

Rt-1992-1235 (451-92)

INSTANS:	Høyesterett - Dom.
DATO:	1992-10-07
PUBLISERT:	Rt-1992-1235 (451-92)
STIKKORD:	(Fiskekvotedommen) Fiskerirett. Forvaltningsrett. Erstatningsrett. Foreldelse.
SAMMENDRAG:	Saken gjelder krav om erstatning for tap som saksøkerne mente de var påført ved at de aksepterte et tilbud fra Fiskeridepartementet om å redusere antall trålere mot å få beholde samme fiskekvoter som før reduksjonen. Dette tilsagn ble ikke overholdt. Kravene ble ansett foreldet både etter §3 nr. 2 og §9 i foreldelsesloven av 18. mai 1979 nr. 18. - Uttalelser om adgangen til å avgi tilsagn som binder fremtidig utøvelse av forvaltningsmyndighet.
SAKSGANG:	Høyesterett HR-1992-00113 A, Lnr 113/1992.
PARTER:	1. Lofoten Trålerrederi AS. 2. Gunnar Jensen (advokat Dagfinn Clemetsen - til prøve) mot Staten v/ Fiskeridepartementet (regjeringsadvokaten v/ advokat Hans Petter Graver).
FORFATTER:	Hellesylt, Bugge, Gussgard, Lund og Sinding-Larsen.

Dommer Hellesylt: For å få refusert kapasiteten i trålerflåten, som hadde økonomiske problemer, særlig på grunn av svikt i ressursgrunlaget, framsatte Fiskeridepartementet i 1981 tilbud til rederier om en sanering av antall trålere. Det ble gitt tilsagn om forskjellige økonomiske støttetiltak, og dessuten uttalt at rederier som gikk med på å redusere antall båter og konsesjoner, skulle få torskekvoter ut fra det antall fartøyer de hadde før reduksjonen. Kvotene som rederiene skulle få beholde for de fartøyer og konsesjoner de oppga, har vært benevnt som "rederikvoter".

Saken gjelder spørsmålet om de ankende parter som aksepterte Fiskeridepartementets tilbud, men som mener at tilsagnet om rederikvoter ikke ble oppfylt, kan kreve erstatning. Søksmålene gjelder krav på erstatning for årene 1982 til 1988. De er to søksmål som har vært forenet til felles behandling og pådømmelse. For byretten var også krevet dom for at saksøkerne skulle få igjen konsesjoner de hadde oppgitt, det gjaldt to konsesjoner for Lofoten Trålerrederi, som opprinnelig disponerte sju konsesjoner for Lofoten Trålerrederi A/S, som opprinnelig disponerte sju fartøyer, og én for Gunnar Jensen, som i sin gruppe hadde tre aksjeselskaper,

Side 1236

Bugøyfisk A/S, Mehamn Havfiskeselskap A/S og Norkyntål A/S, hvert med sitt fartøy, heretter kalt Jensen-gruppen.

Oslo byrett avsa 8. februar 1989 dom med denne domsslutning:

"Sak nr. 1726/87-6":

1. Staten v/ Fiskeridepartementet frifinnes.
2. Gunnar Jensen betaler innen 14 - fjorten - dager fra dommens forkynnelse kr. 15.000,- - femtentusen - i saksomkostninger til Staten v/ Fiskeridepartementet.

Sak nr. 3357/88-6:

1. Staten v/ Fiskeridepartementet betaler til Lofoten Trålerrederi A/S 4.100.000,- firemillionerthundretusen - med tillegg av 18 - % - atten renter p.a. fra 29. januar 1989 til betaling skjer. Oppfyllelsesfristen er 14 fjorten - dager fra dommens forkynnelse.
2. For øvrig frifinnes Staten v/ Fiskeridepartementet.
3. Saksomkostninger tilkjennes ikke."

I søksmålet fra Gunnar Jensen ble staten frifunnet med den begrunnelse at Gunnar Jensen personlig ikke var berettiget til å reise søksmål på vegne av de tre aksjeselskaper han hadde

Eierinteresse i. Lofoten Trållerederi A/S vant delvis fram med sitt erstatningskrav, idet det fikk erstatning for tap i årene 1987 og 1988. Tap for 1985 og bakover anså byretten for å være foreldet, og kravet for 1986 bortfalt ved passivitet.

Staten anket dommen i søksmålet fra Lofoten Trållerederi, og selskapet motanket. Gunnar Jensen fikk etter byrettens dom overdratt tvistegjenstanden fra de tre selskaper, jfr. tvistemålsloven §65, og anket dommen. Hans partskompetanse er etter dette ikke bestridt.

Eidsivating lagmannsrett avsa 10. desember 1990 dom med denne domsslutning:

"Ankesak 345/89:

Byrettens dom stadfestes.

2. Saksomkostninger tilkjennes ikke.

Ankesak 459/89, Hovedanken og motanken:

1. Staten v/ Fiskeridepartementet frifinnes.

2. Saksomkostninger tilkjennes ikke for noen interesse.

Lagmannsretten fant at Fiskeridepartementet hadde gitt et løfte det ikke kunne binde seg til å gi, og at staten var erstatningspliktig for det ugyldige tilsagn, i den forstand at de ankende parter kunne kreve erstatning for tap de hadde lidt ved å innrette seg etter tilsagnet, innrettelsestapet - i saken også kalt "den negative kontraktsinteresse". Lagmannsretten fant imidlertid ikke at tap var lidt.

Det nærmere saksforhold og partenes anførsler for byretten og lagmannsretten framgår av de to dommer. Lofoten Trållerederi A/S og Gunnar Jensen har anket over lagmannsrettens dom. Anken gjelder rettsanvendelsen, og når det gjelder tapsberegningen også bevisbedømmelsen.

For Høyesterett står saken stort sett som for lagmannsretten, likevel slik at passivitet som et supplement til foreldelse ikke er anført fra statens side.

Side 1237

De ankende parters anførsler kan summarisk gjengis slik:

Departementets tilbudsbrev i 1981 ga tilsagn om framtidig opprettholdelse av fiskekvoter, og dette var avgjørende for at de ankende parter aksepterte å redusere antallet trålere. Tilsagnet ble brutt allerede fra 1982, da rederiene bare fikk kvoter i forhold til de fartøyer de hadde etter reduksjonen pluss en samlet tilleggskvote på 2000 tonn til fordeling. For 1983 var tilleggskvoten redusert til 1000 tonn, og senere ble intet gitt i tillegg. Rederiene fikk således samme kvote pr. båt som de som ikke samtykket i å redusere sin trålerflåte, og ikke de rederikvoter de var forespeilet.

Fiskeridepartementets tilsagn som hadde så sterke kontraktsrettslige elementer, innebar ikke noen ulovlig binding av statens forvaltningsmyndighet. Statens forpliktelse var kommet klart til uttrykk, og loven var ikke til hinder for en mer varig binding enn årlige tilsagn. Bindingen fremmet dessuten lovens formål. Departementet kunne således forplikte seg til å gi eller fremme forskrifter av det innhold tilsagnet innebar.

Subsidiært anføres at departementet iallefall var legitimert til å binde staten erstatningsrettslig i en slik avtalt ordning med sterke elementer av både forvaltningsrett og kontraktsrett.

De ankende parter har krav på å få erstatning enten for oppfyllelsesfristen - den positive kontraktsinteresse - eller for tap ved å ha innrettet seg i tillit til statens tilsagn - den negative kontraktsinteresse. Det grunnlag som gir høyest erstatning må legges til grunn.

De ankende parter har gitt utførlige opplysninger om beregningen av sitt tap. Disse finner jeg ikke grunn til å gjengi, ut fra det grunnlag jeg finner å måtte avgjøre saken på.

Kravene foreldes etter foreldelsesloven §9, men for så vidt de bygger på den positive kontraktsinteresse også etter §3 punkt 2. Det erkjennes at ut fra stevningene som kom inn henholdsvis 29. juni 1987 og 15. desember 1988, er tap som bygger på oppfyllelsesinteressen for Jensens vedkommende foreldet forut for 1984 og for Lofoten Trållerederis vedkommende forut for 1986. Erstatningskrav bygget på den negative kontraktsinteresse er ikke foreldet. Først i 1986 kom det slik klar tale fra departementet at fristen begynte sitt løp.

De ankende parter har nedlagt denne påstand:

1. Staten v/ Fiskeridepartementet dømmes til å betale Lofoten Trålerrederi A/S erstatning begrenset oppad til kr. 17.350.000 med tillegg av 18% årlig rente fra 29. januar 1989 til betaling skjer.
2. Staten v/ Fiskeridepartementet dømmes til å betale Gunnar Jensen erstatning begrenset oppad til kr. 8.675.000 med tillegg av 18 % årlig rente fra 29. juli 1987 til betaling skjer.
3. Staten v/ Fiskeridepartementet dømmes til å erstatte Lofoten Trålerrederi A/S' og Gunnar Jensens saksomkostninger for byretten, lagmannsretten og Høyesterett."

Ankemotparten - staten - bestrider at tilbudsbrevet, som må ses i sammenheng med hele den næringspolitiske regulering av fiskeriene, innebar noe slikt tilsagn som de ankende parter har påberopt seg. Disse har stort sett fått beholde sin relative andel av kvotene, og noe mer var heller ikke lovet.

Side 1238

Staten kunne for øvrig ikke binde sin framtidige utøvelse av forvaltningsmyndighet. Og om man skulle komme til at det ble gitt et bindende tilsagn, ble dette ugyldig ved den senere regulering av kvotene ved forskrift. Det er i tilfelle reglene om erstatning for rådhetsinnskrenkninger som kunne danne grunnlag for erstatningskrav. Men her foreligger ikke en så vesentlig rådhetsinnskrenkning at erstatning kan komme på tale. Subsidiært anføres at det ansvar det i tilfelle kan bli tale om, er ansvar for spilte utgifter m.v. som ankemotpartene har hatt ved å innrette seg etter tilsagnet. Erstatning for tapte inntekter kan ikke komme på tale.

Det bestrides at de ankende parter har lidt et erstatningsberettiget tap.

Atter subsidiært anføres at erstatningskravene er foreldet etter foreldelsesloven §9. Allerede i desember 1981 måtte det være klart for de ankende parter at de ikke ville få beholde rederikvoter. Og iallefall måtte dette være klart i 1983 da det ble kjent at for 1984 ville det overhodet ikke komme noen tilleggskvote til fordeling.

Staten har nedlagt denne påstand:

"I ankesak nr. 113/1991

1. Staten v/ Fiskeridepartementet frifinnes.
2. Staten v/ Fiskeridepartementet tilkjennes saksomkostninger for alle instanser.

I ankesak nr. 114/1991

1. Staten v/ Fiskeridepartementet frifinnes.
2. Staten v/ Fiskeridepartementet tilkjennes saksomkostninger for byretten og Høyesterett."

Jeg er kommet til at ankene ikke kan føre fram. Mitt standpunkt bygger på at de krav de ankende parter kan ha hatt, er foreldet. I betraktning av dette, finner jeg ikke grunn til å gå inn på det omfattende materiale som har vært framlagt vedrørende kravenes størrelse. Men jeg skal si noe om enkelte av de spørsmål av rettslig karakter som har vært fremme under prosedyren i saken, og som til dels har prinsipielle sider.

Innledningsvis vil jeg peke på at saken har sitt utspring i de konsesjons- og kvoteordninger som i henhold til fiskerilovgivningen regulerer adgangen til fiske. Disse har bl.a. til formål å fordele det kvantum fisk som kan tas ut fra tilgjengelige fiskeressurser og under hensyn til avtale med andre land. Fiskerilovgivningen varetar flere forskjellige hensyn, således blant annet ressursmessige, næringsøkonomiske og distriktspolitiske hensyn. Det totale kvantum som det enkelte år blir tillatt fisket, fordeles mellom kystflåten og trålerflåten. Det som faller på trålerflåten fordeles innenfor de enkelte grupper av trålere, i vår sak er det tale om kvoter som gjelder ferskfisk- og rundfrysetrålerflåten. Det kvantum disse totalt får, deles mellom de trålere som har konsesjon. Hver tråler tildeles et bestemt kvantum, men det har vært akseptert at rederier med flere trålere har kunnet ta ut det samlede kvantum uten at de nødvendigvis behøvde å fiske med alle de trålere dette var fordelt på. Dette skyldes at det har vært betydelig overkapasitet av fiskeberettigede trålere i forhold

til tillatt oppfisket kvantum.

Ved inngangen til 1980-årene var trålnæringen kommet i økonomiske vansker blant annet på grunn av nedgang i den norsk-arktiske torskestamme. Det forelå en overkapasitet som rederiene var lite tilbøyelige

Side 1239

til å redusere. Om de avhendet båter, ble kvotene redusert tilsvarende.

Trålnæringens økonomiske problemer ble tatt opp og utredet, og Fiskeridepartementet kom til at det var nødvendig med en betydelig reduksjon i antallet ferskfisk- og rundfrysetrålere. Det var tale om en reduksjon i størrelsesorden 25 %. Dette ville på lengre sikt lette presset på ressursgrunnlaget, og gi bedre økonomisk grunnlag for fiskerinæringen. Det viste seg imidlertid at trålrederiene var uvillige til å gå med på å redusere antall trålere selv mot økonomisk kompensasjon av forskjellig slag. Dette var bakgrunnen for det tilbud Fiskeridepartementet satte fram ved månedsskiftet mars/april 1981 til en rekke rederier, således til Lofoten Trålerrederi i brev 30. mars og til Jensen-gruppen i brev 2. april. Alle tilbud inneholdt blant annet følgende utsagn:

"Ved gjennomføringen av kapasitetsreduksjon er det lagt vekt på at det ikke skal skje vesentlige forskyvninger i råstoffgrunnlaget mellom rederier og regioner. Inntil mer hensiktsmessige løsninger måtte framstå vil derfor tildelingen av kvoter ta utgangspunkt i det antall kvoteberettigede fartøyer rederiet/driftsenheten hadde pr. 1. januar 1980. Kapasitetsreduksjonen vil således ikke få betydning for fangstkvote til det enkelte rederi. Kvoten til det/de fartøy som går ut, blir å fordele på de gjenværende fartøy i rederiet."

Dette generelle utsagn ble fulgt opp med konkrete uttalelser til de enkelte rederier. Til Lofoten Trålerrederi ble således uttalt:

"Kvotetildelingen vil som nevnt foran, ta utgangspunkt i det antall trålere rederiet hadde pr. 1. januar 1980. Dette innebærer at Lofoten Trålerrederi A/S, på tross av denne kapasitetsreduksjon, vil få tildelt en fangstmengde tilsvarende "sju fartøykvoter". I tillegg kommer kvoten til Finnmark og Lofoten Havfiskeselskap A/S. Jfr. brev til dette selskap angående samme sak."

Tilsvarende ble uttalt til Jensen-gruppen:

"Som nevnt foran vil driftsselskapet/redierigruppen etter kapasitetsreduksjonen få tildelt kvote etter antall trålere pr. 1. januar 1980. De to gjenværende fartøyene vil således disponere til sammen tre "fartøykvoter"."

Fra statens side er anført at det ikke var tale om forpliktende tilsagn om at rederiene for framtiden skulle få kvoter etter antall fartøyer før reduksjonen. Poenget var at de relativt sett ikke skulle komme særlig dårligere ut enn rederier som ikke gikk med på å redusere sin flåte. De rederier som gikk med på reduksjon av sin flåte fikk tilleggskvoter i 1982 og 1983. Det har dessuten av andre grunner skjedd en slik reduksjon av trålerflåten i etterfølgende år at rederiene ikke er kommet særlig dårligere ut enn det de har hatt grunnlag for å forvente.

Jeg kan ikke følge staten i denne anførsel. Uttalelsene i tilbudsbrevene framstår som så klare og konkrete at mottakerne måtte oppfatte tilbudet om rederikvoter som et bindende tilsagn fra departementet for en noe lengre periode, som ikke ville bli fraveket på den måte det ble gjort.

Fra statens side er videre anført at selv om tilsagnet var forpliktende,

Side 1240

så mistet rederiene sin rett etter tilsagnet da det kom forskrifter om kvotefordelingen som fravek disse. Her kommer - anføres det - inn de synspunkter som setter begrensninger i erstatningsplikten når det gjelder generelle rådighetsinnskrenkninger. Dette må medføre at det ikke kan kreves erstatning, da det ikke foreligger en slik vesentlig innskrenkning i utøvelsen av næringen at denne utløser erstatningsplikt.

Denne anførsel kan etter min mening klarligvis ikke føre fram. Tilsagnene og forskriftene er ledd i det samme fiskeripolitiske reguleringsystem. Staten kan da ikke gi konkrete tilsagn om kvoter for å få ned antall fartøyer, og deretter påberope seg ansvarsfrihet for tilsagn når den så fastsetter de forskrifter som regulerer kvotene.

De ankende parter har anført at de har krav på erstatning etter oppfyllelsesinteressen, dvs. en

erstatning ut fra det tap de har hatt sammenliknet med slik situasjonen ville ha vært om staten hadde oppfylt sitt tilsagn. Oppfyllelsesinteressen kreves derfor erstattet forutsatt at dette gir en høyere erstatning enn om erstatningen skulle beregnes ut fra innrettelsestapet. Staten har bestridt dette og anfører blent annet at staten ikke kan forplikte seg til å binde den framtidige utøvelsen av sin forvaltningsmyndighet.

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

Hjemmelen for fastsettelse av kvotene var loven §10. Det har i saken vært omtvistet om denne hjemlet en adgang til å fastsette slike rederikvoter som departementet lovet i tilbudsbrevet, men dette spørsmål lar jeg ligge. Det kan imidlertid på et annet grunnlag reises spørsmål om det her foreligger en gyldig vedtatt forpliktelse fra statens side ved det tilsagn som ble gitt. Paragrafen hadde i sjette ledd en sentral bestemmelse om saksbehandlingen ved fastsettelsen av fartøykvotene, som her ikke er fulgt: Departementet skulle før det fastsatte bestemmelser om fartøykvoter innhente uttalelser fra et utvalg med representanter fra fiskernes faglige organisasjoner. Slike uttalelser var etter det som ble opplyst for Høyesterett ikke innhentet før departementet framsatte tilbudsbrevene, og heller ikke da tilbudene ble akseptert. Departementet skulle således ikke uten forbehold ha tilbudt kvoter på den måte det her ble gjort.

Da kvotene for 1982 skulle fastsettes, viste motstanden mot en rederikvoteordning seg å være så sterk at den ikke ble gjennomført. I stedet ble det gitt en samlet tilleggskvote på 2000 tonn til fordeling. Dette var et brudd på de tilsagn som var gitt.

Jeg er enig med lagmannsretten i at tilsagnene kan gi grunnlag for et erstatningskrav mot staten selv om det skulle være så at departementet

Side 1241

ikke rettslig kunne forplikte seg til å gi kvoter i samsvar med tilsagnene. Det blir i tilfelle spørsmål om erstatning for et innrettelsestap. Hvorledes dette tapet skal ansettes, og hvorledes erstatningen skal beregnes dersom man skulle anse departementets tilsagn som gyldig, finner jeg ikke grunn til å gå inn på. Jeg finner nemlig at kravene under enhver omstendighet er foreldet. Dette gjelder etter min mening uansett om man bygger på foreldelseslovens §9 punkt 1, eller §3 nr. 2. Foreldelsesfristen etter §9 punkt 1 er tre år etter at den skadelidte fikk eller burde ha skaffet seg den nødvendige kunnskap om skaden og den ansvarlige, og etter §3 nr. 2 tre år fra den dag misligholdet inntreffer.

Jeg ser det slik at meget taler for at foreldelse begynte å løpe allerede fra utgangen av 1981. Den 23. desember 1981 sendte departementet således ut en pressemelding som kunne gi foranledning til å reise erstatningssspørsmål. I denne uttales blant annet:

"For å løse de spesielle overgangsproblemer som kapasitetsreduksjon i trålerflåten har medført, er det avsatt en egen kvote på 2000 tonn. Denne kvoten som er en engangsordning for 1982, skal etter nærmere regler fordeles på de rederier med flere båter innen ferskfisk- og rundfrysetrålerflåten som har medvirket til kapasitetsreduksjon.

For fremtiden tar Fiskeridepartementet sikte på å fordele trålerkvoten etter tradisjonelle fordelingsnøkler for de ulike tråler typer."

Det samme framgikk av et brev som Norske Trålerrederiers Forening samme dag sendte sine medlemmer. Foreningen meddelte her også at styret hadde tatt departementets opplegg til kvotefordeling for 1982 til etterretning.

Departementet hadde således allerede i desember 1981 forlatt den tilsagte ordning i de tilbudsbrev rederiene hadde akseptert. At departementets standpunkt straks ble kjent av de berørte rederier, er utvilsomt. Departementets standpunkt framtrer dessuten som definitivt. Riktignok viste

det seg at det kom en tilleggskvote også for 1983 på 1000 tonn, men dette var bare en videre nedbygging av rederikvotene. Rederienes pågang på departementet førte ikke til noen konkrete resultater. Iallfall da kvotene for 1984 var fastsatt i desember 1983, måtte foreldelsesfristen begynne sitt løp. Dette var mer enn tre år før noen av stevningene som i tilfelle kunne avbryte foreldelsen, ble inngitt.

Ankene har vært forgjeves. Jeg er likevel blitt stående ved at det ikke bør tilkjennes saksomkostninger. Saken har sitt utspring i et tilsagn fra departementet som ikke ble fulgt opp, slik at de ankende parter som gikk med på å redusere sin trålerflåte i tillit til departementets tilsagn, kan sies å ha blitt villedet.

Jeg stemmer for denne dom:

1. Lagmannsrettens dom stadfestes.
 2. Saksomkostninger for Høyesterett tilkjennes ikke.
-