert med i juridisk teori og rettspraksis. Egentlig tilbakevirkning har vi når loven knytter byrder *direkte* til tidligere handlinger eller begivenheter, det vil si handlinger eller begivenheter som er avsluttet, og som i tid ligger forut for den loven det er tale om. Ved uegentlig tilbakevirkning retter virkningen seg derimot mot den framtidige utøvelsen av etablerte rettsposisjoner.
- (83) Ved inngrep i etablerte rettsposisjoner har Høyesterett i Rt. 1996 side 1415 Borthen formulert normen for grunnlovsvernet på side 1426 slik at tilbakevirkning som er "særlig urimelig eller urettferdig" vil være grunnlovsstridig:
- "Bestemmelsen – med dens generelle ordlyd om at 'Ingen Lov maa gives tilbakevirkende Kraft' – stiller etter vår rettstradisjon opp et forbud, som vel kan gis et mer presist innhold på spesielle rettsområder, men som ellers, blant annet på det rettsområdet vi her er på, må anses for å rette seg mot særlig urimelig eller urettferdig tilbakevirkning."**
- (84) Det klassiske eksempelet på egentlig tilbakevirkning har vi innen strafferetten – handlinger som på gjerningstiden var straffrie, blir ved ny lov gjort straffbare også med virkning for tidligere handlinger. Grunnloven § 97 setter et absolutt forbud mot slik lovgivning.
- (85) Også på det økonomiske området er det eksempler på lovgivning med klare trekk av egentlig tilbakevirkning. Jeg nevner for det første Rt. 2006 side 293 Arves Trafikkskole, som gjaldt ny lov om endring av plikten til å betale merverdiavgift. I det tilfellet fikk lovendringen også virkning for fortidige – avsluttede – transaksjoner ved at skattemyndighetene påla den næringsdrivende å tilbakeføre inngående merverdiavgift som rettmessig var fradragsført før loven ble vedtatt. Etter å ha påpekt at det i strafferetten gjelder et absolutt forbud mot tilbakevirkning, uttaler førstvoterende om grunnlovsvernet i den situasjonen som forelå:

“(69) Etter mitt syn tilsier disse utgangspunkter om Grunnlovens gjennomslagskraft at normen i § 97 åpner for mellomvarianter mellom et absolutt forbud og en helhetsvurdering hvor bare den særlig urimelige og urettferdige tilbakevirkning er forbudt. Gullklausuldommen i Rt. 1962 side 369 er et eksempel på en slik mellomvariant: Omfattende private økonomiske rettigheter måtte vike for tvingende samfunnsinteresser.

(70) I vår sak er Arves Trafikkskole fratatt en økonomisk rettighet. I sin virkning dreier det seg om å knytte økonomiske byrder til en tidligere handling. Man er da på et område hvor Grunnlovens tilbakevirkningsforbud står sterkt, men ikke i forbudets innerste kjerne. Etter mitt syn kan man ikke på dette området stille opp et absolutt forbud mot tilbakevirkning. Men fordi man er så nær kjerneområdet til § 97, må det mye til før en tilbakevirkning kan godtas.”

- (86) Jeg oppfatter det slik at den "mellomvariant" det er tale om, ligger mellom det strafferettslige tilbakevirkningsforbudet og inngrep i etablerte rettsposisjoner, der forbudet som nevnt retter seg mot den særlige urimelige eller urettferdige tilbakevirkning. Som førstvoterende gir uttrykk for, gjelder det lovgivning som "[i] sin virkning dreier [det] seg om å knytte økonomiske byrder til en tidligere handling", det vil si egentlig tilbakevirkning på det økonomiske området. For den aktuelle situasjonen konkluderte førstvoterende med at "en ny transaksjonsavgift bare kan legges på en tidligere handling dersom sterke samfunnsmessige hensyn gjør seg gjeldende". Mindretallet betraktet dette derimot som et tilfelle av uegentlig tilbakevirkning.
- (87) Et annet eksempel er Rt. 2010 side 143 rederiskatt, der nye skjerpede regler om periodisering av inntekt fikk virkning for tidligere inntektsår – opptjent opp til ti år forut for loven.
- (88) Førstvoterende gir en beskrivelse av skatteskjerpelsen ved å sammenligne de tidligere skattereglene – som var ment å være en skattelette – med de nye reglene. Om dette heter det i avsnitt 127–129:

“(127) Som det går fram av dette, bestod skatteletten i at det var opp til reiarlaga sjølve å velje 'når avkastningen på investeringer i skip skal beskattes'. Dette innebar at 'de til en viss grad selv bestemmer sitt skattenivå, regnet i nåverdi' samtidig som dette skattenivået 'blir lavere jo lenger skattebetalingene utsettes gjennom å la være å ta utbytte'.

(128) I overgangsordninga til 2007-ordninga er det fastsett at minst to tredelar av dei uskatta midlane frå og med inntektsåret 2007 skal kome til skattlegging med minst 10 prosent per år. Opp til ei tredel er 'fritatt for skatteplikt' så langt eit beløp svarande til 28 prosent av det blir nytta til miljøtiltak.

(129) Med desse overgangsreglane er det ikkje lenger opp til reiarlaga sjølve å fastsetje eit lågt skattenivå på inntektene ved 'å la være å ta utbytte'. Ved at denne inntekta straks blir teken til skattlegging, med dei avgrensingar som følgjer av overgangsordninga, fører det til at skattenivået for desse inntektene aukar samanlikna med det som var situasjonen under 1996-ordninga.”

- (89) I avsnitt 135 til 136 går førstvoterende deretter inn på karakteren av tilbakevirkningen:

“(135) Oppsummeringsvis vil eg så langt seie at reiarlaga ved overgangen mellom ordningane hadde ein latent skatteskyldnad med ein noverdi. Denne latente skatteskyldnaden er bytt ut med ein aktualisert skyldnad slik den er nedfelt i overgangsordninga. Ombytinga inneber skjerping av skatteskyldnaden. . . .

(136) Denne skjerpinga gjeld uskatta inntekter tekne inn i 1996-ordninga ved inngangen i ordninga og ved opptening i dei enkelte inntektsåra reiarlaget var i 1996-ordninga. Dette er år der det var fastsett i lova at den opptente inntekta berre kom til skattlegging om og når den vart teken ut. I dette ligg ein markert tilbakeverknad, som er knytt opp til tidlegare skatteår med fastsette skatteposisjonar."

- (90) Førstvoterende beskriver normen for grunnlovsvurderingen i avsnitt 153. Det som har betydning i vår sammenheng er poengteringen av parallellen til Arves Trafikkskole, som jeg finner grunn til å sitere:

"Og vi er i ein tilbakeverknadssituasjon som har klare parallellar med tilfellet i Arves Trafikkskole. For åra fram til og med 2006 var grunnlaget for likningane og vilkåra for skattlegging fastlagt og endeleg, då 2007-ordninga vart vedteken. Eg kan vanskeleg sjå det annleis enn at det var hendingar og disposisjonar som fann stad i tidlegare år, som her vart gjenstand for meir omfattande skattlegging på grunn av overgangsreglane."

- (91) Førstvoterende karakteriserer tilfellet som en "overgangsform" mellom det å knytte tyngende virkninger til eldre handlinger og det å gi regler om hvordan en etablert rettsposisjon skal utøves. I og med at drøftingen av normen er knyttet tett opp til drøftingen i Arves Trafikkskole, antar jeg at uttrykket skal forstås på samme måte som uttrykket "mellomvariant" i den dommen. Det forelå meget sterke elementer av egentlig tilbakevirkning – loven påla rederiene mer tyngende skattebyrder for "hendingar og disposisjonar som fann stad i tidlegare år" – som var dominerende da førstvoterende konkluderte med å anvende den samme normen som i Arves Trafikkskole, nemlig at det måtte foreligge "sterke samfunnsmessige omsyn" for at en slik tilbakevirkning kunne være tillatt. Også her kom mindretallet til at forholdet måtte betraktes som et tilfelle av uegentlig tilbakevirkning.
- (92) Et tredje eksempel på en egentlig tilbakevirkning finner vi i Rt. 2005 side 855 Allseas. Etter å ha konstatert at situasjonen i saken lå annerledes an enn i Rt. 2001 side 762 Bjørnenak, der normen fra Borthen-dommen ble brukt, konkluderte Høyesterett med grunnlovsstrid under henvisning til at "forskriftens ikrafttredelsesbestemmelse i slike tilfeller innebærer at det knyttes økte byrder til selskapets manglende lønnsinnbetalinger flere år tidligere". Noen ytterligere drøfting av normen ble ikke foretatt.
- (93) Som jeg her har vist, har det vært oppstilt vesentlig ulike normer for tilfeller av egentlig og uegentlig tilbakevirkning eller inngrep i etablerte rettigheter eller rettsposisjoner. I de eksemplene jeg har nevnt, og som, slik jeg leser dommene, reelt sett ble ansett som egentlig tilbakevirkning, er det krevd "sterke samfunnsmessige hensyn" for at loven skal stå seg i forhold til Grunnloven § 97. Selv om henvisningen til gullklausuldommen ikke nødvendigvis tilsier at behovet for tilbakevirkning må være av samme tvingende karakter som i den saken, indikerer både formuleringen av normen og denne eksemplifiseringen en snever adgang for lovgiver til å gi regler med en slik virkning i denne type lover. Om det er grunnlag for å stille så strenge krav for å akseptere ethvert tilfelle av egentlig tilbakevirkning, tar jeg ikke stilling til.
- (94) Ved inngrep i etablerte rettsposisjoner er det derimot, som påpekt i Borthen-dommen, den særlig urimelige eller urettferdige tilbakevirkningen som rammes – andre steder i dommen omtalt som "klart urimelig eller urettferdig". Dette indikerer en betydelig videre adgang for lovgiver til å gi lover med uegentlig tilbakevirkning enn i eksemplene jeg har vist til på egentlig tilbakevirkning. Et eksempel på denne videre adgangen er Rt. 2006 side 262 ektefellepensjon, avsnitt 82, som er en sak som reiste flere av de samme

problemstillingene som i vår sak. Saken gjaldt spørsmål om rett til etterlattepensjon til fraskilt ektefelle. Her var pensjonen opptjent før lovendringen som endret vilkårene, med den følge at vedkommende likevel ikke ble berettiget til pensjon da hennes fraskilte ektefelle døde. Det gjaldt her et inngrep i en bestående rettsposisjon som – etter en relativ vurdering – representerte en tilbakevirkning som kan hevdes å ha rammet rettighetshaveren forholdsvis hardt. Denne dommen ble for øvrig avsagt to dager før Rt. 2006 side 293 Arves Trafikkskole.

- (95) Etter min mening er det gode grunner til å oppstille ulike normer for grunnlovsvernet for egentlig og uegentlig tilbakevirkning, slik det er gjort i rettspraksis. I utgangspunktet er det en prinsipiell forskjell mellom disse situasjonene:
- (96) For å ta eksempelet fra rederiskattedommen – inntektsdisposisjonene i de angjeldende inntektsårene var gjort ut fra datidens lov og kunne ikke gjøres om igjen. Ved at loven direkte fikk virkning bakover i tid, slik jeg tolker flertallet, forelå det ingen mulighet for alternativ disponering for å møte den nye reguleringen. Som det framgår av sitatet fra dommens avsnitt 136, karakteriserte førstvoterende denne situasjonen som "ein markert tilbakeverknad" som var "knytt opp til tidlegare skatteår med fastsette skatteposisjonar". I en slik situasjon fant Høyesterett at grunnlovsvernet måtte være sterkt, og at tilbakevirkningsbehovet i alle fall i dette tilfellet måtte vike med mindre forholdene var av en slik karakter at vilkåret "sterke samfunnsmessige hensyn" er oppfylt.
- (97) Også en bestående rettsposisjon vil ha sitt grunnlag i en fortidig handling som er gjort ut fra datidens rettstilstand. Et inngrep i denne kan derfor etter omstendighetene ramme den enkelte hardt. Ved lovgivning som regulerer framtidig utøvelse av oppnådde rettsposisjoner, er det imidlertid en avgjørende forskjell sammenlignet med egentlig tilbakevirkning, idet det gjennomgående i større eller mindre grad vil være mulig å innrette seg. En slik tilbakevirkning vil dermed vanligvis ha en mindre inngripende karakter. Behovet for å kunne regulere pågående virksomhet er også gjennomgående større enn behovet for å gripe inn overfor avsluttet aktivitet. Terskelen for å gripe inn overfor Stortingets egen vurdering av behovet for å gi loven tilbakevirkende kraft må da ligge høyere enn ved den egentlige tilbakevirkning. At det gjelder en slik terskel for at domstolene skal sette sin vurdering av lovens rimelighet over Stortingets, kom til uttrykk i normen slik den ble formulert i Borthen-dommen, ved at den retter seg mot inngrep som er "særlig" eller "klart" urimelig eller urettferdig. Ved denne vurderingen må det imidlertid både tas hensyn til inngrepets virkning for den som rammes og behovet for og de generelle virkningene av tiltaket.
- (98) I en del tilfeller vil imidlertid et inngrep i en bestående rettsposisjon kunne ha virkninger som – selv om de retter seg framover i tid – har klare fellestrekk med de man har ved egentlig tilbakevirkning. Jeg tenker spesielt på de tilfellene der rettsposisjonen er et resultat av økonomisk eller annen innsats. Både vår sak og Rt. 2006 side 262 ektefellepensjon – der rettighetshaveren hadde etablert sin rettsposisjon lenge før lovendringen – er eksempler på dette. Slike forhold vil kunne få betydning ved selve anvendelsen av normen.
- (99) Vår sak gjelder framtidig endring av en etablert rettsposisjon – istedenfor å få beholde strukturvotesystemet så lenge som grunnvotesystemet gjelder, faller disse bort etter 25 år. Det er altså ikke spørsmål om å knytte byrder til tidligere handlinger, men om regulering av et oppnådd gode. Volstad gjør likevel gjeldende at en grunnlovsnorm lik den som ble lagt til

grunn i Arves Trafikkskole og rederiskattesaken, skal anvendes. Jeg er ikke enig i dette. Hvordan inngrepet rammer den enkelte, kommer – som jeg nettopp har framholdt – inn ved den konkrete forholdsmessighetsvurderingen, som naturlig inngår i avgjørelsen av om inngrepet er særlig urimelig eller urettferdig. Virkningen av inngrepet kan ikke i seg selv gi grunnlag for å anvende en annen norm enn den som ellers gjelder for uegentlig tilbakevirkning.

- (100) På bakgrunn av avgjørelsen i Rt. 2007 side 1281 Øvre Ullern Terrasse kan det spørres om det er riktig å foreta grunnlovsvurderingen ved uegentlig tilbakevirkning ut fra normen slik den ble formulert av Høyesterett i Borthen-dommen og ektefellepensjons-dommen. I Øvre Ullern Terrasse la Høyesterett til grunn en interessebasert avveining selv om det gjaldt uegentlig tilbakevirkning. Dette ble imidlertid begrunnet i at det dreide seg om to parter – bortfester og fester – med hver sin interesse i eiendommen, jf. avsnitt 101. Dette betyr ikke at Høyesterett generelt har tilsidesatt normen fra Borthen-dommen, jf. at førstvoterende i avsnitt 100 i dommen om Øvre Ullern Terrasse viser til at det framgår av Borthen-dommen at økonomiske rettigheter omfatter "svært forskjellige kategorier". På side 1431 i Borthen-dommen avviste Høyesterett at avgjørelsen måtte bero på en interesseavveining der det *offentliges* interesse må vike dersom den ikke overstiger de interesser som blir skadelidende ved den nye loven. Som Høyesterett der understreket, vil en slik norm "være av utpreget politisk karakter og lite egnet som rettslig norm".
- (101) Jeg vil ikke avvise at normen i andre saker ved inngrep i bestående rettsposisjoner kan gis en annen og mer treffende formulering som bedre fanger opp hva grunnlovsmessigheten skal prøves mot enn det Borthen-normen gjør. Men jeg finner ikke grunn til i denne saken å gå nærmere inn på dette. Også i Borthen-dommen oppstilles en relativ norm, som er fleksibel og skjønnsmessig. Den egner seg godt for å anvendes i dette tilfellet hvor Volstads anførsel nettopp synes å være at selskapet er urimelig og urettferdig behandlet.
- (102) Om den nærmere anvendelse av normen heter det i Borthen-dommen på side 1430:
- "Inn i avveiningen vil blant annet komme hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig eller betydelig og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt."**
- (103) Jeg vil i det følgende foreta en vurdering av grunnlovsmessigheten ut fra de momentene som Høyesterett her har listet opp.
- (104) Jeg ser først på grunnlaget for Volstads forventninger. Som nevnt er de basert på en forutsetning om gjensidighet – når Volstad har oppfylt vilkårene, skal selskapet få strukturvoter på lik linje med grunnkvoten. Selv om jeg mener at denne forventningen ikke har en avtalerettslig karakter, tilsier de forhold som etter mitt syn begrunnet at det her kan foreligge en grunnlovsbeskyttet posisjon at det objektivt sett dreier seg om en sterk forventning som ble brutt ved 2007-forskriften. Dette er egnet til å sette rimeligheten ved 2007-forskriften på prøve.
- (105) I samme retning går i noen grad det siste momentet i oppregningen – om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe. Når strukturvoteprosessen er over, kan det sies at de rederne innen torsketrålgruppen som ikke har strukturert, får en fordel av struktureringen ved at Volstads strukturvoter tilfaller fellesskapet.

- (106) Hvilken betydning dette skal ha ved avveiningen mot grunnlovsnormen, beror på de øvrige momentene i helhetsvurderingen.
- (107) Volstads situasjon ved endringen av strukturkvoteforskriften kan beskrives som følger:
- (108) Volstad er gitt 25 år fra 2008 til å fiske med tre kvotefaktorer knyttet til ett fartøy, det vil si at selskapet får utnyttet strukturkvotene i 27 år til sammen. Departementet, med tilslutning av Stortingets næringskomité, la til grunn at allerede en tidsperiode på 20 år gir tilstrekkelig sikkerhet for at de investeringene og de verdiene rederiet har gitt avkall på i forbindelse med struktureringen, vil bli dekket inn, jf. Strukturmeldingen side 95–97 og Innst. S. nr. 238 (2006–2007) side 26. Omfanget av nystruktureringen som har funnet sted under 2007-forskriften, viser da også at mange har funnet det lønnsomt å strukturere med 20 års tidsbegrensning. Antallet torsketrållatellateller har således sunket fra 61 per 31. januar 2006 til 38 per 31. januar 2012.
- (109) Et moment i denne forbindelse er at Volstad og de andre som strukturerte under 2005-forskriften, får fiske med sine strukturkvoter inntil fem år etter at strukturkvotene til de rederiene som har strukturert under 2007-forskriften, har tilfalt fellesskapet. De siste fem årene var da også ment som en særskilt kompensasjon for de disposisjonene som ble gjort av dem som strukturerte under 2005-forskriften, jf. Innst. S. nr. 238 (2006–2007) side 26, der komiteen uttaler:

"Komiteens flertall, ..., støtter Regjeringens forslag om å innføre en tidsbegrensning på 25 år for allerede tildelte strukturkvoter. Med dette gis allerede tildelte strukturkvoter lengre varighet enn det som foreslås av nye strukturkvoter. Flertallet er opptatt av at myndighetene på denne måten ivaretar hensynet til de disposisjoner som allerede er foretatt av rederiene. Samtidig gir en så lang kvoteperiode tilstrekkelig sikkerhet for foretatte investeringer. Dette kompenseres ytterligere ved at tidsavgrensede strukturkvoter kan avskrives. Flertallet er videre enig i at tidsperioden på 25 år skal gjelde fra og med kvoteåret 2008."

- (110) Spørsmålet er så i hvilken grad forskriftsendringen medfører tap for Volstad sammenlignet med hva selskapet ville ha tjent med tidsavgrensede strukturkvoter, det vil si i hvilken størrelsesorden selskapets stilling eventuelt forverres i bedriftsøkonomisk forstand. Det er altså situasjonen før og etter forskriftsendringen som her skal sammenlignes. At det å innføre en tidsbegrensning isolert sett medfører en reduksjon i strukturkvotenes nåverdi, er klart.
- (111) Tapet kan beregnes på to alternative måter – enten som reduksjon i kvotenes nåværende omsetningsverdi eller som nåverdien av inntektstapet fra 2033. Jeg holder meg her til sistnevnte alternativ – noen kumulasjon skal ikke foretas.
- (112) Det skjer ikke noe inngrep i Volstads strukturkvoter de første 25 årene. Volstads tap knytter seg dermed til perioden etter 2032. Ved beregningen av nåverdien i 2007 av dette tapet må det tas hensyn til hva som vil være påregnelig kvoteandel for Volstad i årene fra og med 2033. I denne forbindelse er det naturlig å ta utgangspunkt i den klart uttalte forutsetningen om at strukturkvotene etter utløpet av tidsbegrensningen, skal fordeles på deltakerne i gruppen, jf. Strukturmeldingen side 62 og 103. På side 62 uttaler departementet således:

"En stabil fordeling mellom fartøygruppene er derfor også en grunnleggende forutsetning for at strukturtiltakene i de ulike gruppene skal få den tilsktede effekt."

Strukturering må skje innenfor forutsigbare, langsiktige rammer for kvotefordelingen, og strukturgevinsten må tilfalle fartøyene i den aktuelle gruppen. Bare da vil den enkelte næringsutøver på forsvarlig vis kunne vurdere sine alternative muligheter."

- (113) Departementet har i Strukturmeldingen med utgangspunkt i en diskonteringsrente på 6 prosent beregnet den relative reduksjonen i nåverdien av Volstads kvotegrnlag fra og med 2033 – det vil si reduksjon i nåverdien av brutto fangstinntekter – til 10,66 prosent med utgangspunkt i den struktureringen som da hadde funnet sted.
- (114) Det er min vurdering at det også må tas hensyn til de tilsiktede konsekvensene av 2007-forskriften om at strukturering ville fortsette innenfor gruppen. Som jeg har vært inne på, har dette også vist seg å slå til. Dette får som konsekvens at verdien av Volstads grunnkvote vil øke ytterligere når de andre fartøyenes strukturkvoter faller bort. 2007-forskriften vil således gi en ytterligere fordelings effekt utover den som lå til grunn for departementets tapsberegning når tidsbegrensningen slår inn.
- (115) Spørsmålet er så hvor langt inntektstapet kompenseres ved at avskrivningsadgangen som følger av at det ble fastsatt en lengsteperiode for strukturkvotene, innebærer en skattebesparelse, jf. skatteloven § 14-50. Dette var et forhold som Stortinget la vekt på, jf. Strukturmeldingen side 103 og det jeg foran har sitert fra Innst. S. nr. 238 (2006–2007) side 26. Avskrivningsmuligheten innebærer at Volstad kan avskrive verdien av kvoterettighetene lineært i strukturkvotenes "levetid" og oppnå 28 prosent skattereduksjon som følge av dette.
- (116) Volstad anfører at avskrivningsadgangen ved den nærmere vurderingen av grunnlovsmessigheten ikke kan tillegges særlig betydning fordi Volstad ikke har hatt nytte av denne på grunn av framførbart underskudd i konsernet som Volstad er en del av. Det argumenteres videre med at det må tas hensyn til den usikkerheten som følger av at nytten av avskrivningsordningen forutsetter et ellers skattepliktig overskudd.
- (117) Selv om det i utgangspunktet er virkningen for den enkelte som skal vurderes, må man også, etter mitt skjønn, trekke inn de normale virkningene av forskriftsendringen. At avskrivningsretten gjennomgående vil være fordelaktig for de rederier som berøres, er ikke bestridt. Dette må være tilstrekkelig til å gi avskrivningsadgangen vekt ved vurderingen. Det må dessuten være *Volstads* skatteposisjon som skal vurderes – ikke konsernets.
- (118) At dette selskapet jevnlig vil generere et overskudd som minst tilsvare avskrivningen på den bokførte verdien av strukturkvotene, er grunnlaget for Volstads forutsetning om at selskapet har tapt på omleggingen i 2007, og må uten videre legges til grunn. Etter min mening må derfor avskrivningsmuligheten fullt ut tas i betraktning når Volstads tap skal beregnes, selv om Volstad foreløpig ikke skulle ha gjort seg nytte av det. Av regnskapene framgår for øvrig at verdien av avskrivningen, basert på en kvoteverdi på 61 millioner kroner, er ført som utgiftspost i Volstads regnskap for årene 2008 til 2011.
- (119) Avgjørende for i hvilken grad avskrivningsadgangen oppveier inntektstapet, er valg av neddiskonteringsfaktor og hvilken verdi som det legges til grunn at strukturkvotene hadde i 2007. Volstad har sterkt framholdt at den bokførte verdien på 61 millioner kroner ikke er uttrykk for den virkelige verdien. Det er ikke for Høyesterett gjort noe forsøk på å godtgjøre dette, og selskapet har heller ikke gitt uttrykk for hvilken verdi det mener strukturkvotene hadde. Men selv om man legger en høyere verdi til grunn, vil

avskrivningen innebære en betydelig reduksjon av tapet. Dette skyldes først og fremst at inntektstapet først inntreffer fra og med 2033, mens skattebesparelsen oppnås allerede fra og med 2008. Det har også betydelig effekt at skatteloven tillater avskrivning av hele den fastsatte verdien av strukturkvotene, selv om det er påregnelig at deler av strukturkvotene fra og med 2033 vil bli videreført i form av økning i grunnkvoten.

- (120) Det kan etter dette i alle fall ikke legges til grunn at tapet – relativt sett – er av særlig stort omfang. Dette samsvarer godt med konklusjonen i bilag 1 til Årsmeldingen fra Fiskebåtredernes Forbund 2010 side 320, hvor det heter:

"Sekretariatet mener at Fiskebåtredernes Forbund fortsatt bør argumentere for å gjeninnføre en tidsavgrenset ordning, til tross for at det under dagens politiske regime vil kunne være politisk vanskelig å få gjennomslag for dette. Sekretariatet vil samtidig bemerke at det med dagens skatteregler ikke er økonomisk rasjonelt å be om dette, men det er kanskje en pris næringen må være villig til å betale for å oppnå større forutsigbarhet."

- (121) Som det framgår, konkluderer sekretariatet i Fiskebåtredernes Forbund med at det ikke kan se økonomiske grunner for å angripe tidsbegrensningen, men påpeker at det kan være grunn til å gjøre innsigelse på politisk grunnlag. Dette kan vanskelig forstås på annen måte enn at nåverdien av skattefradraget generelt anses å utligne nåverdien av det tapet rederiene påføres ved at strukturkvotene faller bort etter 25 år. Jeg kan ikke se noe grunnlag for å sette denne vurderingen til side.
- (122) Min konklusjon er etter dette at selv om Volstad, da struktureringen fant sted, objektivt sett kunne ha en sterk forventning om å få beholde strukturkvotene på lik linje med grunnkvoten, har forskriftsendringen ikke medført at selskapet økonomisk har blitt stilt i en vesentlig dårligere stilling. Dette svekker momentets vekt i helhetsvurderingen.
- (123) På tilsvarende måte må betydningen av at bortfallet av Volstads strukturkvoter i 2033 kommer dem som ikke har strukturert til gode, nyanseres. Dette har sammenheng med at strukturering er noe som kommer hele gruppen til gode og således først og fremst skjer i gruppens egen interesse. Som nevnt har det skjedd en betydelig strukturering innen torsketrålgruppen. Per dags dato er det kun fem trålere av 38 som ikke er tildelt strukturkvoter, og av et kvotegrunnlag på 87,9 kvoter, utgjør strukturkvotene 53,6. Når strukturingsperioden er ute, vil samtlige rederier ha nytte av strukturkvotene, også Volstad. Det vil derfor føre galt av sted hvis man ved rimelighetsvurderingen kun ser på de strukturkvotene Volstad må gi avkall på uten å ta i betraktning den verdiøkningen som faller på rederiet som følge av den øvrige struktureringen.
- (124) I tillegg til at tidsmomentet kommer inn ved beregningen av inngrepets økonomiske virkning for Volstad, har det også en mer generell betydning i grunnlovsvurderingen at det dreier seg om et inngrep der hovedtyngden av virkningen først inntreffer et godt stykke inn i framtiden. Jeg viser i denne forbindelse til plenumsdommen i Rt. 1990 side 284 Selsbakk, hvor Høyesterett på side 295 blant annet uttaler:

"Festeavtaler er forutsatt å skulle ha meget lang varighet. Den som inngår avtaler som skal ha virkning i en fjern framtid, må være forberedt på at lovgiverens syn på hva som vil være rettfærdig eller akseptabelt kan endre seg, og at utviklingen også ellers får et annet forløp enn forutsatt. Hensynet til at partene har forutberegnnet sin situasjon, har derfor ikke helt den samme vekt her som i kontraktlivet ellers."

- (125) Et tilsvarende syn er framholdt i Rt. 2007 side 1281 Øvre Ullern Terrasse avsnitt 107.
- (126) Disse betraktningene må også ha betydning for vår sak. Volstad har innenfor det tidsperspektivet denne saken gjelder, ingen garanti mot tiltak fra fiskerimyndighetenes side som endrer den relative verdien av kvotene. Jeg viser til foredraget til den kongelige resolusjonen fra 2005, som jeg tidligere har sitert, og som dessuten presiserer at strukturvoteordningen bygger på en "politisk forutsetning om stabilitet i den langsiktige fordelingen av ressursene".
- (127) Det som her ble uttalt er i tråd med hvordan regjering og Storting også tidligere har uttrykt seg i offentlige dokumenter når det gis uttalelser om langsiktigheten i de fiskeripolitiske virkemidlene.
- (128) Dette må ses på bakgrunn av at spennet i hvordan fiskerinæringen utøves i vårt land er betydelig, noe som igjen avspeiles i svært ulike interesser innenfor næringen. I tillegg kommer at forvaltningen av fiskeressursene også skal tjene andre sentrale samfunnshensyn, blant annet å "trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene" og "legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode", jf. deltakerloven § 1 om lovens formålsbestemmelse.
- (129) Det blir derfor en sentral oppgave for fiskeriforvaltningen å finne balansen mellom stabilitet i rammevilkårene og behovet for politisk handlefrihet. Dette beror først og fremst på en politisk vurdering. Selv om stabilitet og forutberegnelighet er viktige faktorer i fiskerinæringen, bygger lovgivningen på at disse hensynene må vike når andre fiskeripolitiske målsettinger tilsier det, jf. Strukturmeldingen side 101.
- (130) Siden avgjørelsene i utpreget grad vil måtte bero på politiske overveielser, må det også tas i betraktning at ulike regjeringer kan ha ulike syn på hvilken fiskeripolitikk som skal føres. Synspunktet er understreket i forarbeidene til deltakerloven § 19, jf. Ot.prp. nr. 67 (1997–98) side 51, hvor det heter:

"I medhold av denne bestemmelsen kan Kongen kalle tilbake eller avgrense alle spesielle tillatelser som er gitt til bestemte typer fiske eller fangst (en konsesjonsgruppe). Begrunnelsen for dette er at skiftende regjeringer må stå forholdsvis fritt i å utforme den fiskeripolitikk man ønsker å føre, også med hensyn til hvilke typer fiskerier som skal tillates utøvd."

- (131) Dette bringer meg tilbake til momentoppgreningen i Borthen-dommen. Som første moment nevnes at det skal tas hensyn til hvilke rettigheter eller posisjoner det gjøres inngrep i. Som jeg har vist, er fiskeriforvaltningen et område med en særdeles aktiv myndighetsutøvelse og med vidtgående virkemidler som skal ivareta flere sentrale samfunnshensyn. Stor grad av politisk handlefrihet er både hjemlet i lovgivningen selv, og signaliseres til stadighet utad både fra regjeringen og Stortinget. Utviklingen kan ta ulike retninger avhengig av de politiske mål den til enhver tid sittende regjering ønsker å fremme. Dette kan selvsagt ikke frata aktørene innen fiskerinæringen ethvert vern etter Grunnloven § 97 – som nevnt har jeg konkludert med at det i vår sak er etablert en rettsposisjon som kan være vernet av Grunnloven. Men det viser at vi er på et område der staten bør ha atskillig handlefrihet til å regulere innholdet i fiskeflåtens rammevilkår, jf. tilsvarende betraktning i Rt. 2006 side 262 ektefellepensjon avsnitt 81. Videre har dette betydning for hva aktører innen fiskerinæringen kan forvente med hensyn til

langsiktigheten av de tiltak som iverksettes. Begge disse forhold må igjen virke inn på styrken av grunnlovsvernet.

- (132) Endringen ved 2007-forskriften er utslag av at Stoltenberg II-regjeringen på dette området ønsket å føre en annen politikk enn Bondevik II-regjeringen. Det følger av flere stortingsdokumenter – senest i forbindelse med Stortingets behandling i 2003 om innføring av tidsbegrensete fartøyskvoter for kystfiskeflåten – at det har vært ulike syn på spørsmålet om det skal være tidsbegrensete eller tidsubegrensete fartøyskvoter, og at uenigheten har gått etter politiske skillelinjer.
- (133) De hensyn som lå til grunn for at Stoltenberg II-regjeringen endret ordningen og besluttet at endringen skulle gis virkning også for strukturkvoter tildelt under 2005-forskriften, kommer inn ved vurderingen av om tiltaket var særlig urimelig eller urettferdig. Dette er nærmere beskrevet i Strukturmeldingen.
- (134) Hovedsynspunktene var å motvirke konsentrasjon av kvoter på få hender, å motvirke en økning av prisnivået ved omsetning av fiskebåter – særlig med tanke på rekrutteringen til fiskeflåten – og å sikre fellesskapets styringsmuligheter i samsvar med de fiskeripolitiske mål slik disse kommer til uttrykk ved Stortingets beslutninger. Dette er relevante hensyn som det i utgangspunktet må være opp til de politiske myndigheter å vurdere tyngden av.
- (135) I denne forbindelse må det også tas i betraktning hva konsekvensen ville bli om strukturkvotene som var tildelt under 2005-forskriften, skulle bli stående som tidsubegrensete. Mens de rederiene som strukturerte etter 2007-forskriften, ville miste sine strukturkvoter etter 20 år, ville de rederiene som hadde strukturert under 2005-forskriften, fortsatt kunne fiske i henhold til sine strukturkvoter. Det er bakgrunnen for at regjeringen mente at en slik ordning ville kunne bidra til å skape et A- og et B-lag innen fiskeflåten – slik det betegnes i Strukturmeldingen side 112–113. Det kan dessuten anføres at en slik ordning ville kunne avholde andre redere fra å strukturere, jf. mindretallet i Strukturutvalget, som på side 110 i NOU 2006: 16 uttaler:

"Dersom myndighetene innfører tidsbegrensete kvoter, vil aktører i næringen ikke behandles likt. Myndighetene vil da opprette et A- og B-lag i flåten; de som allerede har strukturert og sitter med et økt tidsavgrenset kvotegrunnlag, og de som for fremtiden får et tidsbegrenset kvotegrunnlag. Sistnevnte vil bli tapere, både lønnsomhetsmessig og i konkurransen om arbeidskraften. På lengre sikt vil de fases ut av næringen."

- (136) Slike betraktninger må ha betydning i grunnlovsvurderingen ved inngrep i bestående rettsposisjoner, jf. Rt. 1996 side 1415 Borthen på side 1432.
- (137) Jeg er etter dette kommet til at det ikke er grunnlag for å si at endringen av 2005-forskriften fra tidsubegrenset til tidsbegrenset tildeling av strukturkvoter representerer et særlig eller klart urimelig eller urettferdig inngrep for Volstad. Av stor betydning er det at endringen ikke kan forutsettes å ha ført til tap av stort omfang, særlig når avskrivningsmuligheten tas i betraktning. Vesentlig i helhetsvurderingen er også at vi er på et område der det generelt er vanskelig å forutsi utviklingen innen et så langt tidsperspektiv som denne saken gjelder. Fiskerinæringen er underlagt et reguleringsregime der det i tråd med at retten til fiske tildeles på årlig basis, ligger en konstant mulighet for endring i rammevilkårene. Endringene kan skyldes ressursituasjonen, men de kan også være begrunnet i ulikt syn på hvilken fiskeripolitikk som skal føres. Jeg legger videre vekt på at endringen skjedde på en skånsom måte under

rimelig hensyn til de verdiene som rederiet har måttet gi avkall på ved at Volstad og de øvrige som strukturerte under 2005-forskriften, fikk tildelt strukturkvoter i 25 år, mot 20 år for de øvrige.

- (138) Jeg har ikke vært i tvil om resultatet, og har derfor heller ikke funnet grunn til å gå inn på betydningen av Stortingets syn på grunnlovsspørsmålet, som sammenfaller med mitt.
- (139) På denne bakgrunn er jeg kommet til at 2007-forskriften ikke er i strid med Grunnloven § 97, og at statens anke må tas til følge på dette punkt.
- (140) Det gjenstår etter dette å ta stilling til om 2007-forskriften strider mot EMKs første tilleggsprotokoll artikkel 1.
- (141) Artikkelen lyder:

"Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties."

- (142) I norsk oversettelse lyder artikkelen:

"Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter."

- (143) Det som etter EMK P1-1 er vernet mot visse inngrep, er "the peaceful enjoyment of his possessions". Etter EMDs praksis kan tilbaketrekking av en offentlig tillatelse av betydning for den økonomiske interessen i å utøve en virksomhet, bli ansett som et slikt inngrep, jf. EMDs dom 7. juli 1989 Tre Traktører Aktiebolag mot Sverige avsnitt 53. I tillegg til en aktuell eiendomsinteresse verner bestemmelsen også en framtidig eiendomsutnyttelse – i EMDs praksis kalt "legitimate expectation".
- (144) I EMDs dom 28. september 2004 Kopecký mot Slovakia avsnitt 47 viste EMD til tilfeller hvor kravet til "legitimate expectation" ble funnet å være oppfylt da forventningen var "based on a reasonably justified reliance on a legal act which has a sound legal basis and which bears on property rights". I Rt. 2008 side 1747 Hopen er EMDs praksis sammenfattet slik at "bestemmelsen i tillegg til rettigheter som faller innunder det tradisjonelle eiendomsrettsbegrep, også omfatter rettsposisjoner der innehaveren må sies å ha hatt en rimelig forventning om at rettsposisjonen vil kunne utnyttes som forutsatt".
- (145) Det første spørsmålet er på denne bakgrunn om det å begrense adgangen til strukturkvoter, med det innholdet som disse hadde etter 2005-forskriften, kan være et inngrep i eiendomsretten, slik EMK P1-1 har vært forstått. Det er vanskelig å finne

sammenlignbar praksis, men med den forståelsen av bestemmelsen som har vært lagt til grunn, finner jeg det riktig å ta som utgangspunkt at det er tilfelle.

- (146) Partene er uenige om hvorvidt det er bestemmelsen i første avsnitt andre setning – avståelsesregelen – eller andre avsnitt – kontrollregelen – som kommer til anvendelse. Volstad har pekt på at det ligger et avståelsesmoment i at strukturkvotene faller bort etter 25 år. Rederiet har imidlertid fortsatt adgang til å delta i fiske og vil nyte godt av økte grunnkvoter når strukturkvotene faller bort. Dette gir inngrepet mer karakter av offentlig regulering, noe som tilsier at vurderingen av om det foreligger krenkelse må gjøres på grunnlag av kontrollregelen. Jeg finner støtte for dette i EMDs dom 12. juni 2012 Lindheim med flere mot Norge avsnitt 75–78 og EMDs avvisningsavgjørelse 30. april 2013 Lohuis med flere mot Nederland avsnitt 47–51.
- (147) Kontrollregelen stiller krav om at inngrepet har hjemmel i lov, og at det er begrunnet i anerkjente samfunnsmessige formål. Ut fra det jeg har sagt om forskriftsendringen og de hensyn som begrunnet den, finner jeg det ikke tvilsomt at disse vilkårene er oppfylt. Det sentrale spørsmålet er om endringen fra tidsubegrenset til tidsbegrenset tildeling – som et kontrolltiltak i EMK P1-1s forstand – tilfredsstillende kravet til forholdsmessighet. Dette er i EMDs dom 23. september 1982 Sporrøng og Lönnroth mot Sverige avsnitt 69 formulert slik at "the Court must determine whether a fair balance was struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights". Formuleringen er gjentatt i en rekke senere dommer.
- (148) Spørsmålet er altså om endringen som ble gjort ved 2007-forskriften, har påført Volstad en uforholdsmessig byrde.
- (149) Innledningsvis viser jeg til de momentene som i denne forbindelse er redegjort for under grunnlovsvurderingen. De gjør seg gjeldende med styrke også ved forholdsmessighetsvurderingen etter EMK P 1-1. Ut over dette vil jeg tilføye:
- (150) Jeg har konkludert med at Volstad har en posisjon som gir selskapet en berettiget forventning om likebehandling av strukturkvotene med grunnkvoten. Denne forventningen ble brutt ved 2007-forskriften ved at rederiet må gi avkall på strukturkvotene etter 2032-sesongen.
- (151) Hvor hardt dette rammer Volstad, vil måtte stå sentralt ved forholdsmessighetsvurderingen. Som jeg imidlertid har påvist, vil det tapet rederiet påføres, langt på vei kompenseres allerede av den avskrivningen som følger av at strukturkvotene er tidsbegrenset. Det kan ikke legges til grunn at det økonomiske tapet etter en relativ vurdering er særlig omfattende. Det må fastholdes at det ved vurdering av tapet er situasjonen før og etter forskriftsendringen som skal sammenlignes.
- (152) Av særlig betydning er det at Volstad, og de andre som strukturerte under 2005-forskriften, de siste fem årene får beholde strukturkvotene etter at andre rederier etter hvert i denne perioden har måttet gi avkall på sine. Som jeg tidligere har nevnt, er denne spesielle overgangsordningen ment å gi kompensasjon for inngrepet. Om betydningen for forholdsmessighetsvurderingen av at det gis en særskilt overgangsordning eller kompensasjon, viser jeg for eksempel til EMDs dom 18. februar 1991 Fredin mot Sverige avsnitt 54 og forutsetningsvis til Lindheim-dommen avsnitt 128 til 135.

- (153) I avgjørelsen 29. november 1991 i saken Pine Valley Developments Ltd. med flere mot Irland avsnitt 59 framhever EMD at det også er et moment at klageren "were engaged on a commercial venture which, by its very nature, involved an element of risk". At man er på et område som involverer risiko, innebærer at man må være forberedt på at utviklingen ikke blir som forutsatt, og man kan ikke ha samme trygge forventning til posisjonen som en som baserer sin forventning på en posisjon uten risiko. Volstad driver, som jeg har vært inne på, i en virksomhet med en rekke usikkerhetsfaktorer og dermed stor risiko – ikke minst er det vanskelig å forutsi hvilke rammebetingelser som vil gjelde på lengre sikt. Rederiet må forventes å ha tatt høyde for risikoen i driften, og inngrepet blir dermed mindre byrdefullt. Avgjørelsen i saken Pine Valley Developments Ltd. viser at dette er et relevant moment ved forholdsmessighetsvurderingen.
- (154) I samme retning vektla EMD at den private parten måtte forstå at det var en nærliggende mulighet for at planen ikke kunne gjennomføres, blant annet som følge av politisk motstand mot tiltaket, jf. avsnitt 59. Dette momentet må etter min mening også tillegges betydning i vår sak. Jeg viser til min redegjørelse for den klare politiske uenigheten om innføringen av tidsubegrensede strukturkvoter som forelå forut for 2005-forskriften. Dette skapte en usikkerhet om strukturkvotenes varighet, som er egnet til å svekke vernet.
- (155) Volstad har vist til tre dommer der EMD har lagt stor vekt på inngrepets tilbakevirkende karakter, jf. dom 20. november 1995 Pressos Compania Naviera S.A. med flere mot Belgia, dom 6. oktober 2005 Draon mot Frankrike og dom 8. november 2005 Kechko mot Ukraina. De to første dommene gjaldt lovendringer som reduserte erstatningsplikt i forhold til tidligere rett, og som var blitt gjort gjeldende for erstatningsbetingende handlinger forut for lovens ikrafttreden. Sistnevnte dom gjaldt en lovendring som reduserte statens lønnsforpliktelse overfor lærere, for allerede utført arbeid. Lovens rettsvirkninger var i alle tre sakene knyttet direkte til handlinger som var avsluttet forut for lovens ikrafttreden, og virkningene inntrådte umiddelbart og uavvendelig. Det dreide seg altså om typiske tilfeller av egentlig tilbakevirkning der normen også etter Grunnloven § 97 er streng. Jeg viser til min tidligere redegjørelse. Som nevnt har vi i vår sak å gjøre med et inngrep av en annen karakter. Jeg kan derfor ikke se at de nevnte dommene gir særlig veiledning for vår sak.
- (156) Endelig har Volstad vist til EMDs dom 14. mai 2013 N.K.M. mot Ungarn, der det i avsnitt 75 uttales at "those who act in good faith on the basis of law should not be frustrated in their statute-based expectations without specific and compelling reasons. Therefore the measure cannot be held reasonably proportionate to the aim sought to be realised". At ordet "compelling" her er benyttet, må ses i sammenheng med sakens karakter. En lovbestemt ventelønn der størrelsen var avhengig av tjenestetid, ble ved nye skatteregler for en viss gruppe offentlige tjenestemenn gitt en toppskatt på 98 prosent. Dette ga klageren en samlet skatteprosent på 52 prosent, som var mer enn tre ganger høyere enn den ordinære skatteprosenten. Det ble blant annet vist til at skatten var betydelig høyere enn den som gjaldt da retten ble opptjent, avsnitt 74, at lovendringen kom på et tidspunkt da klageren ikke hadde noen mulighet til å forberede seg på situasjonen, avsnitt 70, og at det gjaldt en ytelse "serving the special social interest of reintegration", avsnitt 75. På denne bakgrunn kan jeg heller ikke se at denne dommen har betydning for hvilke krav som stilles til forholdsmessigheten i en sak som vår.

- (157) Om de hensyn som ligger bak tidsbegrensningen og begrunnelsen for at tidsbegrensningen også gjøres gjeldende for dem som strukturerte under 2005-forskriften, viser jeg til min redegjørelse under grunnlovsvurderingen.
- (158) Når det i Strukturmeldingen på side 113 så sterkt poengteres den virkning en generell tidsbegrensning har for "fellesskapets styringsmuligheter i forhold til fiskeripolitiske mål", siktes det for det første til muligheten for i framtiden å foreta en fiskeripolitisk ønsket fordeling av fiskeriressursene. Som jeg har vist, er også hensynet til bosetting og næringsutvikling langs kysten et av de sentrale formål med fiskerilovgivningen. Det siktes derfor også til fiskeripolitikken betydning for den alminnelige distrikts- og bosettingsutviklingen.
- (159) Det er her tale om hensyn som det er alminnelig oppfatning om er av vesentlig samfunnsmessig betydning, og som derfor må tillegges betydelig vekt i forholdsmessighetsvurderingen.
- (160) Jeg viser for øvrig til side 114 i Strukturmeldingen der regjeringen oppsummerer de hensyn som den bygger på når den konkluderer med at tidbegrensningen også skal gjelde for dem som strukturerte under 2005-forskriften.
- (161) Etter en samlet vurdering er jeg kommet til at inngrepet oppfylder kravet til forholdsmessighet etter EMK P1-1. Jeg tilføyer at det forhold at det økonomiske tapet for Volstad ikke er av særlig omfang, og kompensasjonen som ligger i fem år lengre tildeling av strukturkvote for de som strukturerte under 2005-forskriften enn for de øvrige, tilsier at resultatet må bli det samme om vurderingen skjer ut fra avståelsesregelen.
- (162) Jeg stemmer for denne

D O M :

Staten v/Fiskeri- og kystdepartementet frifinnes.

- (163) Dommer **Normann**: Jeg er kommet til at anken ikke fører frem.
- (164) Som førstvoterende tar jeg utgangspunkt i at det Volstad AS krever grunnlovsbeskyttelse for, er å få beholde to strukturkvoter så lenge kvoter blir tildelt etter kvotefaktorer. Rederiet har for Høyesterett altså ikke bestridt statens frihet til årlig å fastsette den totale fangstmengden basert på tilgjengelige ressurser. Videre bestrides heller ikke adgangen til – innenfor visse rammer – å fordele mengden mellom ulike fartøygrupper, forby fiske av bestemte fiskeslag, innføre et annet fordelingsystem enn bruk av kvoter eller inkludere nye fartøyer i torsketralgruppen.
- (165) Jeg tar først stilling til *om Volstad AS ved struktureringen i 2005 oppnådde en rettslig posisjon som etter sin art kan være beskyttet av Grunnloven § 97.*
- (166) Jeg er enig med førstvoterende i at rederiet har oppnådd en rettsposisjon som etter sin art kan være vernet av Grunnloven, men jeg bygger dette på en bredere vurdering. Jeg er blant annet ikke enig med ham i at den årlige tildeling av fartøykvote i samsvar med de

etablerte kvotefaktorer utelukkende er et utslag av et politisk ønske om stabile rammevilkår.

- (167) I strukturkvoteforskriften § 7 første ledd første punktum heter det riktignok at strukturkvote "tildeles for ett år av gangen". Det følger imidlertid også av bestemmelsen at prøvingen av om vilkårene er oppfylt, skal gjøres ved første gangs tildeling, og at senere tildeling i utgangspunktet skal skje uten ny prøving, jf. § 7 andre og tredje punktum slik bestemmelsen lød i 2005. I dag fremgår det samme av bestemmelsens andre ledd.
- (168) Utgangspunktet i § 7 om tildeling av strukturkvote for ett år av gangen må forstås på bakgrunn av at myndighetene hvert år fastsetter den totale fangstmengden basert på tilgjengelige ressurser. I reguleringsforskriften for det aktuelle året fastsettes antall tonn per kvote. Hvilken kvote det enkelte fartøyet har for dette året, fremgår av den aktuelle forskriften sammenholdt med det opprinnelige enkeltvedtakets angivelse av kvotefaktor, jf. for eksempel forskrift 21. desember 2007 nr. 1752 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord i 2008. Etter forskriftens system ligger altså kvotefaktoren fast fra år til år.
- (169) Også andre momenter trekker i retning av at strukturkvotefaktoren som sådan ikke skal reguleres årlig. I høringsnotat 26. november 2004 om strukturkvoteordning for havfiskeflåten fremheves eksempelvis på side 22 at det er et trekk ved fiskerinæringen at mange av aktørene har et langsiktig perspektiv på driften; et perspektiv som strekker seg over flere generasjoner. Dette antar departementet har selvstendig betydning utover hensynet til at en investering skal være bedriftsøkonomisk lønnsom. Særlig på bakgrunn av næringens "behov for langsiktig sikkerhet" konkluderer departementet på side 23 med at det ikke ville være tilstrekkelig å forlenge perioden for enhetskvoteordningen – tidsbegrensningen måtte fjernes. Denne sterke fremhevingen av behovet for sikkerhet tilsier etter mitt syn at man ikke kan ha ment at det skulle være opp til forvaltningen om strukturkvotene skulle legges til grunn for fordeling det enkelte år. I samme retning peker de ugjenkallelige og omfattende oppofrelsene rederiene måtte gjøre for å få tildelt strukturkvoter.
- (170) I kgl. res. 4. mars 2005 er det i avsnitt 5 uttalt at fordelingen av ressursene må ligge fast for å ivareta hensynet til stabilitet og den tillit som er nødvendig for å gjennomføre strukturtilpasningen. Også i St.meld. nr. 21 (2006–2007) om strukturpolitikk for fiskeflåten – Strukturmeldingen 2007 – er det på side 15 uttalt at kvotefordelingen mellom fartøyene innad i gruppen skal "ligge fast". Samme oppfatning er lagt til grunn i uttalelsen fra lovavdelingen 22. september 2006. Der heter det dessuten at bestemmelsene om årlig tildeling mest naturlig kan oppfattes som en beskrivelse av en "praktisk fremgangsmåte for beregningen av strukturkvotene over tid" ettersom de årlige kvotene "med nødvendighet" må variere.
- (171) Som det uttales i Strukturmeldingen 2007 på side 13, er strukturkvoteordningen i "bunn og grunn" enkel: Den som har to fartøyer, kan "på visse vilkår slå sammen kvotene og fiske begge kvotene med det ene fartøyet". En strukturkvote er altså i realiteten ett fartøys grunnkvote som tillegges et *annet* fartøys grunnkvote. For grunnkvoter gjelder ingen tilsvarende rettslig regulering som for strukturkvoter, men det er på det rene at grunnkvoter ikke er gjort tidsbegrenset, jf. Strukturmeldingen 2007 side 92.

- (172) En langvarig forvaltningspraksis viser i tillegg at tildeling av kvotefaktor skjer en gang. Grunnkvotene ble tildelt på 1990-tallet og har siden ligget fast, jf. NOU 2008: 5 side 220. Førstvoterende har trukket frem enkelte uttalelser i offentlige dokumenter for å underbygge at eventuelle forventninger om tildeling av kvoter bare kan baseres på politiske bindinger. Særlig er det vist til foredraget til den kongelige resolusjonen hvor 2005-forskriften ble fastsatt. Jeg oppfatter det som uttales om at "fordelingsnøkler for kvotefordelingen innad i en gruppe" kan endres, slik at dette sikter til omlegging av hele systemet, også for grunnkvotene. Jeg kan ikke se at disse uttalelsene kan tillegges særlig vekt.
- (173) I St.meld. nr. 58 (1991–92) – Strukturmeldingen 1992 – gis det uttrykk for at det ved tildeling av en konsesjon til å drive fiske med et bestemt fartøy, "skapes en forventning som kan danne grunnlag for et erstatningskrav ut fra grunnlovens § [97] og § 105". Fiskernes forventning om fortsatt adgang til fiske bygger altså i følge myndighetene selv ikke utelukkende på et politisk grunnlag – den har også en viss rettslig forankring. Jeg antar at dette er årsaken til at man gjennomgående har tatt blant annet de ulike former for tidsbegrensning av kvoter inn i den enkelte hjemmelsforskriften. Dersom fiskerimyndighetene skulle stå fritt til å unnlate å bygge på strukturkvotene ved den årlige tildelingen, kan jeg for øvrig vanskelig se behovet for å tidsbegrense ordningen.
- (174) Jeg er på denne bakgrunn ikke enig med staten i at det eneste som tildeles én gang for alle, er et tilsagn om at søkeren oppfyller grunnvilkårene for årlig tildeling av strukturkvotefaktor. Vi står etter mitt syn overfor et vedtak om en fordelingsnøkkel som står fast fra år til år.
- (175) Rettslige posisjoner som bygger på offentlige tillatelser, nyter imidlertid ikke uten videre vern etter Grunnloven § 97 mot ny lovgivning. Om en rettighet er vernet, beror på rettighetens karakter, innhold og fundament, jf. plenumsdommen i Borthensaken i Rt. 1996 side 1415 på side 1424. Og selv om en rettighet etter sin art er vernet, er det ikke dermed sagt at et inngrep i den er grunnlovsstridig. Som jeg skal komme tilbake til, avhenger dette av en nærmere vurdering.
- (176) Rettigheter til fiskekvoter er gjenstand for omsetning sammen med fartøyet, og ved omsetningen av slike kvoterettigheter blir det betalt betydelige beløp. Dette taler for at slike rettigheter bør ha grunnlovsvern.
- (177) Staten har anført at grunnlovsvern for kvotefaktorer harmonerer dårlig med at de marine ressursene tilhører fellesskapet, jf. havressursloven § 2. Innholdet av dette rettslige prinsippet er imidlertid uklart, og har ikke vært ansett for å være til hinder for at deltakelsen i deler av fiskeriene forbeholdes dem som allerede har en særlig tilknytning til fisket. I Strukturmeldingen 2007 fremhever regjeringen på side 14 at innføringen og bruken av slike individuelle tillatelser har vært et virkemiddel for å sikre fellesskapets rettigheter og utøve fellesskapets ansvar, og at det ikke er "et motsetningsforhold mellom bruken av individuelle tillatelser og fellesskapets eierskap til fiskeressursene".
- (178) Sentralt i denne sammenheng er at det *ikke* er tale om å gi en bestemt gruppe *eiendomsrett* til fiskeressursene i den forstand at de har et evigvarende krav på å få fiske bestemte kvoter uavhengig av hvilken ordning som gjelder for tillatelsen til å fiske. Det er bare spørsmål om vern av en fordelingsnøkkel innad i den aktuelle gruppe av fiskere så lenge tildeling av fiskerettigheter skjer på grunnlag av det någjeldende kvotesystemet.

- (179) Staten har gjennom årene benyttet ulike tiltak for å redusere overkapasiteten i fiskeflåten ved å redusere antall fartøy. Strukturkvoteordningen er på samme tid både et effektiviseringsinstrument og et kapasitetsreduserende tiltak. Den avløste tidligere enhetskvoteordninger, og i Ot.prp. nr. 76 (2001–2002) er det på side 2 uttalt at enhetskvoteordningene innenfor havfiskeflåten i realiteten er "privatfinansierte struktur- og kondemneringsordninger". Begrunnelsen for innføringen av strukturkvoter var med andre ord å få næringen med på en ordning som myndighetene mente var til det beste for samfunnet og næringen selv.
- (180) Den tidligere enhetskvoteordningen, der kvotene var gjort tidsbegrenset, var ikke attraktiv nok til at et tilstrekkelig antall redere ville benytte seg av den. Strukturkvoteforskriften 2005 ble vedtatt etter tett kontakt mellom myndighetene og næringen. Formålet var nettopp å få til en ordning med bred oppslutning blant rederne. Dette var nødvendig for å sikre at ordningen skulle få den ønskede effekt. Næringen samlet seg om et kompromiss som i det vesentlige hadde det samme innholdet som så ble fastsatt i strukturkvoteforskriften 4. mars 2005.
- (181) Strukturering var riktignok frivillig, men dette endrer ikke at vilkårene ble fastsatt av myndighetene for å fremme en ordning til det beste for fellesskapet og den samlede næringen. Preget av gjensidighet ga Volstad AS en sterk og beskyttelsesverdig forventning om at ordningen ikke skulle endres.
- (182) Jeg finner det på denne bakgrunn klart at det med den strukturkvotefaktor Volstad AS er tildelt, er etablert en posisjon som etter sin art kan være vernet av Grunnloven § 97.
- (183) Førstvoterende bygger på at endringsforskriften virker tilbake. Dette er jeg enig i.
- (184) Grunnloven § 97 retter seg bare mot tilbakevirkning *til skade*. Mitt syn er at det må tas utgangspunkt i en individuell vurdering av de direkte skadevirkningene som Volstad AS er påført som følge av endringen, jf. plenumsdommen om Arves Trafikkskole i Rt. 2006 side 293 avsnitt 50, 53 og 54 og om rederiskatt i Rt. 2010 side 143 avsnitt 130-136. Andre og mer indirekte følger av forskriftsendringen vil likevel kunne være av betydning, men de inngår i første rekke i den bredere vurderingen av om tilbakevirkningen er grunnlovsstridig, jf. dommen om Arves Trafikkskole avsnitt 55. I dette tilfellet dreier de indirekte virkningene av forskriftsendringen seg særlig om avskrivningsreglene som kom til anvendelse som følge av at strukturkvotene ble gjort tidsbegrenset. Betydningen av dette kommer jeg tilbake til.
- (185) Jeg finner det klart at innføringen av tidsbegrensningen har negative økonomiske konsekvenser for Volstad AS, selv om disse vanskelig kan tallfestes nøyaktig. En rettighetshaver med tidsbegrensede rettigheter vil være i en bedre posisjon enn om rettigheten er tidsbegrenset. Det kan ikke være tvilsomt at Volstad AS med stor sannsynlighet vil få redusert inntektsgrunnlag i fremtiden sammenlignet med situasjonen dersom rederiet hadde fått beholde strukturkvotene uten tidsbegrensning.
- (186) Førstvoterende konkluderer med at det ikke kan legges til grunn at rederiets tap er av særlig stort omfang. Han bygger blant annet på "den klart uttalte forutsetningen [i strukturmeldingen 2007 side 103] om at strukturkvotene etter utløpet av tidsbegrensningen, skal fordeles på deltakerne i gruppen", jf. avsnitt 112. Dersom dette

blir gjennomført, vil verdien av Voldstad AS' gjenværende kvotefaktor øke i 2033. Men om det vil bli gjennomført en slik fordeling ved opphør av tidsbegrensede kvotefaktorer i 2033, er svært usikkert. Staten har ikke avgitt noen rettslig garanti for dette. Volstad AS vil i en slik situasjon for øvrig bli stilt dårligere sammenlignet med om rederiet hadde valgt ikke å strukturere og hadde hatt tre grunnkvotefaktorer i behold. Jeg kan derfor ikke se at denne forutsetningen har særlig betydning.

- (187) Det må dessuten være på det rene at verdien av et fartøy med tidsubegrensede strukturkvoter er høyere enn når strukturkvotene er tidsbegrenset. Regjeringen la selv i 2007 til grunn at en "forhåndsfastsatt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen etter alt å dømme [ville] redusere omsetningsprisene for fartøy for fortsatt drift", jf. Strukturmeldingen 2007 side 101. Da strukturkvotene ble gjort tidsbegrenset, kunne de gjøres til gjenstand for avskrivning. Allerede ved at det i strukturmeldingen 2007 ble vist til dette, ligger det fra myndighetenes side en erkjennelse av at det inntreffer et verdifall.
- (188) Min konklusjon er at tilbakevirkningen er til skade for Volstad AS.
- (189) Jeg går så over til å se på *om denne tilbakevirkningen rammes av Grunnloven § 97*. Jeg vil – på bakgrunn av førstvoterendes opplegg – først si noe om selve grunnlovsnormen. Deretter drøfter jeg hvor sterkt tilbakevirkningselementet er, før jeg ser nærmere på hensynene i forholdsmessighetsvurderingen.
- (190) Høyesterett har i flere plenumsdommer gitt uttrykk for at det ved inngrep i økonomiske rettigheter må foretas en momentbasert interesseavveining der forholdsmessighetsvurderinger står sentralt, jf. plenumsdommen om rederiskatt i Rt. 2010 side 143 avsnitt 150. Et viktig spørsmål blir da hvor sterkt tilbakevirkningselementet er, jf. dommen avsnitt 153.
- (191) Førstvoterende bygger i stor grad sin drøftelse av grunnlovsnormen på skillet mellom egentlig og uegentlig tilbakevirkning. Dette skillet kan kanskje være egnet som et pedagogisk virkemiddel, men mitt syn er at det etter dagens rettsstilstand ikke er avgjørende for valget av grunnlovsnorm. Verken i plenumsdommen om Arves Trafikkskole i Rt. 2006 side 293 eller i plenumsdommen om rederiskatt i Rt. 2010 side 143 er skillet benyttet av flertallet, og skillet har vært kritisert i juridisk teori, jf. blant annet Moltumyr Høgberg, Forbud mot tilbakevirkende lover (2010) side 270–275 med videre henvisninger og i TfR 2010 side 694 flg. på side 712.
- (192) Førstvoterende anser de to dommene som eksempler på egentlig tilbakevirkning. Denne rubriseringen er jeg ikke enig i. Som det fremgår av dommene, gjaldt de uegentlig tilbakevirkning – men med klare likhetstrekk med egentlig tilbakevirkning. For Arves Trafikkskole falt retten til å fradragføre inngående merverdiavgift bort – trafikkskolen var altså fratatt en økonomisk rettighet, se dommen avsnitt 70. Men Høyesterett la stor vekt på at lovendringen *i sin virkning* la nye økonomiske byrder på en tidligere handling. I rederiskattesaken var det ikke innført nye og skjerpede materielle skatterettslige regler, slik førstvoterende i vår sak synes å gi uttrykk for. Derimot ble forfallstidspunktet for allerede pådratte skatteforpliktelser fremskyndet, og det var ikke lenger opp til rederiene å avgjøre når skatten skulle betales. I avsnitt 153 i dommen går det klart frem at flertallet ikke mente at det gjaldt et tilfelle hvor loven direkte knyttet tyngende rettsvirkninger til eldre handlinger, men en mellomform. Det heter her:

" ... Dersom lova direkte knyter tyngjande rettsverknader til eldre hendingar, er lova som hovudregel grunnlovsstridig. Om lova derimot berre gir reglar om korleis ein etablert rettsposisjon skal utøvast for framtida, er hovudregelen den motsette. Mellom desse ytterpunkta finst det overgangsformer. I vår sak står vi overfor ei slik overgangsform. ..."

- (193) Både dommen om Arves Trafikkskole og dommen om rederiskatt viser at det er en flytende overgang mellom egentlig og uegentlig tilbakevirkning. Dette understreker at skillet ikke er egnet som kriterium for valg av grunnlovsnorm.
- (194) Tilbakevirkningen i saken som nå står til avgjørelse i Høyesterett, knytter ikke tyngende rettsvirkninger direkte til eldre begivenheter. Men 2007-forskriften rokket ved grunnleggende forutsetninger for de disposisjoner Volstad AS foretok med endelig virkning da rederiet søkte om strukturkvoter, jf. plenumsdommen om rederiskatt avsnitt 162–164.
- (195) Volstad AS gjorde omfattende og ugjenkallelige oppofrelser i form av kondemnering av båter og avkall på fiskekvoter som vilkår for å bli tildelt strukturkvoter. Dersom Volstad AS hadde valgt ikke å strukturere, ville rederiet ved bortfall av strukturkvoteordningen i 2033 fortsatt hatt i behold de to grunnkvotene og fiskekvotene til sei og blåkveite som måtte oppgis som ledd i struktureringen.
- (196) Rederiet hadde berettigete forventninger – utover det som er vanlig ved offentlige tillatelser – om at strukturkvotefaktorene til gjengjeld skulle være tidsbegrensede. Ordningen kom i stand etter nært samarbeid med næringen, og strukturkvoteforskriften har i det vesentlige samme innhold som det kompromiss næringen etter interne drøftelser – på sterk oppfordring fra den politiske ledelse i departementet – hadde kommet frem til.
- (197) I denne sammenheng er det helt sentralt at myndighetenes formål nettopp var å få fiskebåtrederne til å handle slik Volstad AS gjorde, jf. plenumsdommen om rederiskatt avsnitt 162. For at strukturkvoteordningen skulle få den ønskede effekt, måtte et tilstrekkelig antall fiskebåtrederne strukturere. Tidsbegrensningen ble fjernet fordi den tidligere enhetskvoteordningen ikke hadde virket effektivt nok, jf. Fiskeri- og kystdepartementets høringsnotat om strukturkvoteordning for havfiskeflåten 26. november 2004 side 23. Mange redere ville rett og slett ikke gått inn på ordningen dersom den hadde vært tidsbegrenset. Opphevelsen av tidsbegrensningen var følgelig selve kjernen i myndighetenes stimuleringsiltak.
- (198) I tillegg kommer at vi her er på et område hvor behovet for forutberegnelighet er særlig sterkt, jf. plenumsdommen om Arves Trafikkskole avsnitt 71. Deltakelse i fiske krever store investeringer, og i Strukturmeldingen 2007 fremheves det på side 14 også andre forhold som understreker betydningen av forutberegnelighet i næringen:

"Det knytter seg en viss risiko og usikkerhet til all næringsvirksomhet. Få næringsgrener lever likevel med større usikkerhet enn fiskeriene. I tillegg til den ordinære forretningsmessige risikoen, preges investeringer i fiskeriene også av usikkerhet knyttet til fremtidig bestandsutvikling, fiskens tilgjengelighet, miljømessige forhold og risiko for havari og skader. Slik risiko reduserer forutsigbarheten i denne næringen. Det er derfor viktig at de rammebetingelser myndighetene fastsetter, er forutsigbare og stabile."

- (199) Som nevnt, er det vanskelig å beregne de nøyaktige økonomiske virkningene for Volstad AS av at strukturvoteordningen ble gjort tidsbegrenset. Førstvoterendes konklusjon er at tapet ikke er av særlig stort omfang.
- (200) Størrelsen på rederiets tap er etter mitt syn ikke avgjørende. I plenumsdommen om Arves Trafikkskole i Rt. 2006 side 293 var trafikkskolen påført et tap på 40 000 kroner, jf. dommen avsnitt 53. Og i avsnitt 76 heter det at tapet "uansett [må] ha begrenset betydning ved grunnlovsvurderingen". Jeg legger tilsvarende synspunkt til grunn for min vurdering.
- (201) I samsvar med myndighetenes egen vurdering ved endringsforskriften i 2007, legger jeg til grunn at rederiet er påført skade både ved en reduksjon i nåverdien av fartøyet F/T Volstad med tilknyttede strukturvoter og ved at selskapet får et redusert inntektsgrunnlag i fremtiden sammenlignet med situasjonen dersom rederiet hadde fått beholde strukturkvoten uten tidsbegrensning.
- (202) Førstvoterende bygger beregningen av tapet forskriftsendringen medfører for Volstad AS på nåverdien av inntektstapet fra 2033. Siden det ikke har betydning for mitt syn på saken, går jeg ikke nærmere inn på om denne fremgangsmåten er riktig.
- (203) Staten har fremholdt at de fordeler Volstad AS og andre i tilsvarende situasjon har fått som følge av tidsbegrensingen, må tillegges vekt, og fremhever særlig at tidsbegrensningen innebærer en skattemessig fordel gjennom adgangen til årlig lineær avskrivning av strukturkvotenes verdi over 25 år.
- (204) Jeg er enig i at man også kan ta i betraktning de mer indirekte virkninger som inntreffer som følge av bestemmelsen som virker tilbake, og som henger nært sammen med denne, jf. Rt. 2006 side 293 Arves Trafikkskole avsnitt 54. I vår sak er avskrivningsadgangen ikke en del av endringsforskriften, men en konsekvens av at strukturkvotene ble gjort tidsbegrenset. Ved innføringen av tidsbegrensningen ble avskrivningsadgangen lagt til grunn som en forutsetning, jf. Strukturmeldingen 2007 side 103.
- (205) I denne saken kan avskrivningsmulighetene likevel ikke tillegges særlig betydning. Selv om næringen vurderes som helhet, vil det variere om et rederi har et skattbart overskudd som gjør det mulig å nyte godt av avskrivningsreglene. Etter min mening kan ikke konklusjonen til sekretariatet til Fiskebåtredernes Forbund som førstvoterende siterer, tas til inntekt for at sekretariatet mener at alle i næringen vil ha økonomisk fordel av avskrivningsreglene. Sekretariatets konklusjon er da også at forbundet fortsatt bør argumentere for å gjeninnføre en tidsbegrenset ordning for å sikre forutberegnelighet.
- (206) Volstad AS er datterselskap i konsernet Volstad Shipping AS, som i en rekke år har hatt til dels store underskudd. Konsernet har derfor ikke vært i skatteposisjon siden 2007. Etter det opplyste var samlet avskrivning av kvoter tilhørende Volstad AS per 31. desember 2011 på 9,7 millioner kroner. Avskrivningene har likevel hatt begrenset praktisk betydning for dette selskapet, fordi det uavhengig av denne adgangen ville ha betalt betydelige konsernbidrag til morselskapet. Disse opplysningene er ikke bestridt av staten, og Høyesterett må derfor legge dem til grunn.
- (207) Etter førstvoterendes syn må det sees bort fra konsernbidragene, fordi det er Volstad AS' – og ikke konsernets – skatteposisjon som skal vurderes. Jeg ser det slik at det er Volstad

AS' skatteposisjon som vurderes selv om man tar hensyn til konsernbidragene. Med konsernbidrag forstås en reell formuesoverføring fra et konsernselskap til et annet. Det dreier seg altså ikke bare om en regnskapspostering for skattemessige formål. De muligheter for skattetilpasning som finnes innenfor konsernet, må etter mitt syn tas i betraktning, og skattebesparelsen utgjør under enhver omstendighet bare 28 prosent av avskrivningsbeløpet.

- (208) Det må også tillegges vekt at tilbakevirkningen kan ramme fartøy i én og samme gruppe ulikt. Bare fartøyer som har strukturert, mister deler av sine kvotefaktorer. Fartøyer som ikke har strukturert, vil derimot kunne bli tilført økt kvotegrunnlag selv om de ikke har gjort noen oppofrelser med endelig virkning. Denne forskjellsbehandlingen fremstår som ubegrunnet.
- (209) Førstvoterende argumenterer med at det ville gi urimelige utslag for dem som strukturerte etter 2007-forskriften – og som vil miste sine kvoter etter 20 år – dersom de som strukturerte etter 2005-forskriften, likevel skulle få beholde sine strukturkvoter uten tidsbegrensning. De som strukturerte etter 2007-forskriften, visste imidlertid at strukturkvotene var tidsbegrensede. Og som jeg allerede har vært inne på, hadde de ingen rettslig garanti for at strukturkvotene skulle tilbakeføres til gruppen gjennom økte grunnkvoter. Denne gruppen hadde dermed et svakere rettslig fundament for sine forventninger enn den gruppen som strukturerte etter 2005-forskriften.
- (210) Staten har vist til at Volstad AS' strukturkvoter først faller bort i 2033 og har anført at det lange tidsperspektivet må tillegges betydelig vekt.
- (211) Jeg er enig i at dette momentet generelt bør veie tungt. Dette stiller seg imidlertid annerledes når myndighetenes stimuleringsiltak nettopp var å tildele kvoter uten tidsbegrensning, fordi den tidsbegrensede ordningen ikke hadde hatt tilstrekkelig virkning.
- (212) Staten har videre vist til at vi befinner oss på et gjennomregulert område hvor det er behov for omfattende styringsmuligheter, og at disse bindes opp langt frem i tid dersom tidsbegrensningen fjernes.
- (213) Myndighetenes behov for handlefrihet har selvfølgelig generelt sett betydning. Men som jeg tidligere har redegjort for, vil myndighetene uansett ha de sentrale virkemidler i behold. Det Volstad AS krever, er at selskapets kvotefaktor opprettholdes så lenge kvoteordningen består. Dette påvirker ikke adgangen til å endre andre sider ved ordningen. Det er heller ikke slik at Grunnloven hindrer at retten til strukturkvotefaktor oppheves, men dette kan bare skje innenfor de rammer § 97 oppstiller.
- (214) Staten har også gjort gjeldende at det – på bakgrunn av de styringsmuligheter som myndighetene uansett vil ha i behold – er så lite forutberegnelighet på dette området at den rettslige posisjonen under enhver omstendighet er svært usikker. Jeg ser det tvert imot slik at denne usikkerheten gjorde det enda viktigere for Volstad AS å oppnå den forutberegneligheten den tidsbegrensede strukturkvoteordningen nettopp skulle sikre selskapet.
- (215) At det var politisk uenighet knyttet til spørsmålet om å fjerne tidsbegrensningen, og at næringen var kjent med dette, kan etter mitt syn ikke stille saken i et annet lys. Rederiet

hadde en sterk og berettiget forventning om at det ikke etter kort tid – alene på grunn av et annet politisk syn – ble foretatt endringer av den etablerte ordningen med tilbakevirkende kraft. Det er nettopp en slik posisjon Grunnloven § 97 skal beskytte.

- (216) Førstvoterende viser i ulike sammenhenger til Rt. 2006 side 262 om ektefellepensjon for fraskilte, som etter hans syn har flere likhetstrekk med vår sak. Etter min mening gjelder den et helt annet saksforhold. Den dreide seg om en avledet rettsposisjon hvor det var stor usikkerhet forbundet med om og når retten ville inntre. Jeg finner ikke grunn til å gå nærmere inn på saken.
- (217) Jeg er etter en samlet vurdering kommet til at tilbakevirkningselementet i denne saken er så sterkt at det er naturlig å sammenligne den med plenumsdommene om Arves Trafikkskole i Rt. 2006 side 293 og om rederiskatt i Rt. 2010 side 143. Det ligger i dette at det må foreligge sterke samfunnsmessige hensyn før strukturkvotefaktorene som Volstad AS ble tildelt i 2005, kan gjøres tidsbegrensede. Hvor sterke de samfunnsmessige hensyn må være for å skape den nødvendige interesseovervekt, beror generelt sett på hvor betydelig tilbakevirkning det er tale om. Tilbakevirkningen i vår sak er etter mitt syn noe mer avdempet enn i de to nevnte plenumssakene. Det skal følgelig noe mindre til av begrunnede samfunnsmessige hensyn for å anse den som grunnlovsmessig.
- (218) Spørsmålet blir etter dette *om det her foreligger tilstrekkelig sterke samfunnsmessige hensyn.*
- (219) Jeg tar utgangspunkt i de vurderingene regjeringen selv la til grunn ved innføringen av tidsbegrensningen i 2007. I Strukturmeldingen 2007 side 114 gis det uttrykk for at omleggingen fra tidsubegrensede til tidsbegrensede strukturkvoter ble ansett viktig for den samlede fiskeriforvaltning og var av "substansiell fiskeri-, nærings- og distriktspolitisk karakter". På side 113 i meldingen blir det dessuten konkludert med at det ville være "den beste løsningen" at tidsbegrensningen fikk virkning også for strukturkvoter som opprinnelig var tildelt uten tidsbegrensning. Den nærmere begrunnelsen for dette siste fremgår på side 112–114 i meldingen. Det er etter mitt syn i første rekke det mer konkrete som der sies, som har interesse for grunnlovsspørsmålet. De hensyn som fra regjeringens side er trukket frem er:
- Hensynet til å unngå å skape et A- og B-lag i fiskeflåten.
 - Hensynet til å opprettholde et spredt og likeverdig eierskap.
 - Hensynet til å markere fiskeressursene som fellesskapets eiendom.
 - Hensynet til at fellesskapets styringsmuligheter forbedres dersom hele kvotegrunnlaget er underlagt de samme overordnede rammebetingelser.
 - Hensynet til at en tidsbegrensning kan virke dempende på prisene når fartøyer omsettes for fortsatt drift.
 - Hensynet til å sikre fortsatt fiskereid flåte gjennom den prisdempende effekten.

- (220) Jeg finner ikke grunn til å gå inn på i hvilken grad domstolene kan overprøve disse vurderingene, fordi spørsmålet ikke kommer på spissen i denne saken. Som jeg nå vil vise, har regjeringen selv gitt uttrykk for at de hensyn som taler for tilbakevirkning, har begrenset vekt.
- (221) Tyngden av argumentet om å unngå et A- og B-lag i fiskeflåten, er på side 112–113 vurdert slik:
- "Det har ... blitt anført at dersom det innføres en forhåndsfastsatt tidsbegrensning for nye tildelinger av strukturkvote, uten å gjøre dette gjeldende også for dem som allerede har fått strukturkvote første gang under 2003-/2005-reglene, vil dette skape et A-og B-lag i fiskeflåten. Ved vurderingen av dette argumentets tyngde, må det imidlertid tas i betraktning at en rekke beslutninger opp gjennom årene faktisk har ført til at fartøy som i det ytre fremstår som like, nå har ulik kvote."**
- (222) På side 109 og 112 fremgår det at den geografiske effekten av innføringen av en forhåndsfastsatt tidsbegrensning for allerede tildelte strukturkvoter, vil bli "svært begrenset", og at endringen vil føre til små endringer i fordelingen mellom industrieide og fiskereide torsketrålere.
- (223) Når det gjelder hensynet til å unngå økt eierkonsentrasjon, er det for havfiskeflåten gitt regler om eierkonsentrasjon i forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157. Den generelle regelen er at en eier ikke kan inneha torsketrålkonsesjon på flere fartøy enn det antall fartøy som til sammen vil bli tildelt ni kvotefaktorer, jf. forskriften § 2-4. Dette tilsvarer rundt 10 prosent av det samlede antall fartøyer i gruppen.
- (224) På side 92 uttales det at "[d]en betydning en forhåndsfastsatt tidsbegrensning for strukturkvoten måtte ha som markering av fiskeressursene som felles eiendom, er ... begrenset".
- (225) Det legges på side 113 til grunn at en forhåndsfastsatt tidsbegrensning også for allerede tildelte strukturkvoter, kan virke dempende på prisene når fartøyene omsettes for fortsatt drift. Og i tråd med dette at "[e]n slik dempet pris ... også [vil] være gunstig for å sikre en fortsatt fiskereid flåte", og at dette også vil "medvirke til å gjøre det enklere å rekruttere nye fartøyeiere blant fiskerne." På den annen side fremgår det på side 111 at omfordelingen mellom industrieide og fiskereide torsketrålere – som er den fartøygruppen denne saken gjelder – vil være beskjeden i disfavør av den førstnevnte gruppen.
- (226) Jeg kan etter denne gjennomgangen ikke se at regjeringen har ment at det her foreligger sterke samfunnsmessige hensyn.
- (227) Dette har – slik jeg ser det – også avgjørende betydning for spørsmålet om hvilken vekt det skal legges på Stortingets syn på grunnlovsspørsmålet. Det fremgår av Innst. S. nr. 238 (2006–2007) på side 26 at næringskomiteens flertall nøyde seg med å gi sin tilslutning til regjeringens vurdering av om tilbakevirkningen var grunnlovsstridig. Som det vil ha fremgått av min gjennomgang av Strukturmeldingen 2007, har regjeringen gitt uttrykk for at de hensyn som taler for tilbakevirkning, har begrenset vekt.

- (228) Jeg er på denne bakgrunnen kommet til at innføringen av forhåndsfastsatt tidsbegrensning for strukturkvoter tildelt Volstad AS før forskriftsendringen 8. juni 2007 strider mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, og således er ugyldig.
- (229) De momentene som inngår i min grunnlovsdrøftelse vil stå sentralt også ved en vurdering av forholdet til EMK P1-1. Med min konklusjon om grunnlovsstrid, er det imidlertid ikke nødvendig å ta stilling til om det i tillegg foreligger brudd på EMK.
- (230) Jeg stemmer etter dette for at anken forkastes, og at Volstad AS i samsvar med hovedregelen i tvisteloven 20-2 tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.
- (231) Dommer **Skoghøy**: Jeg er kommet til samme resultat som annenvoterende, dommer Normann, og kan i det vesentlige slutte meg til den begrunnelse hun har gitt.
- (232) Det er sikker tolking av Grunnloven § 97 at den ikke bare forbyr å knytte nye byrder til eldre handlinger eller begivenheter, men også beskytter mot uforholdsmessig inngripende eller tyngende inngrep i etablerte rettsposisjoner. Det vern Grunnloven § 97 gir mot inngrep i etablerte økonomiske rettsposisjoner, er i stor grad sammenfallende med beskyttelsen etter EMK protokoll 1 artikkel 1, og etter min mening er den tidsbegrensning som ved forskriftsendringen i 2007 ble innført for adgangen til å tildele strukturkvoter til fartøyer som før forskriftsendringen var blitt tildelt strukturkvoter, også et brudd på denne bestemmelsen. Selv om det ut fra mitt syn på Grunnloven § 97 ikke er nødvendig å gå inn på hvorvidt det foreligger brudd på EMK protokoll 1 artikkel 1, finner jeg det ønskelig også å ta standpunkt til dette.
- (233) Etter EMDs praksis beskytter protokoll 1 artikkel 1 ikke bare eksisterende formuesrettigheter, men også berettigede forventninger om å oppnå rettigheter til formuesgoder ("legitimate expectations"), se nærmere Stig H. Solheim, Eiendomsbegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon, 2010, side 218 ff. og Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 3. udgave 2010, side 928 ff. Både spørsmålet om det foreligger et eksisterende formuesgode, og om det foreligger en berettiget forventning, må avgjøres med grunnlag i nasjonal rett.
- (234) Det er ikke tvilsomt at ervervstillatelser, fiskekonsesjoner og tildelte fiskekvoter må anses som eksisterende formuesrettigheter. Fiskekvoter tildeles for ett år av gangen, og som grunnlag for tildelingen av kvoter innenfor hver fartøygruppe benyttes kvotefaktorer, se forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten (strukturforskriften av 2005) § 7, jf. § 3 andre ledd. Dette følger også av en konsekvent forvaltningspraksis. Ved overføring av kvoterettigheter i forbindelse med fartøystrukturering blir økningen av det enkelte fartøys kvotefaktor fastsatt ved første gangs tildeling av strukturkvoter. I vår sak er det spørsmål om den økte kvotefaktor Volstad AS fikk tildelt ved struktureringen i 2005, er beskyttet av protokoll 1 artikkel 1.
- (235) Ved gjennomført strukturering blir de enkelte fartøyenes kvotefaktorer registrert hos Fiskeridirektoratet. Siden de årlige kvotene blir tildelt på grunnlag av de registrerte kvotefaktorene, gir kvotefaktorene i alle fall grunnlag for berettigede forventninger om å oppnå rettigheter til formuesgoder. Da rettigheter til kvotefaktorer er gjenstand for omsetning sammen med fartøyene, og markedet er villig til å betale betydelige beløp for

slike rettigheter, må imidlertid registrerte kvotefaktorer etter min mening anses som eksisterende formuesrettigheter. Som førstvoterende har redegjort for, ble kvotefaktoren for F/T Volstad ved struktureringen i 2005 økt fra 1 til 3, og i Volstad AS' regnskaper ble verdien av denne økte kvotefaktor bokført til 61 millioner kroner. De betydelige beløp som blir betalt for kvotefaktorer, er et resultat av den funksjon som kvotefaktorene etter strukturkvoteforskriften og fast forvaltningspraksis spiller ved tildeling av de årlige fiskekvotene, og markedsverdien av kvotefaktorene taler med styrke for å anse dem som eksisterende formuesrettigheter.

- (236) I samme retning peker den ligningsmessige behandling av kvotefaktorer. Etter sikker praksis skal kvoterettigheter ved skatteligningen behandles som immaterielle driftsmidler, jf. Lignings-ABC 2012, side 553–534. Tidsubegrensede kvoterettigheter kan bare avskrives dersom verdifallet er åpenbart, se skatteloven § 6-10 tredje ledd første punktum. Kvoterettigheter som er tidsbegrensede, kan avskrives over rettighetens levetid med like store årlige beløp, se skatteloven § 6-10 tredje ledd andre punktum, jf. § 14-50. Den ligningsmessige behandling av kvotefaktorer viser hvordan myndighetene oppfatter kvotefaktorenes funksjon ved tildeling av fiskekvoter, og bidrar til å underbygge at kvotefaktorer etter norsk rett må anses som eksisterende formuesrettigheter.
- (237) Siden rettigheter til kvotefaktorer under enhver omstendighet gir en sterk og velbegrunnet forventning om å bli tildelt fiskekvoter, er det uansett ingen tvil om at den faktorøkning Volstad AS fikk ved struktureringen i 2005, er beskyttet av protokoll 1 artikkel 1.
- (238) Da F/T Volstad i 2005 fikk økt sin kvotefaktor fra 1 til 3, gjaldt det ingen tidsbegrensning for faktorøkningen. Ved forskriftsendringen i 2007 ble faktorøkningen tidsbegrenset til 25 år regnet fra og med 2008. Det at tidsbegrensede kvotefaktorer blir gjort tidsbegrensede, er et klart inngrep i de formuesrettigheter eller forventninger som er knyttet til kvotefaktorene. For at et slikt inngrep skal være forenlig med protokoll 1 artikkel 1, må inngrepet være begrunnet i legitime hensyn og tilfredsstillende de krav protokoll 1 stiller til proporsjonalitet.
- (239) Både først- og annenvoterende har redegjort for de hensyn som regjeringen ved forskriftsendringen i 2007 påberopte som grunnlag for å tidsbegrense strukturkvoter og å gi tidsbegrensningen tilbakevirkende kraft. Det er ikke tvilsomt at disse hensynene er legitime, og det er heller ikke bestridt av Volstad AS. Spørsmålet er derfor om disse hensynene er tilstrekkelig tungtveiende til å gjøre inngrep i Volstad AS' formuesrettigheter.
- (240) Protokoll 1 artikkel 1 skiller mellom avståelse av og regulerende inngrep i formuesrettigheter, og etter EMDs praksis skal det mer til for å rettferdiggjøre en rettighetsavståelse enn et regulerende inngrep. I nyere praksis har imidlertid EMD hatt en mer nyansert tilnærming. Hvis det er tale om et regulerende inngrep som i sine virkninger ligger nært opptil avståelse, vil kategoriseringen spille mindre rolle, jf. Solheim, op. cit. side 74–75. Dette samsvarer med nyere norsk høyesterettspraksis om den beskyttelse Grunnloven § 97 gir mot inngrep i etablerte rettsposisjoner. Hvor tungtveiende samfunnsinteresser som kreves for at det skal kunne gjøres inngrep i etablerte rettsposisjoner, avhenger av hvor sterkt tilbakevirkningselementet er, jf. Rt. 2006 side 293 (Arves Trafikkskole) og Rt. 2010 side 143 (rederiskattesaken). Jeg viser til annenvoterendes redegjørelse for dette.

- (241) I EMDs dom 12. juni 2012 i saken Lindheim mfl. mot Norge var det blant annet spørsmål om omgjøring av tidsbegrensede festekontrakter til tidsubegrensede skulle bedømmes etter avståelsesregelen eller regelen for regulerende inngrep ("kontrollregelen"). EMD kom til at inngrepet måtte vurderes etter regelen for regulerende inngrep. Etter min oppfatning må innføring av tidsbegrensning på tidsubegrensede kvotefaktorer bedømmes på samme måte. Det at den økte kvotefaktor opphører etter 25 år, og den kvote som dermed blir ledig, ved forskriftsendringen i 2007 ble forutsatt å skulle bli fordelt mellom alle kvoteberettigede, medfører imidlertid at inngrepet også inneholder et klart avståelseselement, som det må tas hensyn til ved proporsjonalitetsvurderingen.
- (242) For at et inngrep i en beskyttet interesse skal være forholdsmessig, må inngrepet være egnet til og nødvendig for å oppnå formålet med dette. I tillegg kreves at myndighetene ved gjennomføringen av inngrepet har truffet en rimelig balanse mellom statens interesser og borgernes interesser. Hvis inngrepet fremstår som inngripende eller uforholdsmessig tyngende for borgerne, foreligger det brudd på protokoll 1 artikkel 1, se Kjølbro, op. cit. side 942 og Solheim, op. cit. side 81 ff. med videre henvisninger.
- (243) Som annenvoterende har redegjort for, griper den tidsbegrensning som i 2007 ble innført på opprinnelig tidsubegrensede kvotefaktorer, inn i en gjensidig bebyrdende ordning. Den økte kvotefaktor som fiskebåtrederer som har strukturert etter strukturkvoteforskriften av 2005, har fått, har sitt motstykke i at de har måttet kondemnere det fartøy som kvotefaktoren opprinnelig var knyttet til, og at rederiet har måttet oppgi de fiskerettigheter som var knyttet til dette. For Volstad AS var det en klar forutsetning at den økte kvotefaktoren som selskapet fikk ved struktureringen, erstattet grunnkvotene for de kondemnerte fartøyene. Fra myndighetenes side var den økte kvotefaktor rederiene fikk ved strukturering etter 2005-forskriften før endringen i 2007, bevisst gjort tidsubegrenset. Ved å tilby tidsubegrensede økninger i kvotefaktorene oppnådde myndighetene fortgang i en rederfinansiert nedbygging av fiskeflåten. I en slik situasjon må det kreves tungtveiende samfunnsmessige grunner for at staten skal kunne fragå de forpliktelser som den påtok seg ved struktureringsordningen.
- (244) Jeg kan ikke se at det i denne saken er påberopt slike grunner. Som annenvoterende har redegjort for, fremstår de samfunnsmessige fordelene ved å tidsbegrense de opprinnelig tidsubegrensede strukturkvotefaktorene som temmelig beskjedne.
- (245) Førstvoterende har som argument for å godta tidsbegrensningen på opprinnelig tidsubegrensede kvotefaktorer blant annet lagt vekt på at virkningen først vil inntre i 2033, og at størrelsen av de årlige kvotene er avhengig av en rekke usikre faktorer.
- (246) Etter min mening er det ikke riktig at virkningen først vil inntre i 2033. Hvor lang tid Volstad AS kan påregne å beholde den tildelte kvotefaktor, er bestemmende for hvordan driften frem til 2033 skal legges opp, og dette har også betydning for omsetningsverdien av fartøyet og hva som er mulig å oppnå ved salg av kvoterettighetene. Det lar seg rett og slett ikke bestride at en tidsubegrenset rettighet i utgangspunktet er mer verdt enn en tidsbegrenset.
- (247) Derimot har førstvoterende rett i at størrelsen på fremtidige kvoter er avhengig av en rekke usikre forhold. Etter min oppfatning kan imidlertid dette ikke være noe gyldig argument for at staten ikke skal trenge å stå ved sitt løfte om tidsubegrensede kvotefaktorer. Det at det i fiskerinæringen finnes mange usikkerhetsmomenter, er tvert

imot et argument for at fiskerinæringen ikke bør utsettes for ytterligere usikkerhet ved at kvotefaktorene endres.

- (248) Som argument for at virkningen av innføring av tidsbegrensning er begrenset, har staten blant annet vist til at rederne ved innføringen av tidsbegrensningen fikk adgang til å avskrive verdien av kvotefaktorene ved inntektsskatteligningen. For rederier som går med overskudd, vil skattebesparelsen utgjøre 28 prosent av avskrivningsbeløpet.
- (249) Jeg er enig i at den skattebesparelse som fiskebåtrederer oppnår ved å kunne avskrive verdien av kvoterettigheter, ikke bare er et relevant moment ved forholdsmessighetsvurderingen etter Grunnloven § 97, men også ved forholdsmessighetsvurderingen etter EMK protokoll 1 artikkel 1. Hvorvidt rederiene vil oppnå noen skattebesparelse, avhenger imidlertid av flere forhold. Blant annet er dette avhengig av at rederiet har et skattbart overskudd. Dersom rederiet inngår i et konsern, må de muligheter for skattetilpasning som finnes innenfor konsernet tas i betraktning, da eiendomsbeskyttelsen ikke kan være avhengig av om næringsvirksomheten er organisert i ett eller flere selskaper. Under enhver omstendighet utgjør skattebesparelsen bare 28 prosent av avskrivningsbeløpet.
- (250) Volstad AS har med styrke fremholdt at avskrivningsmulighetene ikke har hatt noen verdi for selskapet, og dette har staten ikke bestridt. Dette er et faktum Høyesterett må legge til grunn, se tvisteloven § 11-2 første ledd andre punktum, jf. § 11-1 tredje ledd. Som fremholdt av annenvoterende ved grunnlovsdrøftelsen, kan det derfor i denne saken ikke legges særlig vekt på avskrivningsmuligheten.
- (251) Staten har også vist til at den etter fiskerilovgivningen har myndighet til å tildele kvoter til nye fartøyer, og at verdien av tidligere tildelte kvotefaktorer på denne måten kan bli redusert. Det at staten i prinsippet har myndighet til dette, er riktig, men i en situasjon hvor det er overkapasitet i flåten, er dette lite aktuelt.
- (252) Etter min oppfatning kan det heller ikke tillegges vekt at staten på annen måte kan endre kvotereguleringen. Endringer må skje innenfor de alminnelige rammer for offentlig myndighetsutøvelse, og det at staten kan endre andre sider ved reguleringen, er uansett ikke noe argument for at staten skal kunne gjøre opprinnelig tidsbegrensede kvotefaktorer tidsbegrensede.
- (253) Ved proporsjonalitetsvurderingen er det også et moment hvorvidt inngrepet har element av forskjellsbehandling. Etter min oppfatning har den tidsbegrensning for tidligere tildelte strukturkvotefaktorer som ble innført ved forskriftsendringen i 2007, klart et slikt element. Mens de som valgte å strukturere etter 2005-forskriften før endringen i 2007, får sine kvotefaktorer redusert etter 2033, vil de som lot være å strukturere, ha sine kvotefaktorer i behold.
- (254) Det er på det rene at de som strukturerte før forskriftsendringen i 2007, ikke vil komme dårligere ut enn dem som har strukturert senere. Tvert imot vil de som strukturerte før forskriftsendringen, få kvotefaktorer med fem år lengre varighet. De som har strukturert etter forskriftsendringen, har imidlertid strukturert med kunnskap om at den økte kvoteandel var tidsbegrenset. Disse kan derfor ikke sammenlignes med dem som strukturerte før forskriftsendringen. Det har derfor begrenset interesse at strukturkvoter etter 2005-ordningen har fem år lengre varighet enn strukturkvotefaktorer som er tildelt

etter 2007-ordningen. For de som strukturerte før endringen i 2007, kan disse fem årene på ingen måte anses som tilstrekkelig kompensasjon for at de må gi avkall på tidsbegrensningen.

- (255) Som jeg tidligere har påpekt, er det ikke mulig å komme bort fra at en tidsbegrenset rettighet i utgangspunktet er mer verdt enn en tidsbegrenset. Dersom man skal beregne det tap som Volstad AS har lidt ved innføringen av tidsbegrensning på den økte kvotefaktor som selskapet fikk ved struktureringen i 2005, er det naturlig å ta utgangspunkt i antatt kjøpesum for en tilsvarende tidsbegrenset kvotefaktor i 2033. Tapet er imidlertid ikke begrenset til dette. Så lenge den økte kvotefaktor opphører i 2033, må driften av fartøyet tilpasses dette, og salgsverdien av fartøy og kvoterettigheter vil i denne perioden være betydelig redusert. På den annen side må det tas hensyn til at det ved forskriftsendringen i 2007 var forutsatt at kvoter som blir ledige ved opphør av tidsbegrensede kvotefaktorer, skal fordeles på de øvrige kvotefaktorinnehavere innenfor fartøygruppen. Dersom dette blir gjennomført, vil verdien av den gjenværende kvotefaktor øke i 2033. Hvorvidt det vil bli gjennomført en slik fordeling ved opphør av tidsbegrensede kvotefaktorer, er imidlertid svært usikkert. Staten har ikke avgitt noen rettslig forpliktende garanti for dette. Og som tidligere nevnt, kan det ved beregningen av Volstad AS' tap ikke legges særlig vekt på muligheten til å avskrive verdien av tidsbegrensede kvotefaktorer, da denne muligheten – etter det partene er enige om – ikke har hatt noen verdi for selskapet.
- (256) Siden flere av de elementer som inngår ved beregningen av det tap som Volstad AS er påført, er usikre, er det – som annenvoterende har påpekt – vanskelig å beløpsfeste dette. For avgjørelsen av saken er dette heller ikke nødvendig. På samme måte som ved proporsjonalitetsvurderingen etter Grunnloven § 97 er det sentrale ved proporsjonalitetsvurderingen etter EMK protokoll 1 artikkel 1 at det tilbud om tidsbegrensede kvoteandeler som lå i strukturkvoteforskriften av 2005 før endringen i 2007, tok sikte på å stimulere til strukturering. Selv om det var politisk strid om forskriften av 2005, måtte de som valgte å strukturere etter denne forskriften før endringen i 2007, kunne gå ut fra at en eventuell endring ikke ville skje med tilbakevirkende kraft. Volstad AS lot seg friste av tilbudet om tidsbegrensede kvoter og påtok seg irreversible oppofringer ved å kcondemnere to fartøyer og gi avkall på de fiskerettigheter som var knyttet til disse. Staten må betraktes som en enhet – uavhengig av skiftende regjeringer. Det fremstår som uakseptabelt at staten etter at redere har akseptert myndighetenes tilsagn, skal kunne gå fra sitt løfte uten at det foreligger tungtveiende samfunnsmessige grunner for det.
- (257) Ved proporsjonalitetsvurderingen etter EMK protokoll 1 artikkel 1 innrømmer EMD nasjonale myndigheter en skjønnsmargin. Begrunnelsen for denne skjønnsmarginen er at nasjonale myndigheter som oftest vil være bedre egnet enn EMD til å vurdere nødvendigheten av inngrepet fordi nasjonale myndigheter har større innsikt i særlige forhold som måtte gjøre seg gjeldende i det enkelte land. Mellom nasjonale lovgivere og domstoler eksisterer det ikke noen tilsvarende avstand. Som fremholdt av EMD i storkammerdom 19. februar 2009 i saken A og andre mot Storbritannia avsnitt 184, kan derfor skjønnsmarginen etter EMK ikke overføres til forholdet mellom nasjonale organer. EMD uttaler her:

"The doctrine of the margin of appreciation has always been meant as a tool to define relations between the domestic authorities and the Court. It cannot have the same application to the relations between the organs of the State at the domestic level."

- (258) Det at skjønnsmarginen etter EMK ikke gjelder i forholdet mellom nasjonale domstoler og lovgivere, kan likevel ikke være til hinder for at nasjonale domstoler ved proporsjonalitetsvurderingen legger vekt på lovgivernes vurdering. Den rett som borgerne etter EMK artikkel 13 har til å få prøvd nasjonalt hvorvidt det foreligger konvensjonsbrudd, kan ikke forstås slik at domstolene ved vurderingen av om et lovinngrep er proporsjonalt, uten videre skal sette seg i lovgivernes sted. Hvorvidt domstolene skal vise tilbakeholdenhet ved prøvingen av lovgivernes proporsjonalitetsvurdering, beror imidlertid fullt ut på *nasjonale regler*.
- (259) Etter min oppfatning taler gode grunner for at norske domstoler ved proporsjonalitetsvurderingen etter protokoll 1 artikkel 1 normalt bør være noe tilbakeholdne med å overprøve Stortingets og regjeringens prioriteringer av politisk karakter. I vår sak er det imidlertid ikke tale om å overprøve Stortingets og regjeringens politiske prioriteringer, men spørsmål om hvilke krav som skal stilles til myndighetenes opptreden overfor borgerne, og hvordan politiske målsetninger skal avveies mot borgernes rettssikkerhet. Ved avgjørelsen av slike spørsmål er det liten grunn til å innrømme politiske myndigheter noe særlig spillerom for skjønn.
- (260) Jeg er på dette grunnlag kommet til at innføringen av tidsbegrensning på den økte kvotefaktor Volstad AS fikk ved struktureringen i 2005, ikke bare er i strid med Grunnloven § 97, men også er i strid med EMK protokoll 1 artikkel 1.
- (261) Dommer **Tjomsland:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Tønder.
- (262) Dommer **Matningsdal:** Likeså.
- (263) Dommer **Stabel:** Likeså.
- (264) Dommer **Endresen:** Likeså.
- (265) Dommer **Indreberg:** Likeså.
- (266) Dommer **Webster:** Likeså.
- (267) Dommer **Noer:** Likeså.
- (268) Dommer **Bull:** Likeså.
- (269) Dommer **Bårdsen:** Som tredjevoterende, dommer Skoghøy.
- (270) Dommer **Falkanger:** Likeså.
- (271) Dommer **Øie:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med annenvoterende, dommer Normann.

(272) Dommer **Matheson:** Likeså.

(273) Dommer **Kallerud:** Likeså.

(274) Dommer **Gjølstad:** Likeså.

(275) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

Staten v/Fiskeri- og kystdepartementet frifinnes.

Riktig utskrift bekrefte: