

Slakteskips adgang til å levere produksjonsfisk utenfor Norge

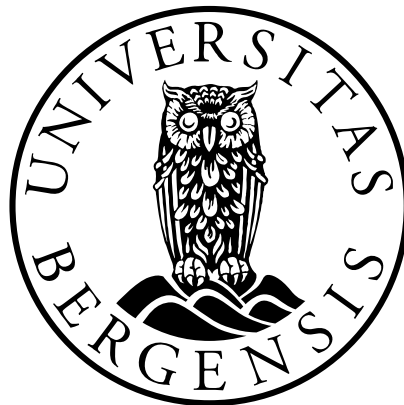
*En analyse av hjemmelsgrunnlaget til vilkåret
«innenlands» i forskrift om kvalitet på fisk og
fiskevarer § 17 første ledd*

Kandidatnummer:

224

Antall ord:

13 239



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

08.06.2020

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	2
1.1	Tema, problemstilling og aktualitet.....	2
1.2	Metodisk tilnærming og struktur	5
1.3	Avgrensning av avhandlingen	6
2	Legalitetsprinsippet og tolkning av hjemmelsbestemmelser	7
2.1	Legalitetsprinsippet	7
2.1.1	Legalitetsprinsippet som tolkningsprinsipp	9
3	Forskrifter.....	13
3.1	Tolkning av forskrifter.....	13
3.2	Virkingen av en utilstrekkelig hjemmel	16
4	Kvalitetsforskriften § 17.....	17
4.1	Forskriftens innhold.....	17
4.2	Hjemmelsgrunnlaget for kvalitetsforskriften § 17.....	18
4.2.1	Oppgitt hjemmelsgrunnlag	18
4.2.2	Vurdering av konsekvensene av vilkåret “innenlands”.....	19
4.2.3	Matloven § 1 – lovens formål	21
4.2.4	Matloven § 7.....	28
4.2.5	Matloven § 9.....	34
4.2.6	Matloven § 12.....	36
4.2.7	Samlet vurdering av hjemmelsgrunnlagene	38
5	Avsluttende bemerkninger	40
	Litteraturliste	42
	Lister over tabeller, figurer o.l.	54

1 Innledning

1.1 Tema, problemstilling og aktualitet

Ved en forskriftsendring den 24. april 2019, med hjemmel i matloven §§ 7,9 og 12¹, ble det oppstilt et krav om at «[o]ppdrettet fisk skal sorteres innenlands slik at fisk med sår, misdannelser, grove behandlingsfeil eller indre kvalitetsfeil ikke omsettes til humant konsum», jf. forskrift om kvalitet på fisk og fiskevarer § 17 første ledd² (heretter «kvalitetsforskriften»). Tidligere inneholdt ikke kvalitetsforskriften noe eksplisitt krav om at fisken måtte bli sortert innenlands. Endringen ble blant annet begrunnet med redsel for omdømmetap for norsk oppdrettsfisk i utlandet.³ Den skadede fisken blir kalt produksjonsfisk og det er ansett at mellom 3 – 5 % av oppdrettsfisk havner i kategorien produksjonsfisk.⁴

Problemstillingen for avhandlingen er om forvaltningen har gått utenfor hjemmelslovens kompetanse når den har oppstilt et krav i kvalitetsforskriften § 17 om at produksjonsfisken skal sorteres «innenlands».

Forskriftsendringen i april 2019 har vært sett i sammenheng med oppstarten av Hav Line Gruppen AS (heretter «Hav Line») sitt slakteskip «Norwegian Gannet» sin virksomhet i Norge i november 2018.^{5,6} I høringsrunden til forskriftsendringen hadde særlig Hav Line flere kritiske innsigelser.⁷ Blant annet trakk Hav Line frem at et krav til sortering «innenlands» ville stride med hjemmelsgrunnlaget til kvalitetsforskriften.⁸

Den tradisjonelle metoden ved oppdrett er at levende fisk blir hentet opp av brønnbåter fra merdene og fraktet levende, enten til ventemerd eller direkte til slakting på land.⁹ Metoden til «Norwegian Gannet» skiller seg ut ved at

«fisken bløgges og slaktes om bord på skipet og på vei til mottakshavnen der det leverer ferdig pakkede produkter. Dette vil være et alternativ til slakt av fisken på land

¹ Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet m.v. (matloven, matl.)

² Forskrift 28. juni 2013 nr. 844 om kvalitet på fisk og fiskevarer (Forskrift om kvalitet på fisk og fiskevarer)

³ Høringsbrev 31.01.2019 s. 2.

⁴ Berge (2020), *Bearbeidingspåbudet for produksjonsfisk settes midlertidig til side*, ilaks.no.

⁵ Berglihn og Lund (2019), *Hav Line-sjefen: – Norge fremstår som en bananrepublikk*, dn.no.

⁶ Vadset (2019), *Norwegian Gannet (01/2019)*, maritimt.com.

⁷ Høringsuttalelse Hav Line (2019).

⁸ Ibid. s. 15 – 17.

⁹ FHF (u.å.), *Moderne slakting av laks*, sjomatnorge.no, s. 3.

og transport med vogntog. Ifølge rederiet som eier fartøyet, har skipets sløyemaskiner en total kapasitet på 160 000 tonn fisk i året, som tilsvarer om lag 13 pst. av den årlige produksjonen i Norge».¹⁰

Driftskonseptet vil i avhandlingen bli omtalt som «Hav Line-metoden». Ved bruk av Hav Line-metoden, vil et fullastet «Norwegian Gannet» kunne «fjerne 50 laksetrailere og 36 trailere med tomkasser fra veiene. Det sparer norske veier for 86 trailere per last, og 150 i uken».¹¹

«Norwegian Gannet» bygger på en ny teknologi som gjør det mulig å slakte oppdrettsfisken effektivt om bord. Dette igjen fører til at «Norwegian Gannet», og potensielt lignende skip, fremover kan levere norsk oppdrettslaks direkte til det utenlandske markedet. En konsekvens av det vil kunne være en nedgang i aktivitet og arbeidsplasser i Norge, tilknyttet blant annet videreforedlingsindustrien av oppdrettsfisk.¹² Arbeidsplasser tilknyttet transport av oppdrettsfisk og dens produkter risikerer også å forsvinne som en naturlig følge av lavere tilgang på varer å transportere til utlandet. På en annen side kan det bedre kvaliteten på fisken at den raskere havner på det utenlandske markedet. Videre vil denne type virksomhet som slakteskip bedriver, kunne flytte transporten av oppdrettsfisk fra lastebil og vei over til skip og sjø. Dette kan tilsi at det er en mer miljømessig og trafikksikker måte å transportere fisken på. Det er altså en rekke ulike hensyn og variabler inne i bildet rundt bruken av slakteskip.

I Danmark har det blitt bygget opp et mottakssenter for å ta imot oppdrettsfisk fra skip som «Norwegian Gannet». Danskene er av den grunn interessert i at skip har adgang til å levere oppdrettsfisk til Danmark. Av denne grunn sendte Danish Seafood Association en klage til ESA om at Norges kvalitetsforskrift § 17 bryter med EØS-avtalen. ESA, ved Internal Market Affairs Directorate, konkluderte med at kvalitetsforskriften § 17 ikke bryter med EØS-avtalen slik den står for øyeblikket.¹³ Dette begrunnes blant annet med at kvalitetsforskriften § 17 ikke omfattes av selve EØS-avtalen.¹⁴

Nærings- og fiskeridepartementet hadde med hjemmel i den tidligere kvalitetsforskriften § 17, stilt opp et krav om at slakteskipet måtte sortere produksjonsfisken i Norge. På denne

¹⁰ NOU 2019: 18 s. 42.

¹¹ Ilaks-redaksjonen (2019), *Hav Line saksøker staten i slaktebåtsaken*, ilaks.no.

¹² Aare (2019), *Her mistet de nesten 7000 tonn fersk laks da den nye slaktebåten kom*, e24.no.

¹³ EFTA (2019).

¹⁴ EFTA (2019) s. 2 – 4.

bakgrunn innga Hav Line begjæring om midlertidig forføyning. Ved Bergen tingretts kjennelse den 07.01.2019, TBERG-2019-2384, vant Hav Line frem med krav om midlertidig forføyning over departementets vedtak med krav om sortering av produksjonsfisk i Norge. Dommeren var blant annet av den oppfatning at den tidligere kvalitetsforskriften § 17 ikke oppstilte noe krav om levering av produksjonsfisk til sortering innlands.

Per dags dato har «Norwegian Gannet» dispensasjon fra den nye kvalitetsforskriften § 17 frem til 1. juli 2020.¹⁵ I dispensasjonstiden sorteres produksjonsfisken i Danmark.¹⁶ Produksjonsfisken må herfra bli sendt tilbake igjen for bearbeiding i Norge.¹⁷ I april 2020 ble ønsket om forlengelse av dispensasjonen avslått.¹⁸ Hav Line møtte staten i Bergen tingrett i mai 2020 om kvalitetsforskriften § 17¹⁹, men endelig dom er ikke klar.²⁰ Etter 1. juli 2020 må «Norwegian Gannet» i utgangspunktet selv levere produksjonsfisken til Norge.²¹

Det kan stilles spørsmål ved om departementet hadde kompetanse i matloven til forskriftsendringen som eksplisitt stiller krav om at produksjonsfisk blir sortert innenlands. Forvaltningens adgang til å fastsette vilkår i forskrifter med utgangspunkt i en overordnet lov har særlig fått oppmerksomhet etter at det såkalte hytteforbudet ble vedtatt i mars 2020.²² Debattene i etterkant viser at spørsmålet om hjemmelslovens rekkevidde generelt er et dels uavklart juridisk spørsmål som fortjener større oppmerksomhet.²³ Det følger av maktfordelingsprinsippet²⁴ at forvaltningen skal forholde seg til hjemmelslovens begrensninger, men i tilfellet med kvalitetsforskriften § 17 – som med hytteforbudet – kan det reises spørsmål om forvaltningen blant annet har gått utenfor hjemmelslovens formål, og med det utenfor sin kompetanse. At samfunnets grenser blir trukket opp av forvaltningen, kan innebære en uthuling av maktfordelingsprinsippet til fordel for den utøvende makt, på bekostning av Stortinget som den lovgivende forsamling.

¹⁵ Regjeringen (15.05.2019), *Gir Hav Line midlertidig dispensasjon*, regjeringen.no.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Regjeringen (2020), *Har avslått Hav Line-søknad*, regjeringen.no.

¹⁹ Bringslid (2020), *Nå skal fremtiden til den omstridte slaktebåten avgjøres*, e24.no.

²⁰ Dommen får eventuell rettskraft først etter avhandlings innleveringsdato, se tvisteloven § 29-5 jf. § 19-14.

²¹ Nesvik (2019), *Vi støtter innovasjon til havs*, aftenposten.no.

²² Forskrift om karantene, isolasjon og forbud mot opphold på fritidseiendommer mv. i anledning utbrudd av Covid-19.

²³ Se for eksempel Marthinussen (2020), *Hytteforbudet: Et juridisk kinderegg – og trolig ugyldig*, rett24.no.

²⁴ Statsmaktene skal holde hverandre i sjakk, se Eckhoff og Smith (2018) s. 96. Grunnloven omtaler den utøvende makt (del B), den lovgivende makt (del C) og den dømmende makt (del D).

1.2 Metodisk tilnærming og struktur

Problemstillingen for avhandlingen gjelder en konkret forskrift med hjemmel i matloven. Matloven utgjør særlovgivning på forvaltningsrettens område og det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet (heretter «legalitetsprinsippet») kommer til anvendelse.²⁵ For å vurdere om hjemmelen for kvalitetsforskriften § 17 er tilstrekkelig, er det nødvendig å forstå bakgrunnen og anvendelsen av legalitetsprinsippet. I punkt to vil det derfor bli foretatt en nærmere gjennomgang av legalitetsprinsippet og de legislative hensynene bak prinsippet. Avhandlingens problemstilling løses på bakgrunn av alminnelig juridisk metode. Det foreligger ikke på nåværende tidspunkt relevant rettspraksis som omhandler de aktuelle bestemmelsene i matloven eller kvalitetsforskriften. Av den grunn vil det henvises til høyesterettspraksis der legalitetsprinsippet og hjemmelsproblematikk generelt har blitt drøftet.

Hva kvalitetsforskriften § 17 innebærer for den private part, vil være av betydning for om hjemmelsgrunnlaget er tilstrekkelig.²⁶ Det er derfor relevant for avhandlingen å tolke bestemmelsen. I punkt tre skal derfor blant annet metoden for tolkning av forskrifter trekkes frem og vurderes.

I punkt fire analyseres innholdet av kvalitetsforskriften § 17 første ledd og tilhørende oppgitt hjemmelsgrunnlag. Konsekvensene av vilkåret «innenlands», vil bli gjennomgått fra perspektivet til en part som rammes av vilkåret, og som var i drift før kvalitetsforskriften ble presisert. Hvilket perspektiv som legges til grunn, vil kunne ha betydning for hvilket hjemmelskrav som anses å være tilstrekkelig.²⁷

Problemstillinger rundt forskrifter med hjemmel i flere lovbestemmelser vil også bli tatt opp i punkt fire. Forskrifter med hjemmel i flere lovbestemmelser, reiser en metodisk utfordring da ingen skriftlige rettskilder drøfter denne problemstillingen eksplisitt. Dette gjør at hensynene bak legalitetsprinsippet vil kunne få stor vekt i denne vurderingen.²⁸

Til slutt, i punkt fem, vil det bli gitt noen avsluttende bemerkninger.

²⁵ Se blant annet Frøberg (2015) punkt 1. om det strafferettslige legalitetsprinsippet.

²⁶ Se punkt 2.1.1.

²⁷ Se punkt 2.1.1 og punkt 4.2.2.

²⁸ Se Monsen (2012) s. 182 – 183 om vektlegging av reelle hensyn.

1.3 Avgrensning av avhandlingen

Vilkåret «innenlands» i kvalitetsforskriften § 17 har reist en rekke juridiske problemstillinger. Imidlertid setter avhandlingens rammer noen avgrensninger for hvilke som kan omtales. Det innebærer at det kun skal vurderes om hjemmelsgrunnlaget til kvalitetsforskriften § 17 første ledd er tilstrekkelig. Imidlertid kommer ikke legalitetsprinsippets krav om tilgjengelighet og tilstrekkelig presisjon på spissen i avhandlingen.²⁹ Dette kravet vil derfor kun kort bli omtalt under.³⁰

Eventuelle tilblivelsesemangler³¹ som problemstillingen om forskriftsendringen i realiteten var et enkeltvedtak³² rettet kun mot «Norwegian Gannet» eller spørsmålet om ugyldighet grunnet brudd på utredningsplikten jf. forvaltningsloven § 37 første ledd³³, vil ikke bli vurdert. Heller ikke spørsmål om eventuell tilbakevirkende kraft vil bli tatt opp i denne avhandlingen.³⁴ På bakgrunn av uttalelsen fra ESA, som nevnt over, vil avhandlingen ikke drøfte problemstillingen om EØS-avtalen setter noen begrensninger for om sortering av produksjonsfiske innenlands kan kreves.

²⁹ Se punkt 2.1.

³⁰ Ibid.

³¹ Om tilblivelsesemangler, se Eckhoff og Smith (2018) s. 466 – 474.

³² Et enkeltvedtak er en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf fvl. § 2 første ledd bokstav a og b.

³³ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.)

³⁴ Det følger av Grunnloven § 97 at «[i]ngen lov må gis tilbakevirkende kraft». Dette prinsippet gjelder også for forskrifter jf. forvaltningsloven § 39.

2 Legalitetsprinsippet og tolkning av hjemmelsbestemmelser

For å vurdere om hjemmelen for kvalitetsforskriften § 17 er tilstrekkelig, er det nødvendig å forstå bakgrunnen og anvendelsen av legalitetsprinsippet. I denne delen vil det derfor bli foretatt en generell gjennomgang av legalitetsprinsippet. Momenter presentert her, vil bli anvendt i analysen av hjemmelsgrunnlaget til kvalitetsforskriften § 17. Hjemmel for forskrifter er lover som er vedtatt av Stortinget med simpelt flertall. Med hjemmel menes det at der er tilstrekkelig forankring i relevante rettskilder som fører til innvilgelse av ønsket rettsvirkning.³⁵

Utgangspunktet er at hjemmelsbestemmelser skal tolkes etter normal juridisk metode. Imidlertid har legalitetsprinsippet betydning for tolkning av hjemmelsbestemmelser. Det er derfor nødvendig å vurdere nærmere legalitetsprinsippet innhold generelt, og prinsippets betydning for avhandlingens problemstilling.

2.1 Legalitetsprinsippet

Legalitetsprinsippet er forankret i Grunnloven § 113³⁶ som lyder:

«Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov.»

Bestemmelsen som ble gitt i 2014, er en kodifisering av tidligere ulovfestet konstitusjonell rett.³⁷

Ordlyden «inngrep» tilsier at det er tale om begrensninger eller byrder i noens frihet.³⁸ For eksempel vil det å be opplysninger som er nødvendige for utarbeidelse av offisiell statistikk, være et inngrep.

En naturlig språklig forståelse av «den enkelte» kan tilsi at legalitetsprinsippet kun gjelder for mennesker og ikke juridiske personer. Denne forståelsen virker å bli underbygget av Grunnlovens nynorske versjon hvor det står «einskildmennesket». Problemstillingen om

³⁵ Se Monsen (2012) s. 77 og tilsvarende Boe (2010) s. 99.

³⁶ Kongeriket Norges Grunnlov, 17. mai 1814 (Grunnloven, Grl.)

³⁷ Eckhoff og Smith (2018) s. 343 – 344.

³⁸ Grunnloven skal som utgangspunkt tolkes slik som alminnelige lover, se Høgberg og Høgberg (2013) s. 195.

juridiske personer er omfattet av bestemmelsen, er ikke tatt opp i forarbeidene.³⁹ Til tross for ordlyden i Grunnloven § 113, legges det uten noe begrunnelse til grunn i HR-2018-1907-A⁴⁰, at bestemmelsen også omfatter juridiske personer. På bakgrunn av Høyesteretts anvendelse, må det legges til grunn at «den enkelte» også omfatter juridiske personer.⁴¹

Grunnloven § 113 innebærer kort fortalt at offentlige myndigheter ikke kan gi pålegg som skaper plikter for borgere eller juridiske personer uten hjemmel i lov. Det er uttalt i forarbeidene til Grunnloven § 113 at legalitetsprinsippet er «grunnlaget for forståelsen av rettsstaten.»⁴² Før tanken om en rettsstat oppstod, var det eneveldet som utøvde makten egenrådig.⁴³ Statsmaktens maktkompetanse var forankret i kongens befalingsmakt i kraft av å være konge.⁴⁴ Denne idéen endret seg radikalt med opplysningstidens rettsstatsidé. For at myndighetene skulle kunne bryte inn i borgernes frihet, var det nå krav om hjemmel i lov.⁴⁵ Adler og Falsen formulerte at «[l]ovene, ikke Menneskene, skulle regjere».⁴⁶ Legalitetsprinsippet er slik en viktig rettssikkerhetsgaranti.

I henholdsvis Grunnloven § 49 første ledd og Grunnloven § 75 bokstav a blir det slått fast at folket er den lovgivende makt, og at Stortinget vedtar og opphever lover. At myndighetenes inngrep må ha grunnlag i «lov», innebærer at myndighetene kun kan gripe inn overfor den enkelte dersom de folkevalgte har anerkjent inngrepet i lovs form. Denne eksklusive myndigheten til Stortinget, ivaretar ideen om at det er folket selv, gjennom egne folkevalgte, som eventuelt innskrenker egen frihet.⁴⁷ Dette blir omtalt som folkesuverenitetsprinsippet.⁴⁸ Et annet sentralt hensyn som legalitetsprinsippet bygger opp under, er hensynet til forutberegnelighet. Klare lover og forskrifter muliggjør en «forutsigbarhet om rettstilstanden for den enkelte».⁴⁹

Anine Kierulf skriver treffende at:

³⁹ Dokument 16 (2011-2012).

⁴⁰ Dommen behandles nærmere i punkt 4.2.4.

⁴¹ Se tilsvarende Andenæs og Fliflet (2017) s. 275.

⁴² Innst.186 S (2013–2014) s. 31.

⁴³ Bernt (2016) s. 325.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Adler og Falsen (1814) s. 23, § 32.

⁴⁷ Kierulf (2018) note 256A.

⁴⁸ Se Eckhoff og Smith (2018) s. 341.

⁴⁹ Kierulf (2018) note 256A.

«[L]egalitetsprinsippets rettslige innhold består grunnleggende sett av tre komponenter: i) et krav om at bare lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov kan tjene som rettsgrunnlag for inngrep overfor den enkelte, ii) begrensninger i adgangen til utvidende tolking og analogisk anvendelse, og iii) et krav om tilgjengelighet og tilstrekkelig presisjon.»⁵⁰

Kravet til tilgjengelighet og tilstrekkelig presisjon er i rettspraksis konkretisert med at loven må være tilgjengelig og så presis som forholdene tillater.⁵¹ De to andre komponentene nevnt av Kierulf, blir belyst videre i avhandlingen.

2.1.1 Legalitetsprinsippet som tolkningsprinsipp

Omfanget av den rettslige reguleringen av samfunnet er svært omfattende. Stortinget har av den grunn ikke kapasitet til å regulere alt direkte. Løsningen på denne utfordringen er fullmaktslover fra lovgiver til forvaltningen. Fullmaktslovene kan være vidt utformet og regulerer ofte forvaltningsområder som er tekniske, avhengig av lokalkunnskap eller kort responstid. Problemstillinger med politisk tilsnitt kan også være omfattet.⁵² Det er forvaltningen som utformer og iverksetter forskrifter i henhold til rettsgrunnlaget gitt i hjemmelsloven. En slik byråkratisk maktforskyvning kan fremstå problematisk i lys av legalitetsprinsippet.

Imidlertid må forvaltningen holde seg innenfor de rettslige rammene fra vedtatte lover som gir grunnlag for forskriftene; forskriftene må ha et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag.⁵³ Hva som avgjør om et hjemmelsgrunnlag er tilstrekkelig, er blant annet avhengig av hvordan legalitetsprinsippet anvendes som tolkningsprinsipp.

Et tolkningsprinsipp legger føringene for hvordan en rettskilde skal bli tolket. Hensikten videre er å vurdere hva som ligger i legalitetsprinsippet som tolkningsprinsipp, herunder om det har vært en utvikling etter grunnlovsfestingen i 2014. Det vil særlig bli undersøkt hvordan legalitetsprinsippet har blitt anvendt som tolkningsprinsipp i rettspraksis.

⁵⁰ Kierulf (2018) note 256D.

⁵¹ Se HR-2018-1907-A avsnitt 51 med henvisning til HR-2016-2017-A avsnitt 58 med videre henvisning til Rt. 2014 s. 1105. Kvalitetsforskriften § 17 fremstår tilgjengelig og så presis som forholdene tillater. Kravet kommer derfor ikke på spissen i denne avhandlingen.

⁵² «Et utgangspunkt er at alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i formell lov og ikke overlates til forskrift.» se Justisdepartementets lovavdeling (2000) s. 23.

⁵³ Domstolene kan, ved reist sak, foreta en legalitetskontroll ved å prøve om et vedtak lå innenfor de rettsreglene som gjaldt da vedtaket ble truffet, se Eckhoff og Smith (2018) s. 525.

Legalitetsprinsippet som tolkningsprinsipp har gjennom rettspraksis blitt formulert relativt. Kort fortalt innebærer det at hva som er en tilstrekkelig hjemmel for inngrep, har sammenheng med hvor inngripende et inngrep er. Et godt eksempel på dette er Rt. 1995 s. 530 (Fjordlaks).

Spørsmålet i saken var om Fiskeoppdretternes Salgslag AS hadde tilstrekkelig lovhjemmel til å treffe vedtak om en avgift (trekk) ved førstehåndsomsetningen av fersk laks til finansiering av en fryseordning for laks for å opprettholde balansen mellom tilbud og etterspørsel i markedet.⁵⁴

Om kravet til lovhjemmel uttalte førstvoterende:

«Jeg antar, med bakgrunn i teori og rettspraksis, at kravet til lovhjemmel må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes. Også andre rettskildefaktorer enn loven selv må etter omstendighetene trekkes inn. En slik mer sammensatt vurdering må etter min mening legges til grunn ved avgjørelsen av de hjemmelsspørsmål som oppstår i denne saken.»

Dette relative kravet til lovhjemmel ble siden fulgt opp i en rekke avgjørelser i Høyesterett de påfølgende årene.⁵⁵ Fjordlaks-uttalelsen er «blitt en standard som Høyesterett viser til når den skal ta stilling til om hjemmelkravet er oppfylt».⁵⁶ Uttalelsen i dommen innebærer at det skal «mindre til for å sette til side en avgjørelse som er meget tyngende og som er begrunnet i ytterkanten av en kompetanse, enn der hvor forvaltningen er trygt innenfor kompetansens kjerne».⁵⁷ Ut fra anerkjennelsen om et behov for en effektiv samfunnsregulering, virker dette fornuftig. Videre fremstår det mindre problematisk å anse et hjemmelsgrunnlag tilstrekkelig, dersom hensynene bak legalitetsprinsippet er oppfylt i tilfredsstillende grad av andre rettskilder enn loven, og inngrepet ikke får alvorlige konsekvenser for den private. Imidlertid har Fjordlaks-dommen blitt trukket frem som den høyesterettsavgjørelsen som går lengst i å utvanne legalitetsprinsippet.⁵⁸

⁵⁴ Rt. 1995 s. 530 på s. 530.

⁵⁵ Rt. 1998 s. 929, Rt. 2001 s. 382, Rt. 2002 s. 1298 og Rt. 2006 s. 1382.

⁵⁶ Graver (2007) s. 366.

⁵⁷ Graver (2019) s. 87.

⁵⁸ Se Skoghøy (2018) s. 56.

Det kan stilles kritiske spørsmål til om ikke et relativt legalitetsprinsipp kan undergrave et av hovedformålene med legalitetsprinsippet. Med henvisning til Grunnloven § 113 påpekes det i avsnitt 48 i Rt. 2014 s. 1281⁵⁹ at:

«lovens ordlyd står sentralt ved tolkningen. Men tolkningstvil må løses ut fra hva som er best i samsvar med en avveining av samtlige rettskildefaktorer og som sikrer tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet for borgerne».⁶⁰

Det kan argumenteres for at en slik forutsigbarhet for borgerne vil være svært vanskelig å sikre uten at lovgiverviljen klart kommer til uttrykk i loven eller i relevante forarbeider. Dette taler mot en utstrakt bruk av et relativt legalitetsprinsipp.

Knut Bergo ser på det slik at legalitetskravet blir noe «manipulerbart ad fortolkingsvei» dersom det er relativt.⁶¹ Videre peker han på at «et relativisert legalitetsprinsipp ikke [er] noe å spøke med for den private part i en konflikt med myndighetene»⁶² og trekker frem at:

«såkalte «samfunnsmessige hensyn» veier tungt i norsk rett, og at den som beveger seg i straffelovens moralske klanderverdige nabo-områder eller som vil motsette seg et inngrep forvaltningen «nesten» har hjemmel i loven for, ofte ikke har de aller sterkeste kortene fra en moralsk-politisk synsvinkel, kan saken lett være tapt. Det vern som ligger i tekstbasert formalisme blir med ett borte med en interesse- og hensynsveiende tilnærming».⁶³

Dette er absolutt legitime bekymringer som rettsanvenderen bør ha i mente ved løsning av problemstillinger på legalitetsprinsippets område.

Grunnlovsfestingen av legalitetsprinsippet kan innebærer en større motstandsdyktighet mot utvanning av legalitetsprinsippet.⁶⁴ I forarbeidene til Grunnloven § 113 står det at legalitetsprinsippet skal «fungere som en reell skranke for makthavernes myndighetsutøvelse».⁶⁵ Dette ble blant trukket frem av førstvoterende og flertallet i avsnitt 25

⁵⁹ Dommen gjaldt «spørsmålet om hva en byggmester skal betale i merverdiavgift for uttak av varer og tjenester ved oppføring av egen privatbolig, når boligen også ble benyttet som visningshus i næring, jf. merverdiavgiftsloven av 1969 § 14 sammenholdt med § 23». Fra Rt. 2014 s. 1281 avsnitt 1.

⁶⁰ Sitatet blir også gjengitt i HR-2018-1907-A avsnitt 51.

⁶¹ Bergo (2002) s. 371.

⁶² Bergo (2002) s. 373.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Skoghøy (2014) s. 324.

⁶⁵ Dokument 16 (2011–2012), s. 248.

i Rt. 2014 s. 1105.⁶⁶ Både Skoghøy⁶⁷ og Bergo⁶⁸ tar denne kjennelsen og forarbeidene til Grunnloven § 113 til inntekt for en strengere håndheving av det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet. En slik slutning kan fremstå noe usikkert all den tid det fremheves i forarbeidene til Grunnloven § 113 at rettstilstanden ikke ville endres av grunnlovsfestningen.⁶⁹ Etter en gjennomgang av rettspraksis, fremstår det som at det ikke har vært noe større endring av rettstilstanden etter grunnlovsfestningen, se for eksempel HR-2018-1907-A (Blom fiskeoppdrett)⁷⁰ og HR-2019-1198-A.⁷¹ Tilsvarende fremstår det i underrettspraksis som at retningslinjene fra Rt. 1995 s. 530 fremdeles er retningsgivende også etter 2014.^{72, 73}

Oppsummert kan det tenkes at grunnlovsfestningen av legalitetsprinsippet har gitt større bevissthet rundt legalitetsprinsippet. Til tross for kritiske uttalelser i teorien, fremstår det som fortsatt relevant å se til hvor inngripende myndighetenes maktutøvelse er ved anvendelse av legalitetsprinsippet. Dette vil kunne være av betydning for om et hjemmelsgrunnlag anses som tilstrekkelig.

⁶⁶ Kjennelsen gjaldt spørsmål om overskuddsmateriale fra kommunikasjonskontroll som var lovlig innhentet og som etter nye regler i utgangspunktet også var tillatt som bevis – måtte avskjæres som bevis fordi dette materialet etter de tidligere regler skulle ha vært slettet, eller fordi de nye reglene ikke kan få anvendelse i en sak som allerede står for domstolene. Flertallet på tre dommere kom til at lagringen av materialet var i strid med loven.

⁶⁷ Skoghøy (2018) s. 55 – 56.

⁶⁸ Bergo (2019) s. 222 – 223.

⁶⁹ Se Innst. 186 S (2013–2014) s. 32.

⁷⁰ Dommen behandles nærmere i punkt 4.2.4.

⁷¹ Dommen gjaldt gyldigheten av Oslo kommunes forskrift om, og utskriving av, eiendomsskatt for 2016. Førstvoterende med støtte av to dommere kom til samme resultat som lagmannsretten med «begrunnelse i stor grad som lagmannsrettens» (avsnitt 43). Lagmannsretten i LB-2017-181429 trakk frem blant annet Fjordlaksdommen og at legalitetsprinsippet «ikke er absolutt».

⁷² Se for eksempel LH-2018-20505, TOSLO-2018-78344-1 og TVTEL-2015-170349.

⁷³ I Rt. 2003 s. 713 avsnitt 64 trekker Høyesterett frem at underrettspraksis kan ha vekt der praksisen er fast og omfattende. Videre taler forutberegnelighetshensyn og likhetsbetraktninger for at underrettspraksis kan bli vektlagt, se Monsen (2012) s. 39.

3 Forskrifter

Gjennomgangen av legalitetsprinsippet som tolkningsprinsipp, tilsier at konsekvensene av vilkår, er av stor betydning for om et hjemmelsgrunnlag er tilstrekkelig. Det er derfor relevant å klargjøre innholdet av vilkårene i kvalitetsforskriften § 17 første ledd. Hvordan innholdet skal klargjøres, vil bli gjennomgått i denne delen. Konsekvensen av et eventuelt utilstrekkelig hjemmelsgrunnlag behandles også.

Den viktigste forskjellen fra lover er at forskriftstekst, i motsetning til lovteksten, ikke har blitt vedtatt direkte av folkets representanter i Stortinget.

I forvaltningsloven § 2 bokstav c er forskrift definert som:

«et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer».

Ordlyden angir at det er tale om generelle normregler på samme måte som lovbestemmelser. Videre er det krav til at forskrifter er gitt med hjemmel i en formell lov og at den er gitt av et forvaltningsorgan.⁷⁴ Forskrift er sammen med enkeltvedtak forvaltningens styrende virkemidler. Gjennom forskrifter kan forvaltningen konkretisere de ulike lovenes fullmakter som gjerne er vage, ubestemte og skjønnspregede. På den måten kan detaljene i politikken bli presisert av fagkyndige som har spesifikk kunnskap innenfor sitt forvaltningsområde. Forskrifter gir også forvaltningen anledning til å reagere raskt med regulering på konkrete utfordringer som var vanskelige å forutsi da hjemmelsloven ble vedtatt.

3.1 Tolkning av forskrifter

Der lovbestemmelser er direkte vedtatt av folkets representanter, er utformingen av forskrifter bestemt av et forvaltningsorgan uten noe direkte demokratisk legitimitet. Spørsmålet er da hvordan en forskrift skal tolkes. Utgangspunktet for en lovtekst, er at den tolkes i tråd med det som er en «naturlig språklige forståelse».⁷⁵ Videre er bruken av hvert enkelt ord i en lov i utgangspunktet svært gjennomtenkt. At et spesielt ord er benyttet ligger det derfor en hensikt

⁷⁴ Dette fremgår indirekte av forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav a og b.

⁷⁵ Se blant annet HR-2016-1458-A avsnitt 11.

bak. Som hovedregel vil dessuten også Justisdepartementets lovavdeling kontrollere at ordbruken er konsekvent.⁷⁶

Det foreligger gjerne ikke en tilsvarende prosess når forskrifter blir vedtatt av forvaltningen. Lovgivningsteknikken i Norge innebærer ofte at lover blir gitt en generell utforming med nærmere utdypning i forarbeidene. En lignende teknikk benyttes når lovgivningsmakt blir delegert fra Stortinget til forvaltningen, ved at lovhjemmelen er vid og at ønsket regulering blir uttrykkelig formulert i forskrift. Dette kan gjøre det enklere å lese egen rettsstilling ut av forskriftsteksten.

I rettspraksis har Høyesterett startet drøftelser med ordlyden av vilkår i forskrift før andre rettskilder har blitt tolket.⁷⁷ Basert på søk i Lovdata har det ikke dukket opp rettspraksis der ordlyd i lovtekst har stått mot ordlyd i forskrift. Imidlertid tilsier Lex superior-prinsippet at ved motstrid mellom lovt og forskrift, vil lov gå fremfor forskrift.

Det at det ikke er de folkevalgte som vedtar den endelige forskriftsteksten, kan tilsi at det ikke skal legges for mye vekt på slutninger fra den. I juridisk teori er det trukket frem at «dommerne er nok ikke like opptatt av å finne den dypere meningen med en forskriftstekst som språklig ikke synes relevant for saken».⁷⁸ Videre gjør nok ikke lojalitetshensynet til lovgiver seg gjeldende med samme styrke i tilfeller med forskrifter.⁷⁹ Samtidig, under forutsetningen av at en forskrift holder seg innenfor hjemmelovens rammer, nyter forskriftene en viss avledet demokratisk legitimitet. Forskrifter er tross alt «tvingende tekster dommere må forstå og skal bruke, og som de ikke har blankofullmakt til å supplere eller fravike».⁸⁰ Det bør derfor tas «utgangspunkt i teksten slik denne lyder etter alminnelig språkbruk».⁸¹ Lovhjemmelen for en forskrift oppstiller grensene for en forskrifts gyldighet. Dersom en hjemmelslov delegerer myndighet til forvaltningen om å regulere seifiske i Store

⁷⁶ Se Mestad (2019) s. 82.

⁷⁷ Rt. 1958 s. 209 gjaldt blant annet spørsmålet om aktuell forskrift var hjemlet i lakseloven av 1930 § 29 første eller annet punktum. Dette spørsmålet ble løst ved å se til ordlyden i forskriften.

I Rt. 1974 s. 1089 var spørsmålet om et forbud mot å bruke «teiner og andre redskaper til fangst av krabbe i hummerfredningstiden» også omfattet garnfiske. Høyesterett la vekt på forskriftens tekst på grunnlag av hva de mente var en «språklig og naturlig» fortolkning av «andre redskaper».

⁷⁸ Bergo (2019) s. 214 – 215.

⁷⁹ Se Eckhoff og Helgelsen (2001) s. 153.

⁸⁰ Bergo (2019) s. 214.

⁸¹ Boe (2012) s. 94.

Lungegårdsvann, kan ikke forskriften tolkes utvidende til at forvaltningen med samme hjemmel også skal regulere laksefiske i Altaelven.

Der forskriftsteksten ikke nødvendigvis er like gjennomarbeidet som lovteksten, har forskrifter heller ikke nødvendigvis like detaljerte forarbeider som lover. Ofte er det kun et høringsbrev med korte vurderinger som ligger til grunn for endelig forskrift. Videre vil forarbeider til forskrifter, for å markere et skille fra lovforarbeider, bli omtalt som forskriftsforarbeider.⁸²

Prosessen frem til endelig lov og endelig forskrift er altså forskjellig. Likevel er det mulig å trekke inn forskriftsforarbeider ved tolkningen av aktuelle forskrifter. Et relativt nylig eksempel på bruk av forskriftsforarbeider i rettspraksis er HR-2017-1690-A. Saken gjaldt krav om erstatning fra en grunneier mot et returselskap for fremtidige utgifter knyttet til å fjerne miljøfarlig EE-avfall fra en eiendom. I avsnitt 33 viser Høyesterett til en uttalelse fra ansvarlig direktorat i høringsnotatet om bakgrunnen for en forskriftsendring.⁸³ Dommen taler for at uttalelser i forskriftsforarbeider kan anvendes som rettskilde.

Bakgrunnen for at lovforarbeider benyttes som rettskilde, er at de nyter avledet demokratisk legitimitet.⁸⁴ Videre er de med på å skape en viss forutberegnelighet ved at forarbeidene kan presisere loven og at borgeren kan finne sin rettsstilling ved å lese forarbeidene. Den samme avledede demokratiske legitimitet innehar ikke forskriftsforarbeider. De gir heller ikke forutberegnelighet for borgerne i de tilfeller forskriftsforarbeidene ikke er offentliggjort.

Til tross for at noen forskriftsforarbeider ikke er offentliggjorte, kan det tenkes at de likevel kan vektlegges. Eksempel på dette er i tilfeller der forskriftsforarbeider taler «til gunst for en privat part».⁸⁵

Et steg videre fra at forskriftsforarbeider, er å innhente «uttalelser fra dem som har vært med på å utforme forskrifter, for å få deres forklaringer om hva de har ment».⁸⁶ Rt. 1985 s. 1355

⁸² HR-2013-1569-U ble denne type dokumenter omtalt som «forarbeider til forskrifter». Beslutningen gjaldt spørsmål om dokumentene som staten ønsket tatt inn i det juridiske utdraget var å anse som forarbeider til forskrifter eller bevis som ikke kunne fremlegges uten ankeutvalgets samtykke etter tvisteloven § 30-7 første ledd. Se også Bruun (1980) om forarbeider til forskrifter.

⁸³ Høyesterett uttalte i samme avsnitt at «en slik uttalelse [har] temmelig begrenset tyngde ved tolkningen av de regler som gjaldt før endringen».

⁸⁴ Monsen (2012) s. 34. Se også Nygaard (2004) s. 44-45. Her omtales det som at «[a]utoriseringa av lovteksten smittar dels over på førearbeida».

⁸⁵ Se nærmere Mestad (2019) s. 89.

⁸⁶ Eckhoff og Helgelsen (2001) s. 65.

gjaldt krav om erstatning for rentetap som følge av endring av betalingsfristreglene for produksjonsavgiften. Denne endring hadde blitt gjennomført ved forskrift. På side 1372 i dommen blir det vist til uttalelser fra ekspedisjonssjef i Utenriksdepartementets rettsavdeling, Jens Evensen, om hva som var bakgrunnen for betalingsreglene. Hans uttalelser ble ansett som en del av drøftelsen av hva som var rettsregelen. Det kan argumenteres for at denne type uttalelser skal tillegges lav vekt. Dette særlig da det kan være enkelt å snakke om tilfellet annerledes enn de gjorde ved utformingen, gjerne til fordel for egen opptreden. Det kan også være vanskelig å få etterprøvd denne type utsagn.

3.2 Virkningen av en utilstrekkelig hjemmel

Til tross for at forvaltningsloven § 38 stiller visse krav til hva forskrifter skal inneholde, vil det likevel kunne oppstå situasjoner der forskrifter ikke har tilstrekkelig hjemmel. Spørsmålet blir da hva virkningen blir for den aktuelle forskrift.

Legalitetsprinsippet tilsier at de folkevalgte må anerkjenne inngrep fra myndighetene i lovs form. Videre taler maktfordelingsprinsippet for at forvaltningen, som del av den utøvende makt, begrenses av den lovgivende makt. En forskrift uten tilstrekkelig hjemmel, vil innebære at forvaltningen har gått utenfor rammene gitt av de folkevalgte. Dersom en slik forskrift likevel anses gyldig, vil det bryte med grunnleggende hensyn bak legalitetsprinsippet.

Dette taler for at virkningen av et utilstrekkelig hjemmelsgrunnlag, er at den uhjemlede delen av forskriften vil være ugyldig. Lignende er det trukket frem i juridisk teori at resultatet nesten alltid er ugyldighet ved utilstrekkelig hjemmel.⁸⁷ En forskrift som ikke har tilstrekkelig hjemmel, vil derfor i utgangspunktet være ugyldig.^{88, 89}

⁸⁷ Se blant annet Eckhoff og Smith (2018) s. 462 med videre henvisninger.

⁸⁸ Rt 1927 s. 785 er et eksempel på en avgjørelse på at en forskrift ble underkjent grunnet utilstrekkelig hjemmel. Konkret manglet en kongelig resolusjon med forbud mot reklamelykter på hus, hjemmel i bygningsloven. Dette da bygningsloven kun åpnet for vedtekter om selve bygningene.

⁸⁹ Frihagen stiller spørsmålet om «vedtak i strid med lovbundne skranker [kan] være gyldige», se Frihagen (1966) s. 380. Denne problemstillingen vil det ikke bli gått nærmere inn på i denne avhandlingen.

4 Kvalitetsforskriften § 17

4.1 Forskriftens innhold

Når det skal drøftes om hjemmelsbestemmelser hjemler vilkår oppstilt i en forskrift, kan det være en fordel å vite hva vilkåret innebærer. Sentralt for avhandlingen står kvalitetsforskriften § 17 første ledd. Kvalitetsforskriften § 17 første ledd lyder:

«Oppdrettet fisk skal sorteres innenlands slik at fisk med sår, misdannelser, grove behandlingsfeil eller indre kvalitetsfeil ikke omsettes til humant konsum.»

Det er klart at ordet «skal» oppstiller en plikt til å «sortere» ovennevnte fisk «innenlands». Med «sorteres» må forstås at det blir en fordeling av fisken etter hvilken kvalitet den er i. Av både myndigheter og næringen har «fisk med sår, misdannelser, grove behandlingsfeil eller indre kvalitetsfeil» fått tilnavnet produksjonsfisk.

I den offentlige debatten knyttet til «Norwegian Gannet» har det blitt trukket frem at Hav Line-metoden vil fjerne norske arbeidsplasser og hindre videreforedling og verdiskaping på land i Norge.⁹⁰ Endringen i kvalitetsforskriften § 17, med innføringen av et eksplisitt vilkår om sortering «innenlands», taler for en nærmere vurdering av hva dette vilkåret innebærer. Vil det for eksempel være tilstrekkelig at fisken sorteres innenfor Norges økonomiske sone eller må sorteringen skje på land? I Det Norske Akademis ordbok er «innenlands» som adverb definert som «innenfor grensene av et land; i ens eget land | til forskjell fra utenlands.»^{91, 92} Alt innenfor territorialgrensen er å anse som innenfor grensene av et land. Ordlyden tilsier derfor at «innenlands» må forstås som innenfor territorialgrensen til Norge.

Høringsbrevet der kravet til sortering «innenlands» presiseres, er å anse som forskriftsforarbeider. Videre er brevet offentliggjort. Etter hensynet til forutberegnelighet er det dermed mer akseptabelt å anvende høringsbrevet til å forstå innholdet av vilkåret «innenlands». Det står i høringsbrevet at:

⁹⁰ Bringslid (2018), *Sjømatorganisasjon om forbudet: – Ingen tvil om at det handler om norske arbeidsplasser*, e24.no.

⁹¹ NAOB (2020).

⁹² På s. 1343 i Rt. 1997 s. 1341 anvender Høyesterett ordbøker til å fastslå forståelsen av «bufe».

«Formålet med fiskekvalitetsforskriften § 17 er å ivareta omdømmet til norsk sjømat, ved å hindre at fisk av [sic] med feil eller mangler havner i markedet. Ved at sortering og omsetning bare kan skje innenlands, sikrer man at norsk matregelverk og denne forskriften får anvendelse på sorteringen av fisk og videreføringen av fisk omfattet av første ledd. Det vil også sikre at norsk tilsynsmyndighet kan utføre sine tilsynsplikter etter forskriftens § 38, og at norske myndigheter kan ilegge sanksjoner ved brudd.»⁹³

Ut fra høringsbrevet fremstår det som at formålet med forskriftsbestemmelsen er å ivareta omdømmet til norsk sjømat og at norske tilsynsmyndigheter kan utføre sine tilsynsplikter. At sistnevnte formål skal kunne bli oppfylt, innebærer at med «innenlands» må forstås som områder hvor Norge har jurisdiksjon. Det tilsier at sorteringen av produksjonsfisken må foregå innenfor territorialgrensen til Norge. Forskriftforarbeidene setter ingen krav om at arbeidet til tilsynsmyndighetene må skje på land. For eksempel fører Mattilsynet tilsyn med oppdrettsanlegg i vann.⁹⁴ Kvalitetsforskriften åpner dermed for at produksjonsfisken kan sorteres om bord på et skip som befinner seg i «havområdet fra grunnlinjene ut til 12 nautiske mil fra disse» jf. territorialfarvannsloven § 2 første ledd.⁹⁵ Det kan mulig fremstå som upraktisk at kontrollen må foregå om bord på et skip til vanns, men de samme upraktiskheter må anses å gjelde for kontroll av oppdrettsanlegg i sjøen.⁹⁶

Oppsummert kan det konkluderes med at kvalitetsforskriften § 17 første ledd innebærer at produksjonsfisk skal sorteres innenfor territorialgrensene til Norge.

Spørsmålet videre er om forskriftskravet om å sortere fisken innenfor Norges territorialgrenser er i strid med kvalitetsforskriftens hjemmelsbestemmelser.

4.2 Hjemmelsgrunnlaget for kvalitetsforskriften § 17

4.2.1 Oppgitt hjemmelsgrunnlag

⁹³ Høringsbrev 31.01.2019 s. 2.

⁹⁴ Mattilsynet (2012), *Oppdrettsfisk til mat*, mattilsynet.no.

⁹⁵ Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (Territorialfarvannsloven, terfl.)

⁹⁶ Det ble sendt e-post til Mattilsynet den 31.01.2020 med spørsmål om hvordan vilkåret «innenlands» skal forstås, men henvendelsen har ikke blitt besvart.

Hjemmelen for kvalitetsforskriften § 17 er matloven §§ 7, 9 og 12 ifølge delegeringsvedtak 19. desember 2003 nr. 1790.⁹⁷ Om myndighetene med forskriftsendringen har beveget seg innenfor eller utenfor den fullmakt som er gitt etter matloven, beror på en tolkning av disse bestemmelsene. Det er klart at legalitetsprinsippet jf. Grunnloven § 113 kommer til anvendelse i vurderingen da krav om sortering innenlands er et pålegg fra myndighetene sin side, og dermed et inngrep i privates valgfrihet. For at myndighetene skal kunne kreve sortering innenlands, må de dermed ha tilstrekkelig lovhjemmel for dette.

4.2.2 Vurdering av konsekvensene av vilkåret “innenlands”

Som redegjort over i punkt 2.1, vil det etter legalitetsprinsippet som tolkningsprinsipp være sentralt å vurdere hvor inngripende et krav fra myndighetene er. Det vil kunne ha innvirkning på om hjemmelsgrunnlaget er tilstrekkelig. På den bakgrunn må det vurderes hvor inngripende vilkåret om å sortere fisk «innenlands», er. Det er derfor relevant å vurdere hvilke konsekvenser overtredelse av vilkåret kan innebære.

I HR-2018-1907-A⁹⁸ ble konsekvensene for den private part drøftet nærmere av flertallet. Det står i avsnitt 87 at «[k]onsekvensene for Blom er betydelige» og at «en dom i statens favør må derfor antas å føre til at virksomheten må nedlegge eller flytte.» Videre stiller førstvoterende spørsmål ved om den aktuelle bestemmelsen ga «hjemmel for adgangsforbud med så inngripende virkninger».⁹⁹ Tilsvarende må det vurderes hvor inngripende virkning av vilkåret om sorteringen «innenlands», er.

At kvalitetsforskriften § 17 stenger for å sortere produksjonsfisken utenlands, vil kunne få svært store økonomiske konsekvenser for selskaper som har lagt opp til en drift hvor dette nettopp er forutsatt. For eksempel vil dette i Hav Line sitt tilfelle «ødelegge økonomien i milliardprosjektet»¹⁰⁰ og «torpedere lønnsomheten i prosjektet».¹⁰¹ Basert på legalitetsprinsippet, som gjennomgått over, taler dette for et relativt strengt hjemmelskrav.¹⁰²

⁹⁷ Regjeringen (26.04.2019), *Forskrift om endring i forskrift om kvalitet på fisk og fiskevarer (fiskekvalitetsforskriften)*, regjeringen.no.

⁹⁸ Dommen behandles nærmere i punkt 4.2.4.

⁹⁹ HR-2018-1907-A avsnitt 88.

¹⁰⁰ Berglihn (21.02.2019), *Går rettens vei for å stanse slakteskip*, dn.no.

¹⁰¹ Berglihn (01.02.2019), *Ny forskrift stanser Hav Lines milliardprosjekt*, dn.no.

¹⁰² For en privat part som starter opp drift etter tilføyelsen av vilkåret «innenlands» i kvalitetsforskriften § 17, kan det argumenteres for at hjemmelskravet er svakere.

Videre vil «[i]nngrep i borgernes økonomiske sfære [...] lettere godtas enn inngrep i deres fysiske integritet.»¹⁰³ På forvaltningsrettens område foreligger ofte muligheten for strafferettslige reaksjoner.¹⁰⁴ Det innebærer at «[t]olkningen av de fleste bestemmelsene i spesiell forvaltningsrett kan få betydning i etterfølgende straffesaker.»¹⁰⁵ Der det er mulighet for at straffesak kan bli reist, bør det derfor ikke være slik at samme bestemmelser tolkes annerledes etter om det er på forvaltningsrettens eller strafferettens område.

Legalitetsprinsippet på strafferettens område er strengt. Om lovkravet i strafferetten, med henvisning til Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7, uttaler Høyesterett i HR-2016-1458-A avsnitt 8 at

«domstolene ved tolkningen og anvendelsen av straffebestemmelser må påse at straffansvar ikke ilegges utover de situasjoner som selve ordlyden i straffebudet dekker».¹⁰⁶

Dette taler for at hjemmelsbestemmelser innenfor forvaltningsrettens område må tolkes restriktivt og at det er «lite plass for den sterkt relativiserte innfallsvinkel til hjemmelstolkning som reflekteres i bl.a. Rt. 1995 s. 530».¹⁰⁷ Et eksempel er Rt. 2006 s. 1105 som gjaldt spørsmålet om et vedtak om beiteforbud hadde tilstrekkelig hjemmel. Aktuelt hjemmelsgrunnlag hadde karakter av å være en rettslig standard. I avsnitt 44 ble pekt på at lovbrudd er straffesanksjonert og at det «tilsier at bestemmelsen må gis et innhold som så langt som mulig sikrer klarhet og forutberegnelighet».

Overtredelse av kvalitetsforskriften § 17 kan straffes med blant annet fengsel jf. kvalitetsforskriften § 40 jf. matloven § 28 første ledd. Legalitetsprinsippet taler derfor for en streng tolkning av hjemmelsbestemmelsene.¹⁰⁸

¹⁰³ Graver (2019) s. 87.

¹⁰⁴ I Rt. 2011 s. 631 ble to personer dømt til betinget og ubetinget fengsel for overtredelse av vannressursloven § 63 ved vassdragsutbygging som var i strid med konsesjonsvilkår.

¹⁰⁵ Se Eckhoff og Smith (2018) s. 373.

¹⁰⁶ Det henvises deretter til seks Høyesterettsavgjørelser som gir uttrykk for tilsvarende.

¹⁰⁷ Se Eckhoff og Smith (2018) s. 373.

¹⁰⁸ Se punkt 2.1 og punkt 2.1.1.

4.2.3 Matloven § 1 – lovens formål

Hjemmelsbestemmelsene må tolkes i lys av lovens formål. Lovformålet fungerer som en «materielle rettslig ramme for kor langt lova går».¹⁰⁹ Spørsmålet er om vilkåret om sortering av produksjonsfisker «innenlands» oppfyller formålet etter matloven § 1.

Det følger av matloven § 1 at

«Formålet med loven er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon.

Loven skal vidare fremme god plante- og dyrehelse.

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

Ordlyden skiller ikke mellom de ulike hensynene i første ledd. Det er derfor naturleg forstå den slik hensynene er likeverdige. Imidlertid er det presisert i forarbeidene at «[f]ørste ledd fastslår at lovens hovedformål er å sikre at næringsmidler er helsemessig trygge. Med dette siktes det til at næringsmidler overholder kravene til næringsmiddeltrygghet, slik at de normalt ikke skal kunne forårsake sykdommer hos menneske.»¹¹⁰

Hvor sorteringen skjer har ingen betydning for om oppdrettsfisker er helsemessig trygg å bruke i humant kosthold. Dette illustreres godt av at produksjonsfisker kan konsumeres av norske forbrukere, jf. kvalitetsforskriften § 17 annet ledd. Denne delen av formålsbestemmelsen om helsemessig trygge næringsmidler, har dermed lite betydning for denne avhandlingen. Mer interessant er det derfor å vurdere de andre formålene som blir opplistet i første ledd.

En naturleg språkleg forståelse av «fremme [...] kvalitet» tilsier at det er tale om gode egenskaper for varer. Kvalitetsforskriften § 17 legger nettopp opp til at oppdrettsfisker skal sorteres etter hvilke gode egenskaper fisker har utseendemessig. Videre står det i forarbeidene til bestemmelsen at:

¹⁰⁹ Se Nygaard (2004) s. 161.

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 132.

«Kvalitetshensynet henger ofte sammen med andre hensyn, som helse-, forbruker- og miljøhensynet eller hensynet til aktørene langs produksjonskjeden, herunder markedsadgang. Kvalitetshensynet vil imidlertid også kunne ha selvstendig betydning, for eksempel bestemmelser om klassifisering etter kvalitet for fisk».¹¹¹

Kvalitetsforskriften § 17 angående sortering av oppdrettsfisken vil derfor være omfattet av formålet om å «fremme [...] kvalitet» Det kan likevel stilles spørsmål ved om sortering av produksjonsfisk «innenlands» fremmer samme formål. En slik klassifisering må i prinsippet ikke skje på en bestemt lokasjon. Det sentrale må være at klassifiseringen faktisk blir gjennomført. Likevel kan det være at sortering «innenlands» vil kunne fremme hensynet til «aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet» som trukket frem i forarbeidene sitert over og i bestemmelsens tredje ledd. Se videre om dette under drøftingen av bestemmelsens tredje ledd nedenfor.

Ordlyden «forbrukerhensyn» innebærer at det skal ses hen til konsumentene av næringsmidlene. Det står i forarbeidene at «[f]orbrukerhensyn kan også omfatte etikk i produksjonen. Det synes å være en økende trend at forbrukerne stiller krav om at dyrene har hatt det best mulig og vært friske i oppdrettsperioden.»¹¹² Dette taler for at det å fremme dyrevelferd, styrker forbrukerhensynet.

Dyrevernalliansen har uttalt at Hav line-metoden gir bedre dyrevelferd.¹¹³ Dette begrunner Dyrevernalliansen med at ved vanlig slakt for fisk, må fisken normalt trenges/pumpes tre ganger. Trenging innebærer at fisken står svært tett slik at den kan bli pumpet gjennom et rør fra en lokasjon til en annen.^{114, 115} Videre trekkes det frem at trenging og pumping er «en av de mest stressende situasjonene en oppdrettslaks opplever». Da Hav Line-metoden bare krever én trenging og pumping, anbefaler Dyrevernalliansen denne metoden.¹¹⁶ Metoden vil altså være god dyrevelferd og dermed fremme forbrukerhensynet. I dagens marked fremstår det ikke som en mulighet at denne metoden blir benyttet for så å levere fisken innenlands. Uttalelsen til Dyrevernalliansen må derfor ses på som et argument mot at produksjonsfisken

¹¹¹ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 133.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Trukket frem i Høringsuttalelse Hav Line (2019) s. 12.

¹¹⁴ Speilberg mfl. (2018) s. 494.

¹¹⁵ Espmark mfl. (2012) s. 3.

¹¹⁶ Olsen (2019), *Dyrevernorganisasjon med støtte til slaktebåt: – Svært enkelt å se at en slik båt har et stort potensiale til å bedre fiskevelferden*, ilaks.no.

må sorteres innenlands. Basert på dette, vil vilkåret om sortering «innenlands» ikke fremme «forbrukerhensyn». Dette taler for at vilkåret faller utenfor matlovens formål.

I matloven § 1 første ledd blir ivaretagelse av «miljøvennlig produksjon» pekt på som en del av formålet med loven.¹¹⁷ Ordlyden «miljøvennlig produksjon» er svært vid. En produksjon som kutter klimautslippene lokalt kan fremstå som miljøvennlig. Samtidig kan det tenkes at denne produksjonsmetoden negativt påvirker jordens biologiske mangfold, og at klodens totale klimautslipp øker.

Ordlyden «produksjon» tilsier tilvirkning av gjenstander. Det kan tenkes at selve transporten av disse gjenstandene faller utenfor ordlyden. Det skjer da ingen tilvirkning. Gjenstandene blir bare flyttet fra en lokasjon til en annen. Videre kan det ved produksjon av mat være uklart når produksjonen faktisk er ferdig. For eksempel, betraktes produksjonen av oppdrettslaksen ferdig når den har nådd slaktevekt og blir tatt opp av merden?

Etter forarbeidene er miljøhensynet «særlig relevant for reguleringen av primærproduksjonsleddet, men vil også omfatte den øvrige del av produksjonskjeden».¹¹⁸ Det står også eksplisitt at «[o]gså i de øvrige leddene i produksjonskjeden kan miljøhensynet være relevant».¹¹⁹ Slakting og transport av fisk vil da også være omfattet av «produksjon».

Som nevnt i innledningen, vil Hav Line-metoden flytte transporten fra lastebil og vei over til skip og sjø.¹²⁰ Da skipet i tillegg har en hybridmotor som er deelelektrisk,¹²¹ taler det for at Hav Line-metoden vil fremme en «miljøvennlig produksjon» jf. matloven § 1 første ledd.

En innvending mot at metoden fjerner vogntog fra veien, er et hypotetisk tilfelle om at vogntogene grunnet mangel på oppdrettsfisk, må kjøre tom ut av Norge for å få fraktet inn ønskede varer til landet. Ved bruk av Hav Line-metoden blir det ikke fraktet varer tilbake til Norge som ved bruk av vogntog. Det er svært usikkert hvor reell denne problemstillingen egentlig er. Oppsummert fremstår det slik at vilkåret om sortering «innenlands» ikke vil fremme «miljøvennlig produksjon». Det taler for at vilkåret ikke er innenfor matlovens formål.

¹¹⁷ Slakteskips miljøfordeler ble trukket frem i Høringsuttalelse Hav Line (2019) s. 11.

¹¹⁸ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 133.

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 134.

¹²⁰ Ilaks-redaksjonen (2019), *Hav Line saksøker staten i slaktebåtsaken*, ilaks.no.

¹²¹ Vadset (2019), *Norwegian Gannet (01/2019)*, maritimt.com.

Etter annet ledd skal loven fremme god dyrehelse. Videre følger det av forarbeidene at «[u]nder det å fremme god dyrehelse inngår også tiltak for å begrense sykdommer [...], eksempelvis produksjonsrelaterte sykdommer».¹²² Som pekt på over, vil Hav Line-metoden kunne redusere stress for fisken. Da stress for fisken kan føre til sykdom, kan det tilsi at vilkåret om sortering «innenlands» faller utenfor matlovens formål.¹²³

Med formuleringen «[l]oven skal også ivareta hensynet» fremstår det som at disse hensyn i siste ledd er underordnet de andre hensynene i bestemmelsen. I forarbeidene til matloven § 1 står det at «[v]ed interesseavveining mellom ulike hensyn, skal hensynet til helse tillegges avgjørende vekt, da dette er hovedformålet med loven.»¹²⁴ Forarbeidene til bestemmelsen tar ikke stilling til hvordan de andre hensynene skal vektes mot hverandre. Ved eventuell motstrid, taler ordlyden for at hensynene i tredje ledd skal vektes i mindre grad. Videre skal de ulike hensynene opplistet i siste ledd vurderes nærmere.

Ordlyden «hensynet til aktørene» tilsier at myndighetene ikke skal prioritere mellom ulike produsenter hvem det skal legges til rette for konkret. Videre taler ordlyden «langs hele produksjonskjeden» at opplistede hensyn er av betydning frem til endelig produkt er klar for kjøp av konsumenter. Tilsvarende er lagt til grunn i forarbeidene.¹²⁵

Ordlyden «markedsadgang i utlandet» taler for at det kan innføres krav som oppfyller importbestemmelser til andre land. Da det er tale om «adgang», åpner ikke ordlyden for at det kan stilles krav som skal sikre norske matvarer i konkurranse i utlandet mot andre lands matvarer. Spørsmålet er om ordlyden kan tolkes utvidende.

HR-2017-625-A gjaldt spørsmålet om helse- og omsorgstjenesteloven § 11-1 andre ledd andre punktum ga hjemmel for forskriftsbestemmelser som åpnet for refusjonskrav mot tidligere bostedskommune, når brukeren hadde bosatt seg i institusjonskommunen etter endt institusjonsopphold. I avsnitt 44, angående spørsmålet om det var grunnlag for å tolke lovbestemmelsen utvidende, uttalte førstvoterende:

«Som utgangspunkt for tolkningen, peker jeg på at [lovbestemmelsen] knytter seg til en delegasjonsbestemmelse, som har høyere rang enn forskriften. Det har dessuten

¹²² Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 134.

¹²³ Se nærmere om stress og fiske sykdom, NMBU (2014), *Hjerteproblemer og personlighetsforskjeller hos stresst fisk*, nmbu.no.

¹²⁴ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 134.

¹²⁵ Ibid.

betydning at delegasjonsbestemmelsen regulerer kompetansefordelingen mellom Stortinget og den utøvende myndighet – departementet. En forskriftsmyndighet kan ikke uten lovhjemmel definere sin egen kompetanse. Det hjemmelskravet som her gjelder, tilsier at ordlyden i hjemmelsloven iallfall ikke kan fravikes uten klare holdepunkter i forarbeidene for at lovens formulering gir et uriktig uttrykk for Stortingets mening.»

Videre undersøkte førstvoterende om Stortingets mening hadde kommet til uttrykk i lovhistorikk og forarbeider.

Høyesterett åpner i dommen for at ordlyden kan fravikes dersom det er klare holdepunkter i forarbeidene for at ordlyden ikke er i overensstemmelse med lovgivers mening. Da kravet etter Høyesterett er at det må være klare holdepunkter i forarbeidene for at ordlyden skal kunne fravikes, kan det tilsi at hensynet til forutberegnelighet i hvert fall til dels blir ivaretatt. Videre vil hensynet til folkesuverenitetsprinsippet, som er et viktig hensyn bak legalitetsprinsippet, også bli dels ivaretatt grunnet forarbeiders avledede demokratiske legitimitet. Slik sett fremstår resultatet i dommen i lys av legalitetsprinsippet, mindre problematisk.

Det kan derfor stilles spørsmål om ordlyden kan tolkes utvidende på bakgrunn av forarbeidene. Legalitetsprinsippet taler i utgangspunktet sterkt mot en slik tolkning.¹²⁶

Det står i Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 134 at:

«Tredje ledd angir at loven også skal ta [sic] til de ulike aktørenes fra primærproduksjon til siste omsetningsledd, herunder markedsadgang i utlandet. Primært vil dette være virksomheter som er omfattet av loven. Loven skal ikke ivareta næringshensyn eller hensynet til verdiskaping i alminnelighet, da dette lett kunne komme i konflikt med lovens øvrige formål.»

Dette innebærer at kravet til sorteringen innenlands ikke kan begrunnes med at det for eksempel bidrar til sysselsetting i Norge. At tidligere fiskeriminister Nesvik har uttalt at bestemmelsen knyttet til eksport av produksjonsfisk ikke skal fjernes, blant annet på grunn av norske arbeidsplasser, kan derfor fremstå som problematisk.¹²⁷ Imidlertid er ikke kravet om

¹²⁶ Se punkt 4.2.2.

¹²⁷ Olsen (2018), – *Jeg vil ikke fjerne dagens bestemmelse knyttet til eksport av produksjonsfisk*, ilaks.no.

sorteringen av produksjonsfisken «innenlands» blitt begrunnet i forskriftsforarbeidene ut fra hensynet til sysselsetting.¹²⁸ Problemstillingen om kravet er begrunnet i sysselsettingshensyn, vil derfor ikke bli gått nærmere inn på i denne avhandlingen.

Det følger imidlertid av forarbeidene til matloven § 1 at:

«Departementet anser det hensiktsmessig at matloven også åpner for nasjonalt regelverk som har elementer av næringspolitiske hensyn i seg, der slike regler ikke naturlig kan innpasses i annet lovverk. Eksempler på dette er ordningen for beskyttede betegnelser og bestemmelser om kompensasjonsordninger ved frivillige tiltak og ordninger som antas å styrke forbrukernes tillit til norsk mat.»¹²⁹

Et krav til at sortering av produksjonsfisk «innenlands» har ikke noe naturlig innpass i annet lovverk. Dette kan tale for at kravet om sortering «innenlands» er innenfor matlovens formål. I høringsbrevet er det trukket frem at formålet med fiskekvalitetsforskriften § 17 er «å ivareta omdømmet til norsk sjømat, ved å hindre at fisk av [sic] med feil eller mangler havner i markedet».¹³⁰ Vilkåret om sortering «innenlands» kan altså anses innført som en ordning «som antas å styrke forbrukernes tillit til norsk mat».

Spørsmålet er om sortering av produksjonsfisken spesifikt «innenlands» kan antas å styrke forbrukernes tillit til norsk mat. Da det er tale om eksport av oppdrettsfisk, legges det til grunn at det er forbrukere utenfor Norge sin tillit til norsk mat, som er av betydning.

Oppdrettsfisken blir klassifisert etter ytre utseende. Den fisken som blir klassifisert som produksjonsfisk, er den som har ytre skavanker, som for eksempel sår i skinnet. Fisk som ser skadet og syk ut, kan det antas at konsumenter vil vegre seg for å spise. Dersom produksjonsfisken sendes ut av landet og rett til forbrukerne, kan det tenkes at utseendet til fisken kan minske forbrukernes tillit til norsk mat. Dette taler for at sortering innenlands kan antas å styrke forbrukernes tillit til norsk mat.

Imidlertid baserer dette seg på grunntanken at laksen ubehandlet og hel blir solgt direkte til forbrukerne. Dette var nok tilfellet da regler om sorteringen av laksen ble oppdrettet på 80-tallet.¹³¹ Derimot er det i våre dager påpekt av SINTEF at «[d]et er marginalt av fisken som

¹²⁸ Høringsbrev 31.01.2019 s. 2.

¹²⁹ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 134.

¹³⁰ Høringsbrev 31.01.2019 s. 2.

¹³¹ Se Høringsuttalelse Hav Line (2019) s. 4 med henvisning til *Melding Fra Fiskeridirektøren* (J.NR. 178/84).

omsettes som hel sløyd laks på konsumnivå.»^{132, 133} Sorteringen vil derfor ikke ha betydning for hvordan fisken vil se ut for flestparten av forbrukerne. Det kan tilsi at krav om sorteringen av produksjonsfisk har liten betydning for styrking av forbrukernes tillit til norsk mat generelt.

Etter en metastudie fra Norges Sjømatråd, er det ferskhet som er viktigst når laks skal kjøpes.^{134, 135} På annenplass kommer smak, og på en tredjeplass kommer kvalitet. På sisteplass, og av kun 4 %, nevnes utseende som hva som er viktig.^{136, 137} Dette taler for at utseende ikke er av stor betydning for forbrukernes tillit til norsk oppdrettsfisk.

Et annet poeng er at sorteringen også kan bli gjennomført i utlandet før den blir sendt til forbrukere. Det må antas at enhver selger er interessert i at fisken fremstår innbydende for forbrukerne. Et godt eksempel på dette er at Mattilsynet i 2018 foreslo å fjerne kvalitetsforskriften § 17. Dette med begrunnelsen i at næringen må «ta ansvar for at det ikke omsettes varer av oppdrettet fisk som markedene ikke ønsker».¹³⁸

Etter pilotforsøk med Norwegian Gannet, har forsker Bjørn Roth ved Nofima uttalt at

«I sum vil Hav Line metoden teoretisk sett kunne fremme norsk laks ved å kunne levere en fisk med bedre kvalitet og lengre holdbarhet, enn hva en tradisjonelt klarer. Sammensatt med raskere logistikk til prosesseringsanlegg, vil metoden også kunne fremme leveranser av ferskere varer enn hva som er teknisk mulig i dag gjennom prosessering.»¹³⁹

Basert på uttalelsen til Roth, vil Hav Line-metoden kunne gi forbrukere større tillit til norsk mat. Det kan derfor ikke antas at sortering av produksjonsfisken innenlands vil føre til større tillit til norsk mat.

Det er likevel ikke bare positive opplevelser med Hav Line-metoden. Et dansk røykeri har opplevd to ganger at kvaliteten på fisk mottatt fra «Norwegian Gannet» har vært en

¹³² Winther mfl. (2011) s. 34.

¹³³ Rapporten trukket frem i Høringsuttalelse Hav Line (2019) s. 5.

¹³⁴ Norwegian Seafood Council (2019).

¹³⁵ Rapporten trukket frem i Høringsuttalelse Hav Line (2019) s. 6.

¹³⁶ Det er ikke spesifisert i rapporten om det er utseende av filet eller hel fisk.

¹³⁷ Det å antas at det til størstedel er utseende av laksefileter og laksekoteletter det her siktes til all den tid omsetning av hel laks til forbrukere er marginal.

¹³⁸ Mattilsynet (2018) s. 7.

¹³⁹ E-post av 6. januar 2019 fra Bjorn Roth (Dr. scient/Researcher), Nofima, vedlagt i Høringsuttalelse Hav Line (2019) og trukket frem samme sted på s. 10

«katastrofe».¹⁴⁰ Årsaken skal ha vært «tøft vær» under transport og at «fisken hadde blitt holdt i kar med is under uværet».¹⁴¹ Denne påstanden om at skipet er årsak til dårlig kvaliteten, har blitt omtalt som «tull og vas» av Roth.¹⁴² Uansett ville nok ikke en sortering innenlands av produksjonsfisken forhindret den dårlige kvaliteten. I dette tilfellet var det transporten til sjøs som visstnok forringet kvaliteten. Dessuten er det usikkert om oppdrettsfisk i denne tilstanden ville blitt solgt videre til forbrukere.¹⁴³ Disse hendelsene har derfor ikke nødvendigvis noe større betydning for forbrukernes tillit til norsk mat.

Oppsummert vil vilkåret om sortering av produksjonsfisk «innenlands» ikke nødvendigvis styrke forbrukernes tillit til norsk mat. Til tross for åpningen i forarbeidene til å se til elementer av næringspolitiske hensyn i noen konkrete tilfeller, taler vurderingen over for at dette ikke kan anses å være oppfylt med vilkåret om sortering «innenlands». Basert på gjennomgangen over og legalitetsprinsippet, fremstår det som tvilsomt at ordlyden kan tolkes utvidende på bakgrunn av forarbeidene. Videre fremstår det tvilsomt at vilkåret vil «ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet» jf. matloven § 1 siste ledd.

Dette taler for at vilkåret «innenlands» i kvalitetsforskriften § 17 første ledd faller utenfor matlovens formål jf. matloven § 1.

4.2.4 Matloven § 7

Det følger av matloven § 7 første til tredje ledd at:

«Virksomheten skal sørge for at plassering, utforming og drift av aktiviteter er hygienisk forsvarlig.

Kongen kan i forskrifter stille ytterligere krav til etablering, plassering, utforming og drift av aktiviteter i virksomheter, herunder om melding, registrering og godkjenning og om bortfall av godkjenning.

¹⁴⁰ Poulsen (2020), – «Norwegian Gannets» fiskekvalitet har vært en katastrofe, ilaks.no.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Drønen (2020), *Nofima-forsker fikk hakeslepp: - «Norwegian Gannet» gir bedre kvalitet, ikke dårligere*, skipsrevyen.no.

¹⁴³ Mattilsynet (2018) s. 7.

Kongen kan i forskrifter stille krav til leverandører av tjenester til virksomheter nevnt i første ledd, herunder om godkjenning.»

Ordlyden «hygienisk» tilsier at noe er rent i den grad at det ikke er sykdomsfremkallende. I forarbeidene til matloven § 7 er det trukket frem at begrepet er «ment å favne om alle forhold av bygningsteknisk og driftsmessig karakter som kan ha betydning for alle aspekter i forhold til næringsmiddel- og innsatsvaretrygghet, dyrehelse og plantehelse».¹⁴⁴ Det taler for at «hygienisk forsvarlig» er et vilkår for å sikre at maten er trygg å spise, og at dyr og planter har det helsemessig bra.

Formålet med kvalitetsforskriften § 17, etter høringsbrevet nevnt over i punkt 4.1, er å ivareta omdømmet til norsk oppdrettsfisk ved å sortere fisken etter kvalitet.¹⁴⁵ Fisken med dårligst kvalitet, produksjonsfisken, blir omsatt som menneskeføde i Norge. Det er altså ikke dårlig hygiene som er avgjørende for klassifiseringen. Kvalitetsforskriften § 17 antas derfor å falle utenfor matloven § 7 første ledd.

Etter første ledd fremstår det som det er sikring av en tilfredsstillende hygiene for virksomheten som er formålet med matloven. § 7. Det kan stilles spørsmål ved hvordan annet ledd i bestemmelsen må forstås. Ordlyden «stille ytterligere krav» lest i fortsettelse av første ledd, innebærer at det kan stilles flere krav som omhandler hygiene. Ordlyden lest isolert fra første ledd taler for at det mer generelt kan stilles ytterligere krav til virksomheter omfattet av matloven. Det må derfor undersøkes nærmere hvilket meningsinnhold annet ledd er ment å ha.

Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at «[f]orskriftene som gis, kan omfatte en rekke forhold ved virksomheten. Selv om de fleste forhold vil kunne falle innenfor det å drive hygienisk forsvarlig, så vil også andre forhold kunne omfattes av annet ledd.»¹⁴⁶ Det må på bakgrunn av dette konkluderes med at annet ledd omfatter mer enn hygieniske tiltak, og at annet ledd i stor grad skal leses isolert fra første ledd.

Ordlyden «plassering» tilsier at det kan stilles krav til hvor aktiviteter til en virksomhet må finne sted. Dette er en svært vid ordlyd som åpner opp for at det kan stilles krav til at en

¹⁴⁴ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 139.

¹⁴⁵ Høringsbrev 31.01.2019 s. 2.

¹⁴⁶ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 139.

aktivitet skjer «innenlands». Det bemerkes at et slikt krav nærmest ikke blir noe innskrenking sammenlignet med matlovens stedlige virkeområde jf. matloven § 3 første ledd.

Ordlyden «drift» tilsier at det kan stilles krav til hvordan all aktivitet knyttet til virksomheten skal utformes. Med andre ord er ordlyden svært vid. Dette åpner for at det kan stilles krav til at sortering av produksjonsfisk må være en del av driften.

Både ordlyden av «plassering» og «drift» er vide og fører til lav forutberegnelighet. Dette kan fremstå særlig problematisk da bestemmelsen potensielt kan hjemle svært inngripende krav, jf. legalitetsprinsippet.¹⁴⁷

I Rt. 1924 s. 1269 var spørsmålet om det gjaldt et pålegg til restauratører om å holde «standardretter» etter den alminnelige reguleringsfullmakt i lov 06.08.1920 § 1. Det ble uttalt at saken var «meget tvilsom under hensyn til den vide avfatning» av fullmaktens ordlyd. Men nettopp fordi den var generell, fant også Høyesterett overveiende grunn til å følge den pekepinn som lovens forarbeider ga.¹⁴⁸ Dommen er gammel, men det er kvaliteten opp mot dagens standard som er av betydning for vekten av en dom, ikke alderen.¹⁴⁹ Kvaliteten av dommen fremstår som god, da den er i tråd med dagens anvendelse av legalitetsprinsippet.¹⁵⁰

Dette taler for at i tilfeller der ordlyden er vid, vil lovgivers vilje som fremgår av forarbeidene, kunne tillegges større vekt. Det kan tenkes at forarbeidene til dels reparerer den manglende forutberegnelighet som en vid ordlyd innebærer. Dette særlig der forarbeidene er presise, og konkrete situasjoner og tilfeller er vurdert. Kravet til en tilstrekkelig hjemmel etter legalitetsprinsippet kan i en slik situasjon lempes.

Det står i forarbeidene til matloven § 7 at «[h]jemmelen til å gi forskrifter om etablering og drift omfatter også å sette skranker for produksjon, både når det gjelder produksjonssted, produksjonshastighet og produksjonsvolum. Begrensningen i produksjonssted vil kunne gjelde definerte geografiske områder.»¹⁵¹ Dette kan leses som en presisering av lovteksten i forarbeidene. Et krav om sortering «innenlands» vil være en begrensning i produksjonssted innenfor et definert, geografisk område. Denne uttalelsen i forarbeidene kan derfor tale for at det er hjemmel for å stille krav om sortering «innenlands».

¹⁴⁷ Se punkt 4.2.2.

¹⁴⁸ Se nærmere om dommen i Opsahl (1965) s. 367.

¹⁴⁹ Se Nygaard (2004) s. 330.

¹⁵⁰ Se punkt 2.1 og punkt 2.1.1.

¹⁵¹ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 140.

Likevel står det i neste setning i forarbeidene, angående geografisk begrensning, at «[b]estemmelsen vil være aktuell i forhold til å legge en begrensning for hvor drikkevann kan tas i fra, med andre ord, valg av drikkevannskilder.»¹⁵² Setningen kan fremstå som en presisering av når begrensning ut fra geografi er aktuelt. Da sortering av fisk «innenlands» ikke er nevnt, kan det tale mot at matloven gir tilstrekkelig hjemmel for krav om sortering «innenlands».

Som en innvending kan det argumenteres for at nevnte problemstilling med drikkevannskilder, bare er et eksempel på der begrensninger i produksjonssted kan kreves. Andre tilfeller vil da også kunne bli omfattet av begrensning av produksjonssted etter definert geografisk område. Det kan tilsi at det er mulig å forutse at en eventuell geografisk begrensning av hvor produksjonsfisk skal sorteres, vil kunne bli vedtatt. Hensynet til forutberegnelighet er derfor til dels ivaretatt gjennom forarbeidene.

Nærmere om «drift» i forarbeidene nevnes det bare at det kan stilles «krav til driftsrutiner for å sikre hygienisk produksjon».¹⁵³ Muligheten for å sortere fisk etter kvalitet blir altså ikke nevnt i forarbeidene i tilknytning til matloven § 7.

Det blir heller ikke vurdert konkret i forarbeidene til bestemmelsen om sorteringen av produksjonsfisk «innenlands» vil kunne være aktuelt. Forarbeider skal ikke fintolkes tilsvarende som lovttekster.¹⁵⁴ Manglende presise og konkrete forarbeider som her, vil da ikke avhjelpe den manglende forutberegnelighet som den vide ordlyd innebærer. På bakgrunn av legalitetsprinsippet fremstår det da som problematisk at matloven § 7 alene gir tilstrekkelig hjemmel for kvalitetsforskriften § 17. Imidlertid kan det tenkes at dette kan avhjelpes ved at det er tatt et aktivt valg i forarbeidene om at matloven skulle være en fullmaktslov.¹⁵⁵ Dette ble gjort blant annet for at direkte oversetting av EUs Food Law¹⁵⁶ ville ført til en lov som brøt med norsk lovtradisjon.¹⁵⁷ Videre understrekes det at virkeområdet til loven også vil være «forhold som ikke direkte retter seg mot matproduksjonen».¹⁵⁸

¹⁵² Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 140.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Monsen (2012) s. 156.

¹⁵⁵ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 53.

¹⁵⁶ Fra Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 13: «Food Law er en videreføring av EU-kommisjonens strategiske målsetninger, prioriteringer og arbeidsprogram, slik de fremkom i EUs Hvitbok om næringsmidler, som ble lagt frem i 2000.»

¹⁵⁷ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 53.

¹⁵⁸ Ibid.

I Rt. 2010 s. 306 var spørsmålet om et morselskap med hjemmel i forurensningsloven § 51¹⁵⁹ kunne bli pålagt å sørge for eller bekoste undersøkelser eller lignende tiltak på en eiendom til datterselskapet. Høyesterett uttalte at den aktuelle hjemmelsbestemmelsen i saken ikke var forklar etter legalitetsprinsippet, selv om bestemmelsen var «noe vag».¹⁶⁰ Som begrunnelse for dette pekte Høyesterett på at den vage utformingen var et bevisst lovgivningsteknisk valg for å gi myndighetene muligheten til konkrete vurderinger.¹⁶¹ Det vil derfor kunne være av betydning for tolkningen av om en hjemmel er tilstrekkelig, om den vage utformingen er resultatet av et bevisst, lovteknisk valg. Videre kan det argumenteres for at de folkevalgte ved en slik lovutforming har tatt et valg om at til dels uforutsette, fremtidige inngrep fra myndighetene aksepteres. Kravet til en tilstrekkelig klar lovhjemmel etter legalitetsprinsippet kan altså være oppfylt til tross for at en bestemmelse er «noe vag».

Som en forlengelse av dette valget om en fullmaktslov, står det i forarbeidene til matloven § 7 at «[h]jemmelen er gjort vid for å sikre at alle forhold som allerede er regulert i lovgivningen, og alle forhold som kan forventes å bli regulert i lovgivningen på dette området, kan hjemles i matloven.»¹⁶²

Dette avsnittet i forarbeidene fremstår nesten som en blankofullmakt for forvaltningen. Hva som «kan forventes» å bli regulert er så mangt og kan være svært vanskelig å forutse. Dette fremstår problematisk all den tid det skaper svært dårlig forutberegnelighet for bedrifter og landets borgere. Likevel kan det argumenteres for at matlovens formålsbestemmelse gir en god rettesnor for hva som kan bli regulert. Dette vil kunne gi en viss forutberegnelighet. Sett opp mot legalitetsprinsippet og dets bakenforliggende hensyn, fremstår det uansett som problematisk med en såpass vid fullmakt som fremgår av forarbeidene. Det er folket som skal ta stilling til innskrenkninger av friheten, og idealet er at egen rettsstilling skal kunne forutses. Likevel er det slik forarbeidene nyter avledet demokratisk legitimitet.¹⁶³ Lovteksten er en slags konklusjon på vurderingene og utgreiinger i forarbeidene.¹⁶⁴ Det kan derfor fremstå slik at de folkevalgte indirekte har tatt stilling til om den svært vide hjemmelsbestemmelsen er akseptabel. Dette igjen kan tale for at det er mindre problematisk med den vide formuleringen

¹⁵⁹ Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven, forurl.)

¹⁶⁰ Rt. 2010 s. 306 avsnitt 78, se også avsnitt 58.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 140.

¹⁶³ Se punkt 3.2 og fotnote 84.

¹⁶⁴ Se Nygaard (2004) s. 45.

i forarbeidene. På den bakgrunn kan det tale for at det skal mindre til for å anse matloven § 7 som en tilstrekkelig hjemmel.

Som en begrensning av det som fremstår som en vid hjemmel, står det i forarbeidene at «[a]lle begrensninger [etter matloven § 7] må ligge innenfor lovens formål og kan ikke brukes til for eksempel rene næringsformål.»¹⁶⁵

I HR-2018-1907-A var spørsmålet om sikkerhetsloven § 18a¹⁶⁶ ga hjemmel til å forby eller begrense fiskeoppdrettsvirksomhet innenfor et militært forbudsområde. Tvisten hadde bakgrunn i at fiskeoppdrettsvirksomheten ønsket å modernisere oppdrettsanlegget, men fikk avslag på søknad om dette under henvisning til forsvarrets interesser. Førstvoterende uttaler i avsnitt 87 at:

«Forarbeidene behandler ikke problemstillingen knyttet til igangværende virksomhet som ligger innenfor et forbudsområde, og det er ikke grunnlag for å si at Stortinget har overveiet denne siden av lovbestemmelsen. I lys av legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113, som jeg har redegjort for, kan dette tale for at § 18a må tolkes innskrenkende. Jeg ser at det kan anføres gode argumenter for dette synet. Men etter min oppfatning veier det tyngre at lovens ordlyd er vid og at den tolkning som Blom tar til orde for, fører til resultater som er uforenlig med lovgivers formål med fullmaktsbestemmelsen. Jeg finner det vanskelig å konkludere med en innskrenkende tolkning som innebærer at det i forbudsområdet kan drives aktivitet som er i konflikt med de hensyn som § 18a skal beskytte.»

Flertallet¹⁶⁷ konkluderte med at sikkerhetsloven ga tilstrekkelig hjemmel til å forby endring eller utvidelse av oppdrettsanlegget og til å forby oppdrettsselskapets ansatte tilkomst til anlegget. Dommen åpner for at kombinasjonen vid ordlyd og et tolkningsresultat som ikke oppfyller lovgivers formål, kan føre til et annet resultat enn hva legalitetsprinsippet tilsier. Dette gjelder også i en situasjon der det er klart at Stortinget ikke har tatt stilling til den aktuelle problemstilling i forarbeidene. En slik tolkning kan med hensyn til forutberegnelighet for borgerne, være lite heldig. Imidlertid var formålet med loven vedtatt i lovs form. Dette gjør det mindre problematisk med vide hjemmelsbestemmelser, da formålet kan gi relativt

¹⁶⁵ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 140.

¹⁶⁶ Lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)

¹⁶⁷ Dissens 4-1.

klare retningslinjer for hva som kan bestemmes i forskrifter. Videre vil hensynet til forutberegnelighet og hensynet til maktfordelingsprinsippet også til dels bli ivaretatt.

Basert på gjennomgangen over i punkt 4.2.3, fremstår det som tvilsomt at kravet om sortering av produksjonsfisk «innenlands», ligger innenfor lovens formål.

Oppsummert kan det kan argumenteres for at ordlyden og forarbeidene til matloven § 7 gir tilstrekkelig hjemmel for vilkåret om sortering av produksjonsfisk «innenlands». Imidlertid virker det tvilsomt at vilkåret er innenfor lovens formål etter § 1. Videre taler legalitetsprinsippet og konsekvensene av vilkåret mot at matloven § 7 er tilstrekkelig som hjemmelsbestemmelse. På denne bakgrunn kan det fremstå som at kvalitetsforskriften § 17 ikke kan hjemles alene i matloven § 7. De andre oppgitte hjemmelsbestemmelsene vurderes videre.

4.2.5 Matloven § 9

Det følger av matloven § 9 første ledd at:

«Kongen kan i forskrifter stille krav til innsatsvarer, planter, dyr, næringsmidler, animalske biprodukter samt materialer og gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med eller kan ha innvirkning på innsatsvarer eller næringsmidler, herunder om godkjenning, innhold og kvalitet mv.»

Ordlyden tilsier at det kan stilles krav til produktene aktivitetene frembringer. Det kan etter ordlyden blant annet stilles krav til kvaliteten til selve produktet. Hvor en eventuell kvalitetskontroll skal foregå, er ordlyden taus om. Det kan stilles spørsmål ved om det er grunnlag for en utvidende tolkning av matloven § 9 første ledd, slik at bestemmelsen også omfatter hvor kvalitetskontrollen skal foregå. Legalitetsprinsippet og det at vilkåret om sorteringen «innenlands» fremstår inngripende, taler tydelig mot en slik utvidende tolkning.

Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 142 åpner for at det kan gis forskrifter om *kvalitet* og *kvalitetsgradering*. Videre står det at «[d]isse forholdene er ment å hjemle de kvalitetskrav som i dag stilles med hjemmel i de eksisterende lover på området (eksempelvis

fiskekvalitetsloven».¹⁶⁸ Det står ikke noe i forarbeidene om at denne kvalitetsgraderingen kan eller må skje «innenlands». Forarbeidene taler ikke for en utvidende tolkning.

Da matloven ble vedtatt i 2003, var nok ikke ideen om at oppdrettsfisk skulle bli fraktet direkte fra merden til utlandet påtenkt. Sorteringen av fisk etter kvalitet har foregått i Norge i mange år. De eldste kjente myndighetsbestemmelser om tvungen kontroll av fisk, skriver seg fra en kongelig forordning om offentlig tørrfiskvraking av 1444.¹⁶⁹ På den bakgrunn kan det ha vært en naturlig og ikke-formulert forutsetning at sorteringen av kvalitet skulle skje innenlands. Videre er matloven en fullmaktslov.¹⁷⁰ Det kan argumenteres for at de folkevalgte da har akseptert at forvaltningen, til en viss grad, har vide rammer til å sette krav i forskrifter. Dette kan tale for at det kan stilles krav i forskrift om sortering av produksjonsfisk «innenlands».

Imidlertid var den aktuelle ordlyden vag i Rt. 2010 s. 306. Ordlyden i matloven § 9 er ikke tilsvarende vag. Det innebærer at et krav om hvor sorteringen skal skje, ikke omfattes naturlig av ordlyden. Dette taler for at Rt. 2010. s. 306 har begrenset overføringsverdi.

I ovennevnte Rt. 1995 s. 530 la Høyesterett vekt på at inngrepet oppfylte formålet med loven. Dette selv uten noen holdepunkter i forarbeidene for at det var ment å gi hjemmel til det spesifikke inngrepet. Det er tvilsomt at vilkåret om sortering «innenlands» oppfyller formålet med matloven.¹⁷¹ Formålet med matloven § 9 er blant annet å sikre kvaliteten på matvarer. At denne kvaliteten eventuelt sikres utenfor Norges territorialgrensen, fremstår som underordnet. Det at sorteringen foregår utenlands, behøver ikke å ha noe betydning for kvaliteten. Formålet til verken matloven § 9 eller matloven generelt, taler for en utvidende tolkning.

Konsekvensene av vilkåret om sortering «innenlands» er potensielt inngripende.¹⁷² Basert på gjennomgangen over, er det sterkt tvilsomt om det er grunnlag for å tolke matloven § 9 utvidende.

Oppsummert er det tilstrekkelig hjemmel for en forskrift med krav om kvalitetsgradering av oppdrettsfisken, men matloven § 9 gir ikke hjemmel til å kreve at dette skjer «innenlands». Matloven § 9, sett i sammenheng med andre hjemmelsbestemmelser, kan likevel være

¹⁶⁸ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 142.

¹⁶⁹ NOU 1996: 10 punkt 4.4.

¹⁷⁰ Se punkt 4.2.4.

¹⁷¹ Se punkt 4.2.3.

¹⁷² Se punkt 4.2.2.

tilstrekkelig hjemmel for kravet om sortering «innenlands». Dette vil bli drøftet nærmere etter gjennomgangen av matloven § 12.

4.2.6 Matloven § 12

Det følger av matloven § 12 at:

«Kongen kan i forskrift fastsette

a), forbud mot fangst og høsting,

b), forbud eller begrensning av omsetning og bruk av varer som er omfattet av denne loven, og

c), krav til eller forbud mot import og eksport mv.

for å gjennomføre lovens formål eller for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser.»

Kravet til å sortere produksjonsfisken innenlands vil innebære at kvalitetsforskriften § 17 hindrer at oppdrettsfisk eksporteres. Det er derfor alternativet om «krav til eller forbud mot [...] eksport» som fremstår relevant å se nærmere på. Spørsmålet er om kvalitetsforskriften § 17 første ledd er egnet til «å gjennomføre lovens formål eller for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser».

Det første spørsmålet er om forskrift med krav om sortering innenlands ivaretar «Norges internasjonale forpliktelser». Med «Norges internasjonale forpliktelser» menes alle bilaterale og multilaterale overenskomster som Norge er part i. Det følger av Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 144 – 145 at

«Etter EØS-avtalen er Norge forpliktet til å påse at bestemmelsene som gjelder varer/dyr som skal eksporteres, oppfyller de nødvendige krav til dyrehelse, innsatsvare- eller næringsmiddeltrygghet, og ved forekomst av alvorlig smittsom dyresykdom å stanse utførsel av dyr mv. Det er derfor behov for hjemmel til å pålegge også eksportører å overholde de krav som skal være oppfylt ved eksport.»

Det blir ikke nevnt noe krav om at sortering må skje innenlands. Videre følger det av Mattilsynets hjemmesider at det som hovedregel ikke er noen krav til eksport av fisk som blir eksportert til EØS-land.¹⁷³ I eventuelle krav er det ikke nevnt noe om sortering foregår «innenlands». På denne bakgrunn kan det konkluderes med at Norge ikke har internasjonale forpliktelser om at produksjonsfisk må bli sortert innenlands.

Det andre spørsmålet er om kvalitetsforskriften § 17 første ledd er egnet til «å gjennomføre lovens formål».¹⁷⁴

Ordlyden «[f]or å gjennomføre» tilsier et implisitt krav om at pålegget må være egnet til å fremme lovens formål. Et krav kan altså ikke bli innført uten at det faktisk bidrar til formålet.

Ordlyden i bestemmelsen understreker at det er lovens formål som setter begrensninger til hva som kan bestemmes i forskrift. Det følger av forarbeidene at matloven § 12 gir «fullmakt til å fastsette krav som ikke naturlig retter seg mot virksomhetens drift eller produkt, slik tilfellet er for §§ 7-11».¹⁷⁵ Det kan tilsi at det åpnes for muligheten for at produksjonsfisken kan kreves å bli sortert «innenlands». Videre står det i forarbeidene at eksportbestemmelser kan «være relevant for å ivareta internasjonal markedsadgang for norske produkter, for eksempel eksport av fisk».¹⁷⁶ Dersom sortering av produksjonsfisken innenlands, i kraft av å skje innenlands, sikrer markedsadgang, kan det tilsi at det er grunnlag for innenlands-vilkåret i forskrift § 17. Det følger likevel av forarbeidene at hvilke «eksportregler som kan gis, begrenses av at de må fremme lovens formål».¹⁷⁷

På bakgrunn av matloven § 12 må det videre ses hen til formålsbestemmelsen matloven § 1.

Det vises til gjennomgangen av matloven § 1.¹⁷⁸ Basert på dette fremstår det som lite trolig at kravet til sortering «innenlands» fremmer lovens formål. Det er derfor tvilsomt at matloven § 12 gir tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for kravet om sortering «innenlands».

¹⁷³ Mattilsynet (2019), *Eksport av fisk og sjømat fra EU/EØS*, mattilsynet.no.

¹⁷⁴ Trukket frem i Høringsuttalelse Hav Line (2019) s. 16.

¹⁷⁵ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 144.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Se punkt 4.2.3.

4.2.7 Samlet vurdering av hjemmelsgrunnlagene

Som vurdert over, fremstår det som tvilsomt at de ulike hjemmelsbestemmelsene hver for seg selv kan gi tilstrekkelig hjemmel til å oppstille et krav om at produksjonsfisken skal sorteres «innenlands». Spørsmålet er derfor om det er adgang til å konstruere en hjemmel av ulike regelfragmenter.

I utgangspunktet er det ingen rettslig grense for hvor mange bestemmelser og lover som en forskrift kan være hjemlet i. Viktige hensyn bak legalitetsprinsippet taler imidlertid for en viss begrensning. Desto flere hjemmelsbestemmelser, desto vanskeligere er det å trekke yttergrensen for hva som ligger innenfor/utenfor hjemmelsbestemmelsens ordlyd. Videre følger det indirekte av legalitetsprinsippet at de folkevalgte skal anerkjenne inngrep fra myndighetene i lovs form. Et konstruert hjemmelsgrunnlag som til sammen åpner for inngrep utenfor den enkelte hjemmelsbestemmelse vedtatt av Stortinget, vil raskt kunne bryte med dette hensynet.

På denne bakgrunn kan det fremstå som problematisk at kvalitetsforskriften § 17 er hjemlet i tre ulike bestemmelser i matloven. Likevel kan det tenkes at det er rom for denne type rettslig forankring i flere bestemmelser. For eksempel vil lovgivers aktive valg om utformingen av aktuell lov og presise forarbeider, kunne avhjelpe situasjonen.

Matloven § 9 gir en klar hjemmel for å sortere ut produksjonsfisken. Denne bestemmelsen tar imidlertid ikke opp om det kan stilles krav til hvor denne sorteringen må skje. Det kan i utgangspunktet argumenteres for at matloven § 7 gir hjemmel for geografisk bestemmende vilkår. Disse to hjemmelsbestemmelsene lest i sammenheng, kan tale for hjemmelsgrunnlaget for å kreve sortering av produksjonsfisken «innenlands», er tilstrekkelig. Videre kan det argumenteres for at denne hjemmelskonstruksjonen gir en viss forutberegnelighet.

Det fremgår av rettskildene gjennomgått over at Stortinget ikke har vurdert problemstillingen med sorteringen av produksjonsfisken «innenlands». En hjemmelskonstruksjon av matloven §§ 7 og 9, kan dermed tilsi et brudd på ideen om Stortinget skal anerkjenne inngrep i borgernes frihet. Imidlertid er det slik at matloven er en fullmaktslov. I det ligger en viss aksept fra lovgiver av at alle aktuelle og kommende problemstillinger, ikke kan bli vurdert i loven og lovforarbeidene. Dette åpner for ulike bestemmelser, kombinert, potensielt kan konstruere flerfoldige ulike hjemler for inngrep. En slik mulighet er naturlig nok en stor utfordring for forutberegneligheten til den enkelte, og kan potensielt stride med

folkesuverenitetsprinsippet. Etter legalitetsprinsippet kan det argumenteres for at en slik mulighet bør begrenses. Imidlertid vil lover med vedtatte formål, til en viss grad, kunne fremme både hensynet til forutberegnelighet og ideen om at folkevalgte skal anerkjenne inngrep fra myndighetene i lovs form. Gode grunner taler derfor for at anvendelsen av flerfoldige bestemmelser som hjemmel, i utgangspunktet begrenses av formålet til den aktuelle loven.

Gjennomgangen av matloven § 1 tyder på at det er tvilsomt at vilkåret om at produksjonsfisken må sorteres «innenlands» er innenfor lovens formål. Til tross for at det kan argumenteres for at matloven §§ 7 og 9 gir en tilstrekkelig hjemmel, vil det da likevel være problematisk å anse dette hjemmelsgrunnlaget som tilfredsstillende. Da matloven § 12 åpner for vilkår som kan gjennomføre formålet med loven, fremstår det som lite trolig at denne bestemmelsen i kombinasjonen med andre bestemmelser kan gi en tilstrekkelig hjemmel. Dermed er det tvilsomt at forskriftskravet om å sortere fisken innenfor Norges territorialgrenser er i tråd med kvalitetsforskriftens hjemmelsbestemmelser. Dette tilsier at vilkåret er ugyldig.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Se punkt 3.2.

5 Avsluttende bemerkninger

Analysen av hjemmelsgrunnlaget til kvalitetsforskriften § 17, tyder på at fullmaktsbestemmelser gjerne formuleres vide. Behovet for en effektiv regulering tilsier at dette er en nødvendighet. Imidlertid kan fullmaktsbestemmelser gi dårlig forutberegnelighet for samfunnet. For eksempel kan det være vanskelig å forutse fremtidig rettsstilling når veiledningen i loven er at «[k]ongen kan i forskrift fastsette krav til eksport mv. for å gjennomføre lovens formål» jf. matloven § 12. Etter legalitetsprinsippet kan dette fremstå problematisk. Imidlertid taler rettspraksis for at klare formålsbestemmelser og gjennomarbeidede forarbeider, potensielt kan avhjelpe situasjonen.

Videre fremstår hjemmelsgrunnlaget for vilkåret «innenlands» jf. kvalitetsforskriften § 17 første ledd som tvilsomt etter legalitetsprinsippet. Problemstillinger som vilkåret reiser, har verken blitt vurdert av Stortinget eller i forarbeider. Vilkåret kan slik sett fremstå som utslag av en byråkratisk maktutøving. I lys av maktfordelingsprinsippet, fremstår det problematisk. Hvilke krav som skal stilles til oppdrettsfisk, kan få store konsekvenser for den private part og være av stor økonomisk betydning for Norge.¹⁸⁰ Det taler for at problemstillingen, om produksjonsfisken skal sorteres innenlands, er av en slik karakter at Stortinget burde ha tatt stilling til den i formell lov.¹⁸¹ Eventuelle vilkår ville da også hatt tilstrekkelig hjemmel etter legalitetsprinsippet.

Legalitetsprinsippet er grunnlovsfestet og skal være en skranke mot statens inngrep i den privates handlingsfrihet. Likevel oppfylles ikke legalitetsprinsippets funksjon automatisk av å være grunnlovsfestet. Analysen av høyesterettspraksis på området, tyder på at Høyesterett har en pragmatisk holdning til denne viktige rettssikkerhetsgarantien. En slik holdning kan fremstå fornuftig for å løse en konkret tvist i dagens samfunn. Norge har utviklet seg til en regulerings- og velferdsstat og antall problemstillinger som det må tas stilling til, er svært omfattende. Hvert tenkelig inngrep i borgernes frihet kan derfor ikke bli regulert direkte i formell lov. Vide fullmaktslover er derfor ofte en nødvendighet for en effektiv samfunnsregulering. Det at legalitetsprinsippet er formulert relativt, kan dermed virke som en

¹⁸⁰ Fisk er Norges nest viktigste eksportvare etter olje og gass, se vedlegg 1. I 2019 eksporterte Norge sjømat til en samlet verdi på 107,3 milliarder norske kroner. Av dette utgjorde laks og ørret eksportinntekter på 76,2 milliarder norske kroner, se Norges sjømatråd (2020), *Norwegian seafood exports top NOK 107 billion in 2019*, en.seafood.no.

¹⁸¹ Se Justisdepartementets lovavdeling (2000) s. 23.

pragmatisk nødvendighet. Imidlertid kan den pragmatiske holdningen føre til at legalitetsprinsippet ikke ilegges den vekten som grunnlovsfestingen og hensynene bak, tilsier.

Behovet for fullmaktslover taler for en balansegang mellom effektiv samfunnsregulering og legalitetsprinsippet. Imidlertid er det slik at dersom legalitetsprinsippet strekkes for langt, faller funksjonen til prinsippet raskt bort. Dette er en utfordring som både lovgiver, forvaltningen og lovanvender må være særlig bevisst på.

Litteraturliste

Norske lover og forskrifter

Kongeriket Norges Grunnlov, 17. mai 1814 (Grunnloven, Grl.)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.)

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven, forurl.)

Lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)

Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven, vrl.)

Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet m.v. (matloven, matl.)

Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone
(territorialfarvannsloven, terfl.)

Forskrift 28. juni 2013 nr. 844 om kvalitet på fisk og fiskevarer (Forskrift om kvalitet på fisk
og fiskevarer)

Forskrift 15. mars 2020 nr. 294 om karantene, isolasjon og forbud mot opphold på
fritidseiendommer mv. i anledning utbrudd av Covid-19

Forarbeider

NOU 1996:10
Effektiv matsikkerhet, En lov – ett departement –
ett statlig tilsyn

Dokument 16 (2011–2012)
Rapport til Stortingets presidentskap fra
Menneskerettighetsutvalget om
menneskerettigheter i Grunnloven

Innst.186 S (2013–2014)
Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen
om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss,
Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F.

Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H
Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen
Bekkevold og Trine Skei Grande om
grunnlovfesting av sivile og politiske
menneskerettigheter, med unntak av romertall X
og romertall XXIV

Ot.prp. nr. 100 (2002–2003)

Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv.
(matloven)

Høringsbrev 31.01.2019

Høring – Forslag til endring av forskrift om
kvalitet på fisk og fiskevarer
(fiskekvalitetsforskriften), Ref: 2017/206902,
31.01.2019, Mattilsynet

NOU 2019:18

Skattlegging av havbruksvirksomhet

Rettspraksis

Rt. 1924 s. 1269

Rt. 1958 s. 209

Rt. 1974 s. 1089

Rt. 1985 s. 1355

Rt. 1995 s. 530 (Fjordlaks)

Rt. 1997 s. 1341

Rt. 1998 s. 929

Rt. 2001 s. 382

Rt. 2002 s. 1298

Rt. 2003 s. 713

Rt. 2006 s. 1105

Rt. 2006 s. 1382

Rt. 2010 s. 306

Rt. 2011 s. 631

HR-2013-1569-U

Rt. 2014 s. 1105

Rt. 2014 s. 1281

TVTEL-2015-170349

HR-2016-1458-A

HR-2017-625-A

HR-2017-1690-A

LB-2017-181429

LH-2018-20505

TOSLO-2018-78344-1

HR-2018-1907-A (Blom fiskeoppdrett)

HR-2019-1198-A

TBERG-2019-2384

Litteratur

Adler og Falsen (1814)

Adler, Johan Gunder og Christian Magnus

Falsen, *Udkast til en Constitution for Kongeriget*

Norge, N. Wulfsbergs Forlag, 1814

- Andenæs og Fliflet (2017) Andenæs, Johannes og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgave, Universitetsforlaget, 2017
- Bernt (2016) Bernt, Jan Fridthjof, «Rammene for rettslig prøving av forvaltningens avgjørelser – fra fritt skjønn til pragmatiske vurderinger?», *Jussens venner*, 2016 s. 324-342
- Bergo (2002) Bergo, Knut, *Tekst og virkelighet i rettskildelæren*, Cappelen Akademiske Forlag, 2002
- Bergo (2019) Bergo, Knut, “Tolking og anvendelse av lov, forskrift og forarbeider”, i *Juridisk metode og tenkemåte*, Alf Petter Høgberg (red.) og Jørn Øyrehagen Sunde (red.), Universitetsforlaget 2019, s. 175 - 238.
- Boe (2010) Boe, Erik Magnus, *Innføring i juss. Juridisk tenkning og rettskildelære*, 3. utgave, Universitetsforlaget, 2010
- Boe (2012) Boe, Erik Magnus, *Grunnleggende juridisk metode. En introduksjon til rett og rettsstenkning*, 3. utgave, Universitetsforlaget, 2012
- Bruun (1980) Bruun, Hilde Foyn, *Forarbeider til forskrifter: noen rettskildeteoretiske og forvaltningsmessige aspekter*, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, 1980
- Eckhoff og Helgelsen (2001) Eckhoff, Torstein og Jan E. Helgelsen, *Rettskildelære*, 5. utgave, Universitetsforlaget, 2001

- Eckhoff og Smith (2018) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, Universitetsforlaget, 2018
- Espmark mfl. (2012) Espmark, Åsa Maria, Odd-Børre Humborstad og Kjell Ø. Midling, «Pumping av torsk og laks, faktorer som påvirker velferd og kvalitet», *Nofima rapport nr. 6/2012*, 2012
- Frihagen (1966) Frihagen, Arvid, *Villfarelse og ugyldighet i forvaltningsretten*, Universitetsforlaget, 1966
- Frøberg (2015) Frøberg, Thomas, «Nyere praksis om det strafferettslige legalitetsprinsippet», *Jussens Venner*, 2015 s. 46 – 71
- Graver (2007) Graver, Hans Petter, «Fjordlaksformelen og forvaltningens vurderingsfrihet», *Lov og Rett* 2007 s. 365-374
- Graver (2019) Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utgave, Universitetsforlaget, 2019
- Høgberg og Høgberg (2013) Høgberg, Alf Petter og Benedikte Moltumyr Høgberg, «Tolkning av grunnloven», *Jussens Venner*, 2013 s. 193 – 226
- Justisdepartementets lovavdeling (2000) Justisdepartementets lovavdeling, *Lovteknikk og lovforberedelse – Veiledning om lov- og forskriftsarbeid*, Justisdepartementets lovavdeling, 2000
- Kierulf (2018) Kierulf, Anine, *Norsk Lovkommentar: Grunnloven*, Gyldendal 2020, Rettsdata.no (lest 09.01.2020).

- Mestad (2019) Mestad, Ola, "Rettenns kilder og anvendelse" i *Juridisk metode og tenkemåte*, Alf Petter Høgberg (red.) og Jørn Øyrehagen Sunde (red.), Universitetsforlaget 2019, s. 77 - 113.
- Monsen (2012) Monsen, Erik, *Innføring i juridisk metode og oppgaveteknikk*, Cappelen Akademiske Forlag, 2012
- Nygaard (2004) Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utgave Universitetsforlaget, 2004
- Opsahl (1965) Opsahl, Torkel, *Delegasjon av Stortingets myndighet*, 1. utgave. Johan Grundt Tanum, 1965
- Skoghøy (2014) Skoghøy, Jens Edvin A., «Forvaltningssanksjoner, EMK og Grunnloven», *Jussens Venner*, 2014 s. 297-339
- Skoghøy (2018) Skoghøy, Jens Edvin A., *Rett og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget, 2018
- Speilberg mfl. (2018) Speilberg, Lars A., Kristian Nordøy, Ole Kristian Kaurstad, Jon Inge Erdal, «Stress og stressreduksjon ved trenging av atlantisk laks i merd», *Norsk veterinærtidsskrift nr. 8*, 2018 s. 494 – 498
- Winther mfl. (2011) Winther, Ulf, Merete Gisvold Sandberg, Roger Richardsen, Trude Olafsen, Ruth Kongsvik Brandvik og Jan-Harald Hauvik, «Rapport - Potensial for økt verdiskaping i lakse- og ørretoppdrettsnæringen», *SINTEF*, 2011

Nettsider, rapporter og e-post

- Aare (2019) Aare, Einar, *Her mistet de nesten 7000 tonn fersk laks da den nye slaktebåten kom*, publisert 16.08.2019, <https://e24.no/hav-og-sjoemat/i/EWALBa/her-mistet-de-nesten-7000-tonn-fersk-laks-da-den-nye-slaktebaaten-kom> [sist nedlastet: 13.05.2020]
- Berge (2020) Berge, Aslak, *Bearbeidingspåbudet for produksjonsfisk settes midlertidig til side*, publisert 23.03.2020, <https://ilaks.no/bearbeidingspaбудet-for-produksjonsfisk-settes-midlertidig-til-side/> [sist nedlastet: 30.03.2020]
- Berglihn og Lund (2019) Berglihn, Harald og Kenneth Lund, *Hav Linesjefen: – Norge fremstår som en bananrepublikk*, publisert 28.04.2019, <https://www.dn.no/fiske/norwegian-gannet/carlerik-arnesen/hav-line/hav-line-sjefen-norge-fremstar-som-en-bananrepublikk/2-1-593775> [sist nedlastet: 15.01.2020]
- Berglihn (01.02.2019) Berglihn, Harald, *Ny forskrift stanser Hav Lines milliardprosjekt*, publisert 01.02.2019, <https://www.dn.no/havbruk/hav-line/mattilsynet/elisabeth-wilmann/ny-forskrift-stanser-hav-lines-milliardprosjekt/2-1-534069> [sist nedlastet: 09.03.2020]

- Berglihn (21.02.2019) Berglihn, Harald, *Går rettens vei for å stanse slakteskip*, publisert 21.02.2019, <https://www.dn.no/havbruk/hav-line/norwegian-gannet/harald-t-nesvik/gar-rettens-vei-for-a-stanse-slakteskip/2-1-549090> [sist nedlastet: 09.03.2020]
- Bringslid (2018) Bringslid, Marie Misund, *Sjømatorganisasjon om forbudet: – Ingen tvil om at det handler om norske arbeidsplasser*, publisert 24.12.2018, <https://e24.no/hav-og-sjoemat/i/qL63qe/sjmatorganisasjon-om-forbudet-ingen-tvil-om-at-det-handler-om-norske-arbeidsplasser> [sist nedlastet: 23.04.2020]
- Bringslid (2020) Bringslid, Marie Misund, *Nå skal fremtiden til den omstridte slaktebåten avgjøres*, publisert 27.04.2020, <https://e24.no/hav-og-sjoemat/i/GGR14V/naa-skal-fremtiden-til-den-omstridte-slaktebaaten-avgjoeres> [sist nedlastet 12.05.2020]
- Drønen (2020) Drønen, Ole Andreas, *Nofima-forsker fikk hakeslepp: - «Norwegian Gannet» gir bedre kvalitet, ikke dårligere*, publisert 06.03.2020, <https://www.skipsrevyen.no/article/nofima-forsker-fikk-hakeslepp-norwegian-gannet-gir-bedre-kvalitet-ikke-darligere/> [sist nedlastet: 06.04.2020]

- EFTA (2019) EFTA Surveillance Authority (EFTA), *Complaint against Norway concerning certain requirements related to quality standards for fish*, datert 22.07.2019, <http://www.eftasurv.int/da/DocumentDirectAction/outputDocument?docId=4991> [sist nedlastet: 15.01.2020]
- FHF (u.å.) Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF), *Moderne slakting av laks*, publisert u.å., https://sjomatnorge.no/wp-content/uploads/importedmedia/FHL_slaktebrosjyre_A5.PDF [sist nedlastet: 19.02.2020]
- Høringsuttalelse Hav Line (2019) Advokatfirmaet Thommessen på vegne av Hav Line Gruppen AS, *Høringsuttalelse ny kvalitetsforskrift § 17*, datert 14.03.2019, https://www.mattilsynet.no/konfigurasjon/Innspill_til_regelverk/13044424_15627494_1pdf.34303/binary/13044424_15627494_1.pdf [sist nedlastet 21.04.2020]
- Ilaks-redaksjonen (2019) Ilaks-redaksjonen, *Hav Line saksøker staten i slaktebåtsaken*, publisert 21.06.2019, <https://ilaks.no/hav-line-saksoker-staten-i-slakdebatsaken/> [sist nedlastet: 21.02.2020]
- Marthinussen (2020) Marthinussen, Hans Fredrik, *Hytteforbudet: Et juridisk kinderegg – og trolig ugyldig*, publisert 03.04.2020, <https://rett24.no/articles/hytteforbudet-et-juridisk-kinderegg--og-trolig-ugyldig> [sist nedlastet: 06.04.2020]

- Mattilsynet (2012) Mattilsynet, *Oppdrettsfisk til mat*, publisert 26.11.2012,
https://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/produksjon_av_mat/fisk_og_sjomat/oppdrettsfisk/ [sist nedlastet: 11.03.2020]
- Mattilsynet (2018) Mattilsynet, Utkast til høringsbrev til ny fiskekvalitetsforskrift, 2018,
https://www.mattilsynet.no/konfigurasjon/Innspill_til_regelverk/13044424_15627494_1pdf.34303/binary/13044424_15627494_1.pdf s. 145 – 153,
[sist nedlastet 21.04.2020]
- Mattilsynet (2019) Mattilsynet, *Eksport av fisk og sjømat fra EU/EØS*, publisert 18.11.2019,
https://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/eksport_utenfor_EU_EOS/eksport_av_fisk_av_sjomat/eksport_av_fisk_og_sjomat_fra_eueos.36823 [sist nedlastet: 14.04.2020]
- Mattilsynet e-post (2020) E-post til Mattilsynet (postmottak@mattilsynet.no), datert 31.01.2020.
- NAOB (2020) Det Norske Akademis ordbok (NAOB), u.å.,
<https://www.naob.no/ordbok/innenlands> [sist nedlastet: 30.03.2020]
- Nesvik (2019) Nesvik, Harald T, *Vi støtter innovasjon til havs*, publisert 16.07.2019,
<https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/zGkgX9/Fiskeriministeren-om-flytende-slakterier-Vi-stotter-innovasjon-til-havs--Harald-T-Nesvik>
[sist nedlastet: 23.01.2020]

- NMBU (2014) Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), *Hjerteproblemer og personlighetsforskjeller hos stresset fisk*, publisert 24.06.2014, <https://www.nmbu.no/fakultet/biovit/forskning/temasider-husdyr/fisk/etologi-hudymiljo/node/9724> [sist nedlastet: 06.05.2020]
- Norges sjømatråd (2020) Norges sjømatråd, *Norwegian seafood exports top NOK 107 billion in 2019*, publisert 07.01.2020, <https://en.seafood.no/news-and-media/news-archive/norwegian-seafood-exports-top-nok-107-billion-in-2019/> [sist nedlastet: 11.02.2020]
- Norwegian Seafood Council (2019) Norwegian Seafood Council, *Meta study - Reputation of Norwegian salmon in Europe*, 2019
- Olsen (2018) Olsen, Stian, – *Jeg vil ikke fjerne dagens bestemmelse knyttet til eksport av produksjonsfisk*, publisert 28.08.2018 <https://ilaks.no/jeg-vil-ikke-fjerne-dagens-bestemmelse-knyttet-til-eksport-av-produksjonsfisk/> [sist nedlastet: 21.02.2020]
- Olsen (2019) Olsen, Stian, *Dyrevernorganisasjon med støtte til slaktebåt: – Svært enkelt å se at en slik båt har et stort potensiale til å bedre fiskevelferden*, publisert 23.01.2019, <https://ilaks.no/dyrevernorganisasjon-med-stotte-til-slaktebat-svaert-enkelt-a-se-at-en-slik-bat-har-et-stort-potensiale-til-a-bedre-fiskevelferden/> [sist nedlastet: 19.02.2020]

- Poulsen (2020) Poulsen, Katrina, – «*Norwegian Gannets*»
fiskekvalitet har vært en katastrofe, publisert
02.03.2020, [https://ilaks.no/norwegian-gannets-
fiskekvalitet-har-vaert-en-katastrofe/](https://ilaks.no/norwegian-gannets-fiskekvalitet-har-vaert-en-katastrofe/) [sist
nedlastet: 06.04.2020]
- Regjeringen (26.04.2019) Regjeringen, *Forskrift om endring i forskrift om
kvalitet på fisk og fiskevarer*
(*fiskekvalitetsforskriften*), publisert 26.04.2019,
[https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskrift-om-endring-i-forskrift-om-kvalitet-pa-fisk-og-
fiskevarer-fiskekvalitetsforskriften/id2643011/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskrift-om-endring-i-forskrift-om-kvalitet-pa-fisk-og-fiskevarer-fiskekvalitetsforskriften/id2643011/)
[sist nedlastet: 23.01.2020]
- Regjeringen (15.05.2019) Regjeringen, *Gir Hav Line midlertidig
dispensasjon*, publisert 15.05.2019,
[https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/gir-hav-
line-midlertidig-dispensasjon/id2645654/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/gir-hav-line-midlertidig-dispensasjon/id2645654/) [sist
nedlastet 14.04.2020]
- Regjeringen (2020) Regjeringen, *Har avslått Hav Line-søknad*,
publisert 06.04.2020,
[https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/har-
avslatt-hav-line-soknad/id2696901/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/har-avslatt-hav-line-soknad/id2696901/) [sist
nedlastet: 10.04.2020]
- Vadset (2019) Vadset, Kurt W., *Norwegian Gannet (01/2019)*,
publisert 22.01.2019,
[https://maritimt.com/nb/batomtaler/norwegian-
gannet-012019](https://maritimt.com/nb/batomtaler/norwegian-gannet-012019) [sist nedlastet: 15.01.2020]

Lister over tabeller, figurer o.l.

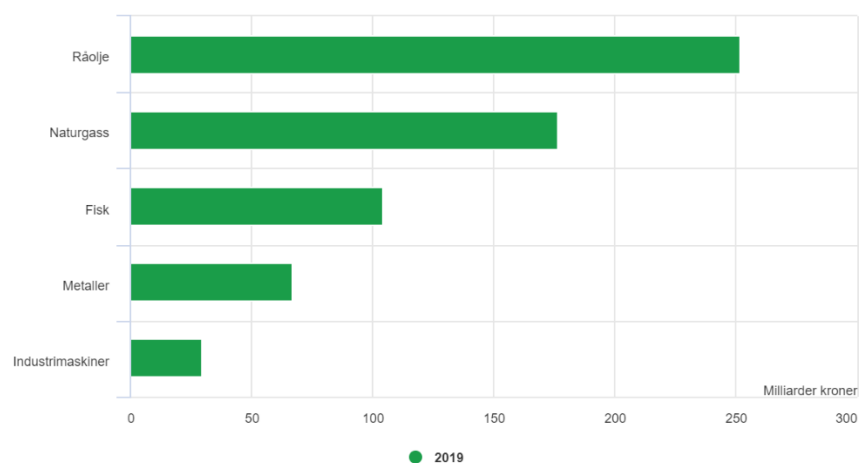
Vedlegg 1:

Statistisk sentralbyrå *Fakta om norsk næringsliv*,

<https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/faktaside/norsk-naeringsliv> [sist

nedlastet: 06.05.2020]

Viktigste eksportvarer



Kilde: Utenrikshandel med varer, Statistisk sentralbyrå