



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Rettslig rammeverk for landbasert akvakultur

Mathias Jenssen

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, våren 2023



Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling.....	1
1.2	Metodiske utfordringer	4
1.3	Avgrensninger	6
1.4	Veien videre.....	6
2	Hovedtrekk ved rettslig regulering av akvakultur.....	7
2.1	Innledning.....	7
2.2	Generelt om rettslig regulering av akvakultur	7
2.2.1	Tillatelsessystemet	7
2.2.2	Lovens formål ved utøvelse av akvakultur	9
2.2.3	Drift av akvakulturanlegg.....	11
2.2.4	Hvorfor akvakultur på land?	13
2.2.5	Regulering av akvakultur på land.....	14
3	Akvakultur «på land»	18
3.1	Innledning.....	18
3.2	Naturlig språklig forståelse av begrepet «på land»	18
3.3	Retningslinjer for behandling av søknader fra 2019	19
3.3.1	Retningslinjenes typetilfeller.....	20
3.3.2	Anleggets tilknytning til sjø	22
3.3.3	Produksjonsenhetens plassering.....	23
3.3.4	Kystkontur.....	24
3.3.5	Retningslinjenes innvirkning på forvaltningspraksis	25
3.4	Losna Seafood mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet.....	28
3.4.1	Forvaltningens behandling	28
3.4.2	Tingrettens behandling.....	30
3.4.3	Hvilke slutninger kan man trekke fra dommen?	33

3.5	Annen lovgivnings betydning for regulering av landbasert oppdrett.....	34
3.5.1	Landbasert akvakultur sett opp mot Plan- og bygningslovens regler	34
3.5.2	Naturmangfoldlovens regulering av miljøspørsmål i forbindelse med landbasert akvakultur.....	36
4	Ulik behandling av ulike typer anlegg	38
5	Kan landbasert oppdrett forringe sjøbasert oppdretts mulighet til vekst innenfor trafikklyssystemet?.....	41
6	Fremtidens regulering av landbaserte akvakulturanlegg.....	43
6.1	Innledning.....	43
6.2	Vilkåret «på land»	43
6.3	Burde tillatelser til landbasert akvakultur fortsatt være vederlagsfri?.....	44
6.4	Nasjonal regulering sett opp mot den internasjonale utviklingen	45
7	Avslutning	46
	Referanseliste	48

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Denne masteravhandlingen tar sikte på å behandle og redegjøre for det rettslige rammeverket som gjelder for landbasert akvakultur. Oppgaven søker å oppklare hvilke akvakulturanlegg som oppfyller vilkårene i laksetildelingsforskriften¹, og som dermed kan tildeles tillatelse til landbasert akvakultur. Bakgrunnen for problemstillingen er at det i 2016 ble åpnet for vederlagsfrie konsesjoner med løpende tildeling av tillatelser til å drive med akvakultur av matfisk på land.² Til sammenligning må man ved oppdrett av matfisk til sjøs betale store vederlag for konsesjoner. Bare i 2020 ble det auksjonert bort konsesjoner til sjøbasert oppdrett for 6,9 milliarder kroner.³ Det var dermed av stor interesse når det ble åpnet for vederlagsfri tillatelser for akvakultur av matfisk på land. Behandlingene av de søknadene som har kommet har imidlertid vist seg å ikke være ensartet, noe som er med på å skape usikkerhet og lite forutberegnelighet for søker og næringen som sådan.

I en pressemelding fra desember 2022 meldte Nærings- og fiskeridepartementet om en midlertidig stans i muligheten til å søke om akvakultur på land.⁴ Dette følger også av laksetildelingsforskriften § 7-3.⁵ Bakgrunnen for denne stansen er at det har skjedd en betydelig teknologisk utvikling som utfordrer det nåværende regelverket. Det foreligger en rekke søknader om konsepter med nær tilknytning til sjø, som utfordrer dagens regelverk hvor det skilles mellom akvakultur i sjø og akvakultur på land, jf. Laksetildelingsforskriften § 7-2. Denne midlertidige stansen gjelder til departementet har fastsatt endringer i regelverket.

¹ Forskrift 7. november 2022 s. 1929 om tillatelse til akvakultur for laks ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

² Meld. St. nr. 16 (2014-2015) s. 12

³ Regjeringen (2021), *Et hav av muligheter – regjerings havbruksstrategi*, <https://www.regjeringen.no/contentassets/e430ad7a314e4039a90829fcd84c012a/no/pdfs/et-hav-av-muligheter.pdf>, (lest 12. april 2023)

⁴ Pressemelding fra regjeringen (2022), <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/midlertidig-stans-i-muligheten-til-a-soke-om-tillatelser-til-akvakultur-pa-land/id2952346/>, (lest 14. april 2023)

⁵ Forskrift 7. november 2022 s. 1929 om tillatelse til akvakultur for laks ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) § 7-3

Alle søknader som kom inn før den midlertidige stansen vil likevel bli behandlet fortløpende. All den tid det ikke foreligger et oppdatert regelverk vil disse søknadene måtte vurderes etter det regelverket som foreligger ved behandlingstidspunktet. Det vil dermed fortsatt være aktuelt å redegjøre for det rammeverket som foreligger på nåværende tidspunkt.

Akvakultur er en næring i sterk vekst, og produksjonen har i de senere år økt betraktelig. I 2012 utgjorde mengden av slaktet matfisk mer enn 1,32 milliarder kilo, noe som tilsvarer en førstehåndsverdi på omtrent 30 milliarder kroner.⁶ I 2019 var tallet på hele 71,7 milliarder hvorav laks sto for 68 milliarder av disse, noe som representerer en markant økning fra tallene for syv år siden.⁷ Norge leverer oppdrettslaks til hele verden, og i 2019 var det i alt 111 land som kjøpte norsk oppdrettslaks. Norge står også for om lag halvparten av verdens samlede produksjon av atlantisk laks.⁸ Selv om det allerede foregår oppdrett i stor skala, er det fortsatt rom for utvikling og ekspandering. Det er i regjeringens plan for havstrategi fra 2017 anslått en potensiell seksdobling av omsetningen i de marine næringene frem mot 2050.⁹ Internasjonalt ser man også at blant annet FN har fremmet et ønske om økning i produksjon av sjømat, da særlig gjennom oppdrett.¹⁰ Dette må særlig sees i forbindelse med at verdenspopulasjonen øker, og det dermed blir behov for mer effektiv produksjon av mat for å sikre befolkningen tilstrekkelig med mat.

⁶ Edgard Hovland, *Norges fiskeri- og kysthistorie*, Bind 5: *Over den leiken ville han rå – Norsk havbruksnærings historie*, Fagbokforlaget 2014, s. 13.

⁷ Statistikk fra SSB, <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/nok-et-rekordar-i-oppdrettsnaeringen> (lest 08. februar 2023)

⁸ Steinset, Trond A., «Oppdrettslaks til heile verda», <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/oppdrettslaks-til-heile-verda> (lest 8. februar 2023)

⁹ Regjeringens Havstrategi (2017), https://www.regjeringen.no/contentassets/097c5ec1238d4c0ba32ef46965144467/nfd_havstrategi_uu.pdf (lest 8. februar 2023)

¹⁰ FN (2022), https://www.fao.org/3/cc0461en/online/sofia/2022/key-messages.html?fbclid=IwAR3qUBIMcA9XQ00jgdVHFfAa3WxoM6IY03eW1IHCRsfN63FE9_-F3xbSdyY (lest 9. februar 2023)

Den atlantiske laksen er en anadrom fisk som starter sitt liv i ferskvann, for så å søke seg ut til havet før den til slutt vender tilbake til ferskvannet. Også oppdrettslaksen starter sin livssyklus i ferskvann før den ender opp i sjøen, men der stopper også likhetene mellom dem.¹¹ Næringen har gjennom systematisk avl fått stamfisk som produserer laks som er tilpasset oppdrett i kar og merder. Oppdrettslaksen som til slutt ender opp på matfat i inn- og utland fra norske oppdrettsanlegg har vært gjennom en lengre prosess. Det tar omtrent tre år fra rognen blir befruktet og klekket før den er spiseklar. I denne tiden går laksen fra rogn, til yngel og så videre til smolt før den omsider er klar for å settes i sjøen. Her blir den til den oppnår en vekt på mellom fire til seks kilo, før den sendes til slakteriet.¹²

Norge har naturgitte fordeler i kraft av å ha en svært gunstig geografisk posisjon for produksjon av oppdrettslaks i form av dype fjorder, gode strømforhold og vann som er rikt med oksygen og har gunstig temperatur. Den mest utbredte formen for oppdrett skjer gjennom merder i sjøen. I disse merdene har man til en viss grad mulighet til å overvåke fisken samtidig som man utnytter de naturgitte fordelene Norge har. Det kan være selvmotsigende at Norge som allerede har en etablert lakseproduksjon og god tilgang på lokalitetsressurser i sjø, potensielt skal flytte deler av sin produksjon på land.

Akvakultur i Norge har imidlertid ikke utelukkende vært en suksess, og det har vært både oppturer og nedturer underveis. Når en driver med akvakultur påvirker man ikke bare fisken i merdene, men også omgivelsene og økosystemene rundt merdene i stor grad. Lakselus, rømming av oppdrettslaks og høy dødelighet hos oppdrettsfisk er bare noen av problemene.¹³ I tillegg kan avføring og rester av fôr forurense havbunnen under merdene og sjøområdet rundt. Det vil også kunne oppstå en konflikt med andre næringer når produksjonsenhetene opptar areal som andre aktører også har en interesse i.

Alle disse er problemer landbasert oppdrett til en viss grad kan løse, i alle fall bidra til å begrense. Akvakultur på land gjør det mulig å kontrollere fisk og utslipp i mye større grad,

¹¹ Hovland, *Over den leiken ville han rå – Norsk havbruksnærings historie* (2014), s. 13-15

¹² Hovland, *Over den leiken ville han rå – Norsk havbruksnærings historie* (2014), s. 13-15

¹³ Havforskningsinstituttet (2023), <https://hi.no/hi/nyheter/2023/februar/fremdeles-hoy-dodelighet-og-stor-miljopavirkning-fra-fiskeoppdrett> (lest 9. februar 2023)

samtidig som produksjonen er mer lukket og dermed innebærer at faren for rømming og påvirkning på økosystemet er mindre. Landbasert oppdrett er imidlertid ikke helt uten problemer. Det vil blant annet kreve store landarealer i nærheten av sjøen for å kunne oppnå samme mulighet for produksjon som anleggene i havet.¹⁴ Et annet problem en eventuell utbygging av oppdrettsanlegg på land er at det da vil foreligge større muligheter for aktørene til å flytte de landbaserte oppdrettsanleggene ut av landet og dermed nærmere konsumentene noe som vil kunne svekke de norske markedet.

1.2 Metodiske utfordringer

Oppgaven gjelder hovedsakelig en behandling av den regulering som gjelder for landbasert oppdrett. Hjemmel for dette finnes i laksetildelingsforskriften, og rekkevidden av reguleringen baserer seg på en tolkning av forskriften sett opp mot øvrige rettskilde basert på alminnelig juridisk metode. Vilkåret «på land» vil bli særlig sentralt å drøfte, da det ikke finnes en legaldefinisjon av begrepet i laksetildelingsforskriften § 1-3. En forskrift er i forvaltningsloven § 2 bokstav c definert som et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer.¹⁵ Forskrifter gis gjennom et organ som har blitt tildelt myndighet gjennom lov vedtatt av stortinget, og vil dermed også ha demokratisk legitimitet. Det vil dermed i tråd med juridisk metode kunne legges vekt på ordlyden i forskriftsbestemmelsene, samtidig som også formålsbestemmelser etterfulgt av relevante forarbeider og praksis vil ha betydning. Ved tolkning av forskriftsbestemmelser vil også reelle hensyn og juridisk teori være relevante kilder for å presisere innholdet i forskriftsbestemmelsene.

I forbindelse med redegjørelse for den rettskildemessige vekten av laksetildelingsforskriften, er det også grunnlag for å redegjøre for rekkevidden av retningslinjene som Nærings- og fiskeridepartementet fastsatte den 4. juli 2019 for søknader om tillatelser til akvakultur av matfisk på land.¹⁶ I juridisk teori fremkommer det at retningslinjer er rettsregler som ikke

¹⁴ Jens Chr. Holm m.fl. 2015: *Laks på land*, s. 30.

¹⁵ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

¹⁶ Nærings- og fiskeridepartementet: *Retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret*, 2019

oppstiller bestemte betingelser for rettsfølgen, men som heller angir hvilke hensyn som kan eller skal tillegges vekt ved vurderingen.¹⁷ Ettersom en retningslinje ikke kan oppgi bestemte betingelser for hvilke følger en forskriftsbestemmelse kan få, vil en retningslinje bare kunne benyttes i den grad den er i samsvar med forskriften.

Deler av oppgavens problemstilling har vært oppe til behandling i tingretten, der Losna Seafood AS tok ut stevning mot Staten v/Nærings- og fiskeridepartementet med påstand om at omgjøringsvedtak av deres tillatelse var ugyldig. Det sentrale spørsmålet i saken var om Losnas akvakulturanlegg kunne anses å være «på land», jf. laksetildelingsforskriften § 7-2. Avhandlingen vil ta opp innholdet i tingrettens dom, samt dens betydning. Det er på det rene at avgjørelser fra tingretten ikke vil ha samme rettskildemessige vekt som avgjørelser fra de øvrige domstolene høyere i hierarkiet. Dette er for øvrig første gang spørsmålet har vært oppe til behandling hos domstolen, og uttalelsene vil dermed være normerende for videre behandling. Dommen er også enstemmig og er ikke anket videre, noe som ytterligere styrker dens vekt. Skoghøy uttaler i teori at i motsetning til avgjørelser fra Høyesterett kan ikke avgjørelser fra domstoler med lavere instans, som blant annet tingretten, anses å være autorative rettskilder.¹⁸ Med autorativ rettskilde menes kilder som bygger på myndighet til å bestemme hva som er gjeldende rett. Selv om praksis fra tingretten ikke vil kunne anses å være en autorativ rettskilde, vil den imidlertid være illustrerende for å redegjøre for gjeldende rett.

Det finnes i tillegg til avgjørelsen relativt omfattende forvaltningspraksis hva gjelder søknader om tillatelse til landbasert akvakultur med ulikt utfall. Den rettskildemessige vekten av forvaltningspraksis som rettskilde er også behandlet i teori. Skoghøy beskriver forvaltningsvedtak som en sekundær rettskilde, som har normerende kraft i form av kildenes eller argumentasjonens overbevisningsverdi.¹⁹ Videre uttaler Skoghøy at forvaltningen i seg selv ikke har kompetanse til å bestemme over gjeldende rett med bindende virkning, og vedtak vil dermed uten videre ha noen normerende kraft. Det kan imidlertid, i den grad praksisen består av vedtak som har påvirket rettsutviklingen og dannet grunnlag for en fast

¹⁷ Skoghøy, Jens Edvin, *Retts og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget 2018, s. 34

¹⁸ Skoghøy, Jens Edvin, *Retts og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget 2018, s. 40

¹⁹ Skoghøy, Jens Edvin, *Retts og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget 2018, s. 44

praksis, kunne ha rettsnormerende kraft. Avhandlingen tar opp søknadene til Andfjord Salmon AS, Arctic Seafarm Langset, Gigante Salmon AS i tillegg til forvaltningens søknadsbehandling av Losna Seafood AS.

1.3 Avgrensninger

Lovgivningen som foreligger skiller mellom tillatelse til å drive med akvakultur av laks, ørret og regnbueørret på den ene siden, og akvakultur av andre arter på den andre siden, jf. blant annet akvakulturloven § 4, jf. § 7. Et lignende skille ser man også i laksetildelingsforskriften, som bare gjelder for produksjon av laks, ørret og regnbueørret, jf. laksetildelingsforskriften § 1-2 annet ledd. I det videre vil det dermed være det rettslige rammeverket for produksjon av laks, ørret og regnbueørret, jf. Akvakulturloven § 7 som vil være aktuelt å drøfte.

Laksetildelingsforskriften § 7-2 angir vilkåret «på land». Vilkåret må forstås å gjelde til produksjon av både settefisk, matfisk og stamfisk, jf. bokstav b. Matfisk er definert som fisk som produseres med sikte på slakting til konsum, jf. laksetildelingsforskriften § 1-3 bokstav e. Det er i forbindelse med denne formen for oppdrett at problemene ved grensedragnings har oppstått, og det er landbasert oppdrett av matfisk avhandlingen skal handle om i det videre.

1.4 Veien videre

Avhandlingen tar sikte på å redegjøre for de rettslige rammene som foreligger ved akvakultur på land. For å besvare dette vil det bli satt fokus på de relevante rettskilder som foreligger for å belyse viktige sider ved reguleringen.

Landbasert oppdrett skiller seg fra oppdrett i sjø ved at det foregår på land, og ikke til havs. Dette gjør at det stilles ulike vilkår knyttet til de respektive formene for oppdrett. Det er dermed naturlig å se sammenheng, samt redegjøre for forskjellen mellom disse. For å nærmere redegjøre for avhandlingens tema vil de relevante sidene ved den generelle reguleringen av akvakultur som sådan bli gjennomgått i kapittel 2. Her vil det også bli redegjøres for hvilke formål som skal vektlegges, samt hvorfor akvakultur av matfisk på land har aktualisert seg som produksjonsform.

Deretter vil kapittel 3 ta for seg ordlyden i «på land» i medhold av laksetildelingsforskriftens § 7-2 for å avklare når det kan gis tillatelse til oppdrett på land. Det vil også her bli redegjort for departementets retningslinjer fra 2019 og i hvilken grad disse kan

vektlegges ved forvaltningens søknadsbehandling. Tingrettens behandling av Losna sitt søksmål mot staten vedrørende omgjøring av vedtak vil bli behandlet, samt hvilke andre lover som kan ha betydning for reguleringen av landbasert akvakultur. Videre vil det i kapittel 4 bli redegjort for hovedformene for landbaserte oppdrettsanlegg, og om det foreligger ulik behandling av ulike typer anlegg.

I kapittel 5 vil det bli drøftet hvorvidt landbasert oppdrett vil kunne forringe mulighet til vekst innenfor rammene av trafikklyssystemet, før de mulige utviklinger av rettstilstanden blir drøftet i kapittel 6. Til slutt sammenstilles de ulike bidragene i kapittel 7.

2 Hovedtrekk ved rettslig regulering av akvakultur

2.1 Innledning

Akvakultur er i et tidshistorisk perspektiv et nytt fenomen. De første oppdrettsanleggene ble etablert på 1970-tallet, men det er ikke før i de to siste tiårene at utviklingen har skutt fart og næringen har vist seg lønnsom og konkurransedyktig. Dette har også ført til at den rettslige regulering av akvakulturnæringen er relativt ny, og bærer preg av at dette er en næring i utvikling. Myndigheten har hatt som visjon å styrke viktige sider av næringen, og det er dermed utarbeidet et omfattende regelverk. En sentral del av reguleringen knytter seg til tillatelser, og behovet for tillatelser for å kunne drive med akvakultur. Tillatelsessystemet setter en ramme for driften og for hvor mange som kan drive med akvakultur. Regelverket er også regulert ut fra miljøhensyn som omfatter både interne driftsmessige forhold, dyrevelferd, og eksterne forhold som smitte og forurensning.

2.2 Generelt om rettslig regulering av akvakultur

2.2.1 Tillatelsessystemet

Den sentrale loven om akvakultur er lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).²⁰ Akvakultur er definert som produksjon av vannlevende dyr og planter, jf. akvakulturloven § 2 første ledd annet punktum. Med produksjon menes ethvert tiltak for å påvirke levende akvatiske organismers vekt, størrelse, antall, egenskaper eller kvalitet, jf. akvakulturloven § 2 første ledd tredje punktum. Lovens geografiske virkeområde er regulert i

²⁰ Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven)

§ 3, hvor det fremkommer i første ledd bokstav a at loven gjelder på landterritoriet og i territorialfarvannet. Landbasert oppdrett vil således også være regulert av akvakulturloven.

Det å drive med akvakultur er ingen rettighet, og det kreves tillatelse for å kunne drive med det. Etter akvakulturloven § 4 fremkommer det at departementet *kan* gi tillatelse til å drive akvakultur etter §§ 6 og 7. Det vil således være opp til departementet å ta stilling til om man får tillatelse, eller ikke. Etter akvakulturloven § 4 annet ledd fremgår det at ingen kan drive akvakultur uten tillatelse som er registrert i akvakulturregisteret. Akvakulturnæringen er altså konsesjonsregulert, og kan bare utøves innenfor rammen av tillatelsen man har fått tildelt.

Kravet om tillatelse er blant annet i forarbeidene begrunnet med at forvaltningen bør ivareta overordnede samfunnsmessige hensyn, samt at hensynet til miljø og best mulig bruk av kystsonen skal ivaretas ved etablering og drift av akvakultur ved tildeling av tillatelser. I tillegg tilsier fordelings- og knapphetshensyn at det burde stilles krav om tillatelse.²¹ Et slikt tillatelsessystem fører også til at forvaltningen i større grad vil ha mulighet til å kontrollere næringen og hindre at aktørene driver den på en ødeleggende måte for både fisk og natur.

Begrepet «tillatelse» blir i akvakulturloven benyttet om to ulike forhold, men uten at det på en klar måte skilles mellom de to ulike typene av tillatelser. Den ene tillatelsen knytter seg til retten til å drive med oppdrettsvirksomhet. Den andre typen tillatelser knytter seg til lokalitet, og retten til å benytte et bestemt område til oppdrettsvirksomhet.²²

Hovedregelen om tildeling av oppdrettstillatelse for laks, ørret og regnbueørret følger av akvakulturloven § 7. Bestemmelsen gir departementet rett til å gi forskrift om tildeling av tillatelse til produksjon av laks, ørret og regnbueørret. Dette gir departementet myndighet til å kunne styre flere aspekter ved næringen. I bestemmelsens første ledd fremkommer det flere aspekter departementet kan gi forskrift om og dermed regulere, herunder blant annet antall tillatelser, geografisk fordeling, prioriteringskriterier, utvelgelse av kvalifiserte søkere og vederlag for tildeling, jf. bokstav a-e.

²¹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakulturloven (akvakulturloven) s. 31

²² Mellbye, Halfdan: *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Universitetsforlaget, 2018, s. 68

For akvakultur i sjø er tillatelsene begrenset i både antall og i omfang, jf. laksetildelingsforskriften §§ 3-2 og 3-3.²³ Omfanget blir begrenset i maksimal tillatt biomasse (MTB). I akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstav g defineres biomasse som den «til enhver tid stående mengde av levende fisk (målt i kg eller tonn)».²⁴ Tillatelsene deles ikke ut fortløpende og det er departementet som fastsetter når fordeling av tillatelser skal skje. Dertil kommer at tillatelsene tildeles gjennom auksjon og det foreligger betydelige vederlag som fastsettes i egen forskrift, jf. laksetildelingsforskriften § 3-4.

Hovedregel om lokalitetstillatelse følger av Akvakulturloven § 6. Bestemmelsen angir de generelle vilkår for tildeling av akvakulturstillatelse, samt hvilke tillatelser en lokalitet i seg selv trenger for å være tillatt. Første ledd oppstiller vilkår for å kunne gi tillatelser, herunder om det er miljømessig forsvarlig, om kravene i forhold til arealplan er oppfylt, om det er foretatt avveining av arealinteressen og om de ulike sektormyndighetene har gitt nødvendige tillatelser, jf. bokstav a-d. Systemet som gjelder for tildeling av tillatelser for lokaliteter er svært komplisert og inneholder blant annet tildeling av inntil fire ulike tillatelser.²⁵ Den faktiske behandlingen av søknaden er etter laksetildelingsforskriften § 3-1 lagt til fylkeskommunen. Fylkeskommunen tildeler altså lokalitetstillatelse etter § 6, og denne tildeles etter at de andre tillatelsene gitt av øvrige sektormyndigheter er avklart. Hver av disse tillatelsene står på egne ben, og dersom man mangler én tillatelse vil ikke lokaliteten kunne benyttes.²⁶ Det fremkommer også i forarbeidene at tillatelsessystemet har til formål å sikre at søknader om tillatelse blir vurdert i forhold til de hensyn som skal fremmes av loven.²⁷ De hensyn og formål loven skal sikre fremkommer at akvakulturloven § 1.

2.2.2 Lovens formål ved utøvelse av akvakultur

Akvakulturloven § 1 oppstiller tre grunnleggende hensyn loven skal ivareta. Loven skal fremme akvakulturnæringens «lønnsomhet og konkurransekraft» innenfor rammene av en

²³ Forskrift 7. november 2022 s. 1929 om tillatelse til akvakultur for laks ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften)

²⁴ Forskrift av 17. Juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften)

²⁵ Mellbye, Halfdan: *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Universitetsforlaget, 2018, s. 120

²⁶ Mellbye, Halfdan: *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Universitetsforlaget, 2018, s. 140

²⁷ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakulturloven (akvakulturloven) s. 57

«bærekraftig utvikling», samt bidra til «verdiskaping på kysten». Dette er de samme hensyn som fremkommer i laksetildelingsforskriften § 1-1, hvor reguleringen av landbasert akvakultur fremgår. Formålene for landbasert akvakultur vil altså være de samme som for all annen akvakultur. Hva som nærmere ligger i disse formålene, fremkommer av forarbeidene til akvakulturloven. Her fremgår det blant annet at hensynet til lønnsomhet står sentralt ved forvaltning av loven, og at dette skal legges til grunn ved operative løsninger av bestemmelsene i loven.²⁸ Videre fremkommer at det med «konkurranseskraft» tas sikte på å bidra til bedre rammebetingelser for næringen, også i et internasjonalt perspektiv. Noe som også er en naturlig konsekvens av at næringen i hovedsak baserer seg på eksport og de nasjonale reglene vil ha innvirkning på næringens konkurranseskraft.

En annen viktig målsetting er at akvakulturnæringen også skal bidra verdiskaping på kysten. Akvakulturnæringen er av naturlige årsaker en næring som har nærhet til kysten, da de aller fleste anlegg ligger spredt langs kysten. Næringen bidrar altså både til sysselsetting av befolkning langs kysten, men gir også menneskene som bor på kysten flere muligheter også utenfor akvakulturnæringen da næringen som sådan er avhengig av en viss infrastruktur.²⁹

Det som er felles med alle disse formålene, er at de skal utøves «innenfor rammene av en bærekraftig utvikling». Hva som menes med «bærekraftig utvikling» i akvakulturens forstand er i forarbeidene omtalt som en utvikling som «innebærer at næringens vekst skal skje innenfor de grensen som naturen setter» og at dette skal skje slik at «naturens struktur, funksjon og produktivitet bevares».³⁰ Bærekraftig utvikling og bruk er også et formål som fremkommer av naturmangfoldloven § 1, som regulerer all natur i Norge og bruken av den.³¹ Formålet må således anses å være essensielt ved all bruk av natur, herunder også akvakultur. Bærekraften må dermed anses som et overordnet, og felles formål ved forvaltningen av næringen.

²⁸ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakulturloven (akvakulturloven) s. 53

²⁹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakulturloven (akvakulturloven) s. 54

³⁰ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakulturloven (akvakulturloven) s. 53

³¹ Lov 19. Juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (Naturmangfoldloven)

Slik det fremkommer i teori kan akvakulturnæringen være et godt eksempel på kryssende hensyn. På den ene siden finnes det gode grunner til å drive med oppdrett, blant annet hvor samfunnet må legge til rette for at det foreligger matproduksjon i en slik skala at verdens befolkning ikke skal trenge å sulte, samt at næringen også bidrar til arbeidsplasser og verdiskaping på kysten. På den andre siden må næringen utøves på en måte som både er miljømessig, bærekraftig og etisk akseptabel.³²

2.2.3 Drift av akvakulturanlegg

Den dominerende formen for akvakultur med produksjon av matfisk skjer i åpne merder til sjøs. Det er denne formen for produksjon som gir lavest produksjonskostnad, da man i stor grad utnytter de naturlige ressursene i havet. Dette fører også til at det er denne formen for akvakultur som har best konkurransevne, og som dermed fremstår som mest attraktiv for aktører som vil inn i næringen.

Akvakultur i sjø har imidlertid vist seg å ikke være helt uten problemer. Det har vist seg å være flere utfordringer som har gjort at det har vært behov for strengere regulering og teknologisk utvikling. De største utfordringene knytter seg i hovedsak til rømming, lakselus og generell velferds- og sykdomsregulering. Tall fra fiskehelse rapporten 2022 viser at det i 2022 døde totalt 92,3 millioner laks og 5,6 millioner regnbueørret av ulike årsaker i forbindelse med oppdrett.³³ Disse problemene har også ført til at det i større grad har blitt satt søkelys på det negative ved akvakultur, og har ført til et omdømmeproblem for næringen. Lovgiver har lagt stor vekt på at slike problemer må forebygges. Det har kommet flere forskrifter som blant annet skal sette fokus på driften av anleggene for at man skal kunne forebygge rømming og lakselus, samt hvordan velferden skal kunne være god.

En av disse er akvakulturdriftsforskriften.³⁴ Forskriften har samme formål som akvakulturloven, men med det ekstra formål at den skal fremme god helse hos akvakulturdyr

³² Mellbye, Halfdan: *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Universitetsforlaget, 2018 s. 16.

³³ Veterinærinstituttet (2022), <https://www.vetinst.no/rapporter-og-publikasjoner/rapporter/2023/fiskehelse-rapporten-2022>, (Lest 05.april 2023)

³⁴ Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften)

og ivareta god velferd hos fisk, jf. § 1. Forskriften gjelder både sjøbasert- og landbasert oppdrett, jf. § 2 første ledd. Forskriften fastsetter krav og plikter til aktørene, samtidig som den sørger for at formålene blir ivaretatt. Forskriften inneholder bestemmelser som behandler alle de nevnte problemene. Reguleringen av oppdretters forpliktelser i forbindelse med rømming finnes i §§ 37-39. Her fremkommer det at aktør skal utvise særlig aktsomhet for å hindre at fisk rømmer. Det legges altså opp til en streng terskel for næringsdrivende for å unngå rømming. Videre skal det sørges for at dersom rømming forekommer, skal denne oppdages rask og i størst mulig grad begrenses, jf. akvakulturdriftsforskriften § 37 første ledd.

Det skal også gjennomføres en risikovurdering med sikte på å minimalisere risikoen, som skal danne bakgrunn for systematiske tiltak, jf. § 37 annet ledd. Ved rømming av fisk skal det også meldes ifra og det skal straks foretas gjenfangst av fisk som er rømt, jf. §§ 38-39.

Når det gjelder generell velferds- og sykdomsregulering har oppdretter et generelt ansvar for å sørge for god fiskehelse etter akvakulturdriftsforskriften § 5. Samtidig som det etter § 12 foreligger en generell regel om tilsyn med forhold som er av betydning for helsen og velferden ved produksjon. Disse reglene må også sees i sammenheng med forebygging av lakselus, da dette også vil ha sammenheng med den generelle velferden til fisken i merdene.

Felles for reglene i akvakulturdriftsforskriften er at de pålegger aktøren plikter som sørger for å holde de utbredte utfordringene som lakselus, sykdom og rømming til et minimum. Dette har imidlertid ikke alltid vist seg å være tilstrekkelig, og det forekommer fortsatt tilfeller hvor aktører ikke klarer å forholde seg til de grenser som gjelder både hva gjelder lakselus, rømming og velferd inne i anleggene. Det har også vist seg vanskelig å behandle og forhindre smittespredning internt når sykdom først inntreffer, med det resultat at hele bestanden innenfor merdene må slaktes ut samtidig som smitte kan spre seg til økosystemet rundt. Dette har blant annet ført til at forvaltningen har sett på alternativer til den «tradisjonelle» formen for oppdrett i sjø som holder til kystnært og inne i fjorder. Et alternativ er å etablere oppdrettsanlegg ute til havs. Ved etablering av anlegg ute i havet vil man kunne redusere miljøutfordringer, særlig de som miljøproblemer som forekommer like under merdene inne ved kysten. En slik løsning medfører dog at vil måtte leve under krevende forhold, som i verste fall kan gå på bekostning av fiskehelse. Et annet alternativ er å etablere akvakulturanlegg på land. Det er dette vi skal gå inn på i det videre.

2.2.4 Hvorfor akvakultur på land?

Landbasert akvakultur er ikke en ny innovasjon og det har vært en del av akvakulturnæringen siden starten, men da i mindre skala og ofte brukt til oppdrett av smolt i fasen før de skal settes ut i merder i sjøen. Det var også landbaserte anlegg på åtti- og nittitallet. Disse brukte ubehandlet sjøvann i anleggene, noe som tok med seg smitte inn i anleggene.³⁵ Det skulle imidlertid vise seg tidlig at det å flytte produksjonen på land var teknologisk utfordrende, samtidig som de økonomiske forutsetningene for å kunne drive lønnsomt viste vanskelig å innfri. Dette sett i sammenheng med at det også ble gjort vesentlige forbedringer i produksjon av merdbasert oppdrett til sjøs, gjorde at tanken om landbasert oppdrett av matfisk ikke lenger hadde tilstrekkelig tilslutning og ble avvirket tidlig på 90-tallet.³⁶

Dagens vedvarende utfordringer med merdbasert drift i sjø, samt ny omfattende utvikling av teknologi for matfiskproduksjon har på ny muliggjort tanken om at også landbasert akvakultur kan være lønnsomt. De to mest utbredte produksjonsmetodene for akvakultur av matfisk på land er resirkuleringsanlegg (recirculating aquaculture systems, heretter RAS) og gjennomstrømningsanlegg.

RAS-anlegg har blitt sett på som en stor teknologisk nyvinning og som en stor utvikling. Felles for slike resirkuleringsanlegg er at vannet blir prosessert og brukt på ny. Dette skjer ved at vannstrømmen som kommer inn i anlegget tilfører fisken oksygen og frakter vekk avfallsstoffer, før vannet igjen tilføres oksygen og brukes på nytt i samme prosess.³⁷ Gjennomstrømningsanleggene var tidlig en utbredt idé når det kom til landbasert oppdrett. Her vil vann fra sjøen pumpes opp og inn i anlegget, før det blir pumpet ut igjen. De tidlige anleggene på åtti- og nittitallet var gjennomstrømningsanlegg. Men også her har det skjedd teknologisk utvikling, og man er nå i mye større grad i stand til å påvirke vannkvalitet før den kommer inn til fisken slik at man klarer å holde sykdom ute og velferden oppe.

³⁵ Jens Chr. Holm m.fl. 2015: *Laks på land*, s. 11

³⁶ Jens Chr. Holm m.fl. 2015: *Laks på land*, s. 11

³⁷ Jens Chr. Holm m.fl. 2015: *Laks på land*, s. 11

Et viktig aspekt ved akvakultur på land knytter seg til miljø, fiskehelse og fiskevelferd og da særlig den muligheten man har til å kontrollere disse. En naturlig konsekvens av å drive med akvakultur i sjøen er at en i stor grad må ta til takke med de forhold som foreligger på området man driver produksjon, dette både hva gjelder vannkvalitet, men også økosystemet rundt anlegget. Sammenlignet med anlegg i sjø, gir landbasert oppdrett en helt annen mulighet til kontroll. Ved landbasert oppdrett vil man kunne behandle vannet før det går inn i anlegget slik at den direkte kontakt med vann som muligens vil kunne bære med seg smittsomme sykdommer og fisken reduseres. Samtidig har man større kontroll på avfall som kommer ut av anlegget, noe som fører til at man kan redusere utslipp av avfall, fôr-rester, ekskrementer, legemiddelrester og lignende. Ved å hindre smittsomme sykdommer fra å komme inn i anlegget, samt redusert bruk av legemidler vil også problemer som knytter seg til fiskevelferd kunne løses.³⁸

2.2.5 Regulering av akvakultur på land

Prosessen frem mot landbasert oppdrett av matfisk startet med en pressemelding fra regjeringen i 2014. Den daværende Solberg-regjeringen presenterte et ønske om økt vekst i havbruksnæringen. De sentrale elementene ved veksten av havbruksnæringen var at den skulle være forutsigbar, ta hensyn til og styrke norsk konkurransekraft, samt skape trygge arbeidsplasser langs kysten.³⁹ Samme år kom også signalene fra regjeringen som direkte knyttet seg mot landbasert oppdrett. I den forbindelse satte Nærings- og fiskeridepartementet ned en ekspertgruppe for å vurdere hvilke rammebetingelser som skulle gjelde for landbasert oppdrett av matfisk. Resultatet av dette ble rapporten «laks på land» som kom i 2015. Her foreslo arbeidsgruppen at tillatelser skal tildeles fortløpende, uten antallsbegrensninger og skal være vederlagsfrie.⁴⁰ I st.meld. nr. 16 (2014-2015) fremkommer det at regjeringen vil følge opp anbefalingen som fremkommer i «Laks på land».⁴¹

³⁸ Jens Chr. Holm m.fl. 2015: *Laks på land*, s. 29

³⁹ Regjeringen (2014), <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/nfd/pressemeldinger/2014/Regjeringen-vil-sikre-vekst-og-konkurransekraft-i-havbruk/id754291/> (lest 17.02.2023)

⁴⁰Jens Chr. Holm m.fl. 2015: *Laks på land*, s. 35-36

⁴¹ Meld. St. nr. 16 (2014-2015) s. 12

I 2016 ble det gitt hjemmel for tildeling av akvakulturtillatelse til matfisk av laks og ørret på land med endring i daværende laksetildelingsforskrift.⁴² I 2022 kom det en ny laksetildelingsforskrift, denne har et eget kapittel 7 som omhandler akvakulturtilatelser på land.⁴³ Bestemmelsene i den gamle- og den nye forskriften er imidlertid likelydende, og det må antas at også innholdet er det. Før den første forskriftsendringen i 2016 forelå det ikke en klar hjemmel for landbasert oppdrett, og det var mindre relevant med landbaserte anlegg som produserte matfisk.

Det er ved landbasert oppdrett fortsatt krav om akvakulturtilatelse på lik linje med oppdrett i sjø, og det er laksetildelingsforskriften § 7-2 som er den aktuelle hjemmel for tildeling tillatelse til landbasert akvakultur. I bestemmelsens første ledd fremkommer det:

«Det kan gis tillatelse til produksjon av laks, ørret og regnbueørret på land

- a. på en bestemt lokalitet, og
- b. enten til
 1. akvakultur av settefisk,
 2. akvakultur av matfisk, eller
 3. akvakultur av stamfisk»

Ordlyden i «kan» innebærer at ingen har rettskrav på å drive med akvakulturvirksomhet på land, men at det er opp til tildelingsmyndighetenes faglige og politiske vurderinger om slik tillatelse skal tildeles. Etter bokstav a kan det gis tillatelse til akvakultur på en «bestemt lokalitet». Dette tilsier at det må foreligge en godkjent lokalitet før akvakulturtilatelse kan gis. I teorien er det imidlertid forutsatt at selve oppdrettstillatelsen midlertidig kan tildeles før lokaliteten er avklart, men da vil det være et vilkår at den aktuelle lokaliteten blir godkjent for å kunne opprettholde tillatelsen som er gitt. Det oppstår dermed ikke noe direkte behov for å skille mellom lokalitets- og oppdrettstillatelse.⁴⁴ Bestemmelsen det henvises til i teori er fra

⁴² Forskrift 22. desember 2004 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften)(opphevet)

⁴³ Forskrift 7. november 2022 s. 1929 om tillatelse til akvakultur for laks ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

⁴⁴ Mellbye, Halfdan: *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Universitetsforlaget, 2018, s. 76.

den gamle laksetildelingsforskriften, bestemmelsen er dog likelydende og det må antas at også innholdet er det.

Videre fremkommer det at tillatelse kan gis til produksjon av «enten» settefisk, matfisk eller stamfisk. En naturlig språklig forståelse av bestemmelsen tilsier at det ikke kan gis en samlet tillatelse for samtlige, men at de må tildeles enkeltvis. Det følger av laksetildelingsforskriften § 7-1 første setning at søknad om tillatelse som nevnt i § 7-2 nr. 1 og 2 skal sendes og behandles av fylkeskommunen. Det er altså i første instans fylkeskommunen som skal vurdere om tillatelse skal gis.

I motsetning til matfisktillatelser i sjø er ikke matfisktillatelser på land et begrenset gode og er ubegrensede i antall, jf. laksetildelingsforskriften § 7-2. Et annet aspekt ved matfisktillatelsene på land er at de er vederlagsfrie. Dette er gjort da det er så store forskjeller i rammevilkår for driften av de ulike tillatelsene, og de hensyn som gjør at det kreves vederlag for sjøbasert oppdrett ikke gjør seg gjeldende på land med like stor vekt.

Første gang løsningen om vederlag for tildeling av nye tillatelser til akvakultur i sjø var i forarbeidene til tidligere lov om oppdrett av fisk, skalldyr mv.⁴⁵ Før lovendring i 2001 ble tillatelser delt ut uten krav om vederlag. Etersom tillatelsene var antallsbegrenset, betød dette at de kunne kjøpes og selges for betydelige beløp. Dette var også med på å innføre krav om vederlag, da de ville «sikre en mer rettferdig fordeling av verdiene som ligger i selve konsesjonene».⁴⁶

Det er flere hensyn som gjør seg gjeldende og har ført til at vederlagsfrie tillatelser for landbasert akvakultur er dagens løsning. En av disse er blant annet at den som søker om tillatelse på land enten må betale for å leie eller kjøpe eiendommen hvor anlegget skal ligge, da anleggene til landbasert akvakultur ligger på privat grunn. Dette er et hensyn som også må

⁴⁵ Ot.prp. nr. 65 (2000-2001) om lov om endring i lov 14. juni 1985 nr. 69 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.

(vederlag ved tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret)

⁴⁶ Ot.prp. nr. 65 (2000-2001) om lov om endring i lov 14. juni 1985 nr. 69 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.

(vederlag ved tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret) kapittel 3.1 s. 8

sees i sammenheng med det faktum at retten til de marine ressursene i havet ligger til felleskapet Norge, jf. havressurslova § 2.⁴⁷ Det forekommer altså en form for allemannsrett i sjø, og denne vil ikke bli fortrenget ved akvakultur på land.

Det kan hevdes at systemet med tildeling av tillatelser uten vederlag for landbasert oppdrett vil innebære en økonomisk favorisering av slike anlegg fordi oppdrettene ikke behøver å skaffe seg en «ordinær» tillatelse. I realiteten vil det nok ikke være mindre kostnadskrevenende å etablere et anlegg på land enn å kjøpe en oppdrettstillatelse i sjø. Det å bygge et funksjonelt akvakulturanlegg for matfisk på land, med alle nødvendige funksjoner, vil normalt utgjøre en større kostnad enn verdien av en oppdrettstillatelse.⁴⁸ Dersom en skulle ha betalt vederlag for akvakulturtillatelsen, samtidig som en måtte ha betalt for eiendommen hvor anlegget skal plasseres, samt anlegget i seg selv vil dette medføre en investeringskostnad av en slik art at produksjonen ikke vil kunne fremstå som konkurransedyktig. En vederlagsfri tillatelse er dermed en forutsetning for at næringen skal kunne være konkurransedyktig.

Et annet sentralt moment ved reguleringen er at det i laksetildelingsforskriften § 8-5 er inntatt et forbud mot overføring av tillatelser fra land til sjø. Etter bestemmelsens ordlyd må dette forstås som et absolutt forbud, og innebærer i realiteten at dersom man har fått tillatelse til å drive med akvakultur på land vil ikke denne tillatelsen kunne benyttes til å flytte eller etablere produksjonen i områder som må antas å være «sjø». Dette er imidlertid også en naturlig følge av at tillatelsene til akvakultur på land er vederlagsfrie, mens tillatelsene til akvakultur til sjøs krever betydelige vederlag. Det ville vært uhensiktsmessig og urettferdig om aktører som hadde fått tillatelse til å drive «på land», uten videre kunne overføre tillatelsen til sjø og dermed kunne sitte med den faktiske verdien av en sjøbasert konsesjon på hånden.

⁴⁷ Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villlevende marine ressursar (Havressurslova)

⁴⁸ Mellbye, Halfdan: *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Universitetsforlaget, 2018, s. 76

3 Akvakultur «på land»

3.1 Innledning

Det er en forutsetning for tildeling av tillatelse etter laksetildelingsforskriften kapittel 7 at anlegget det gis tillatelse til befinner seg «på land», jf. laksetildelingsforskriften § 7-2. Dette innebærer altså at det ikke kan gis tillatelse til anlegg som ikke befinner seg på land. Det finnes ingen klar definisjon av begrepet «på land» i hverken akvakulturloven eller laksetildelingsforskriften. For å avklare det nærmere innhold av begrepet må man ta utgangspunkt i en naturlig forståelse av vilkåret «på land». Spørsmålet er altså hvilke anlegg som kan regnes å oppfylle vilkåret «på land» og dermed kan tildeles vederlagsfri tillatelse.

3.2 Naturlig språklig forståelse av begrepet «på land»

Det forekommer ingen definisjon av «på land» i hverken akvakulturloven eller i laksetildelingsforskriften, og man blir dermed nødt til å foreta en selvstendig tolkning av ordlyden i vilkåret for å avklare det nærmere innholdet i begrepet.

Ordlyden angir ikke hva som er innholdet av «på land», men en naturlig tolkning avgrenser begrepet mot områder som ligger i sjø eller områder som har en slik sammenheng til sjøen at det vil være naturlig å anse det som en del av sjøen. En naturlig språklig forståelse av begrepet «land» er definert i bokmålsordboken som et «område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann». ⁴⁹ Motsetningsvis blir «sjø» etter bokmålsordboka definert som «(del av) det sammenhengende saltvannsområdet på jorden». ⁵⁰

Det kan altså ut fra ordbøkernes definisjon av begrepene virke som om at det foreligger et klart skille mellom land og sjø, men i det store bildet er det nok ikke så enkelt å vurdere. Hvis en for eksempel ser for seg en stor innsjø som ikke har noe direkte tilknytning til sjøen, men som får tilgang til vann gjennom smelting av snø fra fjellet. Vil det da foreligge et område på «land» ettersom det dermed ikke er en del av det sammenhengende saltvannsområdet på jorden? Dersom man kommer til at det ikke foreligger et «land»-område, vil det da kunne

⁴⁹ Ordbøkene.no, «land», <https://ordbokene.no/bm,nn/search?q=land&scope=ei> (lest 21. Februar 2023)

⁵⁰ Ordbøkene.no, «sjø», <https://ordbokene.no/bm/search?q=sj%C3%B8&scope=ei> (Lest 21. Februar 2023)

defineres som «sjø» ettersom området av jordoverflaten er dekket med vann? Det kan være vanskelig å gi et konkret svar, og man ser altså at det kan oppstå tvilsspørsmål knyttet til tolkningen sett opp mot de faktiske geografiske utgangspunkt som foreligger.

I slike tilfeller kan være hensiktsmessig å foreta en forholdsmessighetsvurdering av sjø i forhold til land og motsatt. Det vil også kunne være nødvendig å vurdere den direkte tilknytningen til sjøen. Dersom for eksempel innsjøen fra eksempelet hadde hatt en elv hvor vannet hadde rent direkte ut i havet, ville det endret definisjonen av området basert på tidligere nevnte definisjon? Grensedragningen mellom begrepene kan også sies å være subjektive sett ut fra hvem som foretar vurderingen, gitt at ulike aktører vil ha ulike meninger om innholdet i vilkåret. Dette gir en uklar grensedragning som kan endre seg etter forutsetningene og som gir grunnlag for mangel på forutberegnelighet.

Det kan også spørres om det er fylkeskommunen som er gitt kompetanse til å definere det nærmere innholdet i «på land». Hvorvidt dette er tilfellet, vil også ha stor betydning for en domstols mulighet til å overprøve innholdet i fylkeskommunens vurdering. Ettersom ordlyden av «på land» ikke gir et klart svar på hvilke anlegg som må sies å ligge på land kan det også spørres hvilke supplerende rettskilder forvaltningen og andre rettsanvendere har ved vurderingen.

3.3 Retningslinjer for behandling av søknader fra 2019

Hjemmel for tildeling av tillatelse til landbasert oppdrett er tillagt et «kan»-skjønn, noe som vil si at det vil være opp til fylkeskommunen å vurdere om det skal gis tillatelse i hver enkelt søknad sett opp mot de vilkårene som foreligger, jf. laksetildelingsforskriften § 7-2 (1), jf. § 7-1. I forbindelse med at myndighetene åpnet for tillatelser til oppdrett av matfisk på land, som også skulle være vederlagsfrie, kom det inn flere søknader. Noen av disse utfordret grensedragningene mellom sjø og land. I den forbindelse fastsatte Nærings- og fiskeridepartementet den 4. juli 2019 en retningslinjer for søknader om tillatelser til akvakultur av matfisk på land for å veilede fylkeskommunen i behandlingsprosessen.⁵¹

⁵¹ Nærings- og fiskeridepartementet: *Retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret*, 2019

Retningslinjene presiserer anvendelsesområdet for laksetildelingsforskriftens hjemmel til å gi tillatelse for akvakultur på land, og er begrenset til presisering av skillet mellom akvakultur på land og i sjø. I retningslinjens punkt 1.2 uttales det at vurderingen om et anlegg skal anses å være plassert i sjø eller på land må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.⁵² Departementet tar utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse av ordlyden «sjø» og «land» slik de fremkommer i bokmålsordboken, og slik de er redegjort for tidligere i oppgaven.

3.3.1 Retningslinjenes typetilfeller

Departementet mener at det kan pekes ut noen klare typetilfeller for akvakulturanlegg på sjø og på land, jf. punkt 1.2. Det første typetilfellet hvor det er klart at et anlegg vil være i sjø er der «produksjonsenheten(e) flyter i sjø, står på sjøbunn eller er omsluttet av sjø». Det er ut fra retningslinjene uklart om innholdet i «sjø» er ment å dekke de forhold der selve produksjonsenhetene flyter i åpen sjø, eller om det er tilstrekkelig at anlegget benytter sjøvann som er pumpet inn i anlegget. De fleste akvakulturanlegg på land for produksjon av matfisk benytter vann fra havet og pumper dette inn i anlegget. At et anlegg benytter vann fra havet, vil heller ikke være til foretrengsel for ferdsel til sjøs. En tolkning som begrenser bruk av sjøvann vil føre til at alle anlegg som benytter vann fra havet ikke vil kunne bli omfattet av typetilfellene, og vil således ikke være hensiktsmessig.

For det andre vil et anlegg klart være «på land» der produksjonsenheten «står på fast grunn eller på utfylte masser på et område av jordoverflater som ikke er dekket av vann», dersom også produksjonsenhetens laveste nivå er plassert høyere enn høyeste astronomiske tidevann (HAT) i sjø slik at det ikke er noen «direkte tilknytning mellom produksjonsenhet og sjø».⁵³ Med høyeste astronomiske tidevann menes den høyeste mulige vannstanden som oppstår uten værrets virkning, altså påvirkning fra blant annet vind, lufttrykk og temperatur.⁵⁴

⁵² Nærings- og fiskeridepartementet: *Retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret*, 2019, s. 4

⁵³ Nærings- og fiskeridepartementet: *Retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret*, 2019, s. 4

⁵⁴ Kartverket (2021), «vannstands nivå», <https://www.kartverket.no/til-sjos/se-havniva/referanseniva/vannstands-niva> (lest 07. mars 2023)

Det kan altså synes som om departementet legger til grunn at høyeste astronomiske tidevann kan benyttes som et ekstra vurderingsmoment for når et anlegg må anses å ligge på land. Dersom produksjonsenhetene står på fast grunn eller på utfylte masser på land, samtidig som laveste nivå er over høyeste astronomiske tidevann er det klart at det ligger på land. Dersom produksjonsenhetene står på fast grunn eller på utfylte masser på land, men laveste nivå ligger under høyeste astronomiske tidevann må det foretas en konkret vurdering blant annet basert på tilknytning til havet. En slik bruk av momentet høyeste astronomiske tidevann som konkret vurderingsmoment vil også kunne være fornuftig da det i større grad vil kunne gi en søker forutsigbarhet for hvordan det planlagte anlegget vil bli vurdert av tildelingsmyndighetene.

En slik bruk av høyeste astronomiske tidevann vil også kunne medføre økt energibruk og dermed og økt produksjonskostnad, da vannet ville måtte løftes i større grad. Bruk av høyeste astronomiske tidevann vil måtte anses å være negativt sett opp mot formålet om bærekraftighet. En slik bruk av momentet må også anses å være motstridende sett hen til formålene om lønnsomhet og konkurransekraft. Å løfte anlegget laveste nivå vil øke produksjonskostnaden, samt føre til ekstra utgifter knyttet til bruk av energi for å løfte vannet. Det er heller ikke slik at et anlegg som ligger lavere i terrenget vil påvirke muligheten for å utnytte havressursene i større enn et anlegg som er bygd høyere. At anlegget og produksjonen ikke påvirker annen bruk av havet er også et hensyn som begrunner vederlagsfrie matfisktillatelser på land.

Det foreligger motstridende interesser for hvorvidt man skal vektlegge høyeste astronomiske tidevann som moment i søknadsbehandling. All den tid retningslinjen er veiledende vil plassering av anleggets bunnivå være et moment som blir vektlagt. Dette sørger på den ene siden for mer forutsigbarhet for søker dersom vedkommende følger retningslinjer, på den annen side vil dette kunne føre til anlegg som ikke vil være lønnsomme. Det må nevnes at høyeste astronomiske tidevann er en del av en større vurderingsprosess, og vil ikke i seg selv være avgjørende for utfallet av søknaden.

For akvakulturanlegg som ikke kan sies å være omfattet av de nevnte typetilfellene, vil det måtte foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Dersom dette er tilfellet, vil det være

sentralt å vurdere hvor selve produksjonsenheten er plassert i forhold til grensen mellom land og sjø, samt anleggets tilknytning til sjøen.⁵⁵

3.3.2 Anleggets tilknytning til sjø

Retningslinjene angir at dersom et anlegg faller utenfor de klare typetilfeller må det foretas en konkret vurdering. I denne vurderingen er anleggets tilknytning til havet et «naturlig utgangspunkt» for om anlegget «plassert på land eller i sjø». Videre fremkommer det at forbindelsen til havet kan være «et eller flere sund, kanaler, tunneler, rør eller lignende». Det er heller ikke avgjørende om denne forbindelsen kan stenges eller blokkeres.⁵⁶

Retningslinjene er vage hva gjelder hvilken tilknytning og hvilke forhold som er relevante ved vurdering av anleggets tilknytning til havet. Det blir gitt holdepunkter som er aktuelle i vurderingen av tilknytning, men det blir ikke sagt noe om hvilken grad av tilknytning som vil være tilstrekkelig. Det kan spørres om enhver form for tilknytning være tilstrekkelig for at vilkåret vil måtte anses å være oppfylt? En slik tolkning vil være å motarbeide utviklingen av landbasert matfiskoppdrett og begrense muligheten for hvilke typer anlegg man kan ha.

Ved oppdrett av matfisk på land vil en kunne oppnå en bedre kontroll med mange av utfordringene havbasert oppdrett opplever. Dette blant annet ved at man kan hindre rømming av fisk, fange opp og gjenbruke avfall som stammer fra produksjon og begrense all kontakt med lakselus. Slike problemer vil i større eller mindre grad kunne løses uavhengig av anleggets tilknytning til havet. Et akvakulturanlegg vil imidlertid kunne ha betydelig tilknytning til sjø, men fortsatt ligge innenfor kystkonturene. Produksjonsenhetene kan være plassert over høyeste astronomiske tidevann og være innenfor de klare typetilfellene. Anleggets tilknytning til sjø vil heller ikke være avgjørende for fortrenghet av allemannsretten til sjøs.

⁵⁵ Nærings- og fiskeridepartementet: *Retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret*, 2019, s. 4

⁵⁶ Nærings- og fiskeridepartementet: *Retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret*, 2019, s. 4

Anleggets tilknytning til sjø kan ikke anses å være det sentrale momentet ved vurderingen, og det må presiseres at en slik vurdering først skal finne sted dersom et anlegg faller utenfor de klare typetilfeller.

3.3.3 Produksjonsenhetens plassering

I retningslinjens punkt 1.1 kommer departementet frem til at det er nærliggende å forstå laksetildelingsforskriften slik at «det er produksjonsenhetenes plassering som er avgjørende for hvor akvakulturvirksomheten skal anses å foregå». Departementet konkluderer med dette blant annet på bakgrunn av en ordlydsfortolkning av «akvakultur» etter laksetildelingsforskriftens § 4 a (nåværende laksetildelingsforskrift § 1-3 bokstav a), hvorpå det fremkommer at akvakultur er «produksjon av akvatiske organismer». Selve produksjonen av disse akvatiske organismene foregår normalt i «produksjonsenheter», som i akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstav t er definert som «merd, kar, dam, bur, poser avstengning og lignende».⁵⁷ Ordlyden av «og lignende» kan tolkes dithen at listen ikke er uttømmende, og andre enheter også må kunne anses å være en produksjonsenhet.

Det kan være med å skape usikkerhet om det som produksjonsenhet må regnes utelukkende den enhet der fisken produserer, eller om også støttefunksjonene er en del av produksjonsenheten. På den ene siden vil en tolkning hvor det utelukkende er produksjonsenhetens plassering som vektlegges kunne være med å skape forutberegnelighet, da dette legger opp til et konkret vurderingsmoment. På den annen side vil ikke en slik produksjonsenhet kunne fungere uten noen form for støttefunksjoner. En kan dermed tolke det dithen at produksjonsenhet og støttefunksjoner må vurderes som ett.

Definisjonen av produksjonsenhet i akvakulturdriftsforskriften gir ikke noe klart svar på spørsmålet. Dersom en ser til de hensyn som ligger bak retningslinjene, knytter disse seg til grensedragningen mellom sjø og land og hvilken tilknytning disse har. Ettersom det er i produksjonsenhetene fisken lever, og der er denne som vil ha en direkte tilknytning til sjø, taler dette for en tolkning der støttefunksjonene ikke tas med i vurderingen. Støttefunksjonene

⁵⁷ Forskrift 17. Juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften)

vil ikke ha noen forbindelse eller funksjon mot havet i seg selv, foruten om de oppgaver de skal bidra med i forbindelse med produksjonsenheten.

Uavhengig av hvilken forståelse av «produksjonsenhet» man legger til grunn, vil det kunne oppstå utfordringer sett opp mot momentene som omhandler høyeste astronomiske tidevann (HAT) og tilknytning til sjø. Selv om plassering i forhold til tidevann vil kunne ha betydning, vil begrunnelsen for plassering av laveste bunnivå under høyeste astronomiske tidevann være av energimessige hensyn. Dette vil også være mer bærekraftig. Noen anlegg, da særlig gjennomstrømningsanlegg, vil uavhengig av plassering av bunnivå være avhengig av tilknytning til sjøen, i form av at anlegget er fylt med sjøvann som kontinuerlig byttes ut.

3.3.4 Kystkontur

Departementet skriver i retningslinjen at kartverket benytter begrepet «kystkontur» for grensen mellom land og sjø, og at denne i både sjø- og landkart er lagt til middels høyvann.⁵⁸ Med middels høyvann menes den gjennomsnittlige vannstand på et sted over en periode på 19 år.⁵⁹ Kystkonturen er ment å danne et fysisk skille mellom sjø og land, og angi hvor sjø slutter og dermed hvor land begynner. Området som ligger under nivået av middels høyvann vil dermed være å anse som sjø, mens det område som ligger over middels høyvann vil være på land.

Det kan spørres om en slik grense faktisk kan trekkes etter de faktiske forhold til middels høyvann, potensielt slik at et område i sjøen som fylles ut med stein eller lignende må regnes som «land» ettersom det rent faktisk vil ligge over middels høyvann. På den ene siden vil fortsatt dette kunne oppfylle vilkåret «på land». På den annen side vil det nok klart være mot de hensyn som begrunner landbasert oppdrett, da dette blant annet vil være en direkte fortrenghet av prinsippet om at de marine ressursene ligger til felleskapet når havet, og mulighet for å utnytte disse blir mindre, jf. Havressurslova § 2. En slik tolkning vil dermed ikke kunne bli aktuell.

⁵⁸ Nærings- og fiskeridepartementet: *Retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret*, 2019, s. 4

⁵⁹ Kartverket (2021), «vannstands nivå», <https://www.kartverket.no/til-sjos/se-havniva/referanseniva/vannstands-niva> (lest 07. mars 2023)

En grense som trekkes etter middels høyvann i naturlige omgivelser vil nok derimot være i tråd med ordlyden i begrepene «sjø» og «land», da kystkonturene setter grensen mellom disse. Det vil utgjøre et konkret vurderingsmoment, og vil dermed være forutberegnelig for søker. En slik tolkning vil også være i tråd reelle hensyn som støtter landbasert oppdrett, da et anlegg som ligger innenfor kystkonturene ikke vil være til fortrengsel for havressursloven § 2 og prinsippet om allemannsretten i sjø. Det foreligger altså gode grunner for å kunne bruke kystkonturene som grense mellom land og sjø.

3.3.5 Retningslinjenes innvirkning på forvaltningspraksis

Departementets retningslinjer har vært viktig for utviklingen av vurderingsprosessen til tildelingsmyndighetene. Retningslinjene har vært sentrale i all behandling av søknader etter den kom. Studerer man søknadsbehandlingen fra tiden før og etter 2019, kan man se hvilken påvirkning retningslinjene har hatt. Et eksempel på dette er da Nordland fylkeskommune i 2018 ga Andfjord Salmon AS med lokalitet i Andøy kommune tillatelse til landbasert matfiskoppdrett med MTB på 10 000 tonn.⁶⁰

Andfjord Salmon AS selv omtaler anlegget som et lukket anlegg med 100 % gjennomstrømming, som er senket ned til havnivå på land.⁶¹ Bunnen av akvakulturanlegget ligger under havnivå og konseptet er sentrert rundt en tanke om minst mulig løftehøyde og energibruk.

I søknadsbehandlingen ble ikke anleggets bunnivå sett opp mot HAT problematisert, noe heller ikke grensedragningen mellom land og sjø ble. Hadde samme søknad blitt sendt inn ett år senere er det imidlertid ikke sikkert at utfallet hadde blitt det samme. Da ser man at nevnte grensedragning får mye større fokus sett opp mot retningslinjene departementet kom med i 2019. Et eksempel på dette er Gigante Salmon Rødøy AS som er lokalisert i Rødøy kommune. Gigante Salmon ble i 2021 tildelt tillatelse fra Nordland fylkeskommune.⁶² Anlegget var i utgangspunktet planlagt som et gjennomstrømningsanlegg hvor bunnen på

⁶⁰ Nordland fylkeskommune, *Andfjord Salmon AS – Akvakulturtillatelse for landbasert matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret ved landlokalitet Kvalnes i Andøy Kommune*, 2018

⁶¹ Andfjord Salmon AS, <https://www.andfjord.no/teknologien>, (lest 07. Mars 2023)

⁶² Nordland fylkeskommune, *Gigante Salmon Rødøy AS, Akvakulturtilatelser for matfisk av laks på landbasert akvakulturlokalitet Rosøy*, 2021

produksjonsenhetene lå under høyeste astronomiske tidevann. Dette ble imidlertid endret som en følge av søkerens egne vurderinger sett opp mot de nye retningslinjene, og anlegget ble i søknaden hevet slik at laveste nivå kom over høyeste astronomisk tidevann.

En direkte følge av departementets retningslinjer er at søkere får et mer bevisst forhold til grensedragningen mellom land og sjø. At en som søker om tillatelse til landbasert matfiskoppdrett nå med større sikkerhet kan innstille seg på å få godkjent en søknad dersom laveste nivå av produksjonsenhetene ligger over høyeste astronomiske tidevann, samt at de oppfyller de andre vilkår må sies å kunne være en positiv utvikling.

Et annet eksempel er Arctic Seafarm Langset AS (ASL). ASL leverte søknad om landbasert oppdrett av matfisk i oktober 2018. Søknaden gjaldt et gjennomstrømningsanlegg hvor bunnen på produksjonsenhetene ligger under høyeste astronomiske tidevann. Søknaden ble imidlertid ikke behandlet før etter retningslinjene kom som følge av uklarheter mellom søker, kommune og nabobedrift. Dette førte til at retningslinjene som forelå ved den faktiske behandlingen av søknaden, ikke forelå da ASL først sendte inn søknaden.

Først i april 2020 ble ASL AS tildelt tillatelse til matfiskoppdrett på land med lokalitet Langsettvågen i Nesna Kommune.⁶³ Fylkeskommunen tolker retningslinjene dithen at det ikke er en forutsetning at bunnen på produksjonsenheten er plassert under høyeste astronomiske tidevann, men at det «sentrale ligger i tilknytning til sjø og fysisk plassering i forhold til kystlinja». Det uttales videre at vannet er tenkt pumpet inn i anlegget og vil således ikke ha noen «direkte tilknytning til sjøen».⁶⁴

Vedtaket blir imidlertid påklaget av Westcon Helgeland AS, som er nabobedriften til ALS. Westcon Helgeland AS anførte blant annet at akvakulturanlegget ikke vil være på land. Nordland fylkeskommune tok ikke klagen til følge, og klagesaken ble sendt videre til fiskeridirektoratet. Det ble da også vedtatt at vedtaket ikke skulle iverksettes før klagen var

⁶³ Nordland Fylkeskommune, Arctic seafarm Langset AS – *Akvakulturtillatelse til landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret på ny lokalitet 45009 Langsettvågen i Nesna kommune, 2020*

⁶⁴ Nordland Fylkeskommune, Arctic seafarm Langset AS, 2020, s. 13

avgjort. Fiskedirektoratet ba samtidig om ytterligere opplysninger fra ASL for å ta stilling til om anlegget vil være på land.⁶⁵

I svar fra ASL beskriver de anlegget, men opplyser derimot at effektberegninger viser at det vil være kostnadseffektivt at laveste nivå på anlegget blir stående over høyeste astronomiske tidevann, dette i motsetning til opprinnelig søknad hvor bunnen ble sprengt ned under høyeste astronomiske tidevann.⁶⁶ I klagebehandlingen opphevet fiskeridirektoratet fylkeskommunens vedtak om tillatelse til akvakultur på land i november 2020. Fiskeridirektorat uttaler at de nye opplysningene som fremkom ikke er i samsvar med opprinnelig søknad, og det vil dermed være behov for ny søknad for å få vurdert anlegget med de endringer som er meldt.

Direktoratet kan heller ikke se at tilknytning til sjø via rør og pumper utelukker at anlegget vil være i sjø, slik fylkeskommunen uttalte.⁶⁷

Fiskeridirektoratet opplyser ikke hva som ville vært utfallet dersom planene for anlegget ikke hadde blitt endret, men det er nærliggende å anse det slik at ASL anså det som viktig å endre utforming av anlegget for å få tildelt tillatelse i tråd med retningslinjen fra 2019.

ASL sendte inn ny søknad om akvakulturtillatelse til landbasert matfiskproduksjon allerede den 19.01.2021, hvorpå den nye søknaden inneholdt endring i form av produksjonsløsninger, tekniske innretninger og karløsninger. Den 1. februar traff Nordland fylkeskommune vedtak om å innvilge søknaden med en MTB på 15 000 tonn.⁶⁸

I vedtaket legger fylkeskommunen vekt på at saken allerede har vært behandlet, og ettersom «bunnen på karene er løftet over HAT, og tilknytning til sjø ved inntak og avløp skal være kontrollert via rør og pumper, vil det ikke være en direkte tilknytning til sjø.»⁶⁹ Her ble altså

⁶⁵ Fiskeridirektoratet, A.S.L. AS, *utsatt iverksetting av Nordland fylkeskommunes vedtak om tillatelse til landbasert akvakultur på lokaliteten 45009 Langsetvågen*, 2020.

⁶⁶ Advokatfirmaet Øverbø Gjørtz, *sva på andmodning om beskrivelse av landbasert anlegg*, 2020

⁶⁷ Fiskeridirektoratet, A.S.L. AS, *oppheving av Nordland fylkeskommunes vedtak om tillatelse til akvakultur på land på lokaliteten 45009 Langsetvågen*, 2020

⁶⁸ Nordland fylkeskommune, ASL AS – *akvakulturtillatelse til landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret på ny lokalitet 451118 Langsetvågen i Nesna kommune*, 2021

⁶⁹ Nordland fylkeskommune, ASL AS – *akvakulturtillatelse til landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret på ny lokalitet 451118 Langsetvågen i Nesna kommune*, 2021, s. 7

det faktum at ASL hadde gjort endringer i tråd med retningslinjene vektlagt, og ble ikke ytterligere problematisert da det allerede var behandlet tidligere.

Man ser altså at retningslinjene har hatt en klar påvirkning på forvaltningens behandling av søknader, da særlig hvis man ser behandlingen av søknader fra før 2019 opp mot de søknader som kom i ettertid av retningslinjenes utgivelse. Momenter som ikke tidligere ble vurdert, ble nå vektlagt. Samtidig som dette var med å skape en viss forutberegnelighet for ettertiden, gjorde det også at flere søknader som ikke hadde tatt hensyn til retningslinjene ved utforming ble avslått.

3.4 Losna Seafood mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet

3.4.1 Forvaltningens behandling

Den 11. mai 2020 fattet Vestland fylkeskommune vedtak om å gi tillatelse til landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret til Losna Seafood AS på lokalitet Djupvika på Losna i Solund kommune.⁷⁰

Det prosjekterte anlegget til Losna Seafood AS er utformet som et gjennomstrømningsanlegg, hvor det blir skutt ut et basseng for produksjonsenhetene. For å unngå lus og sykdommer skal vannet som skal være i det utskutte bassenget hentes fra 75 meters dyp og pumpes opp ved hjelp av hydrostatisk trykk i bassenget. Vannet blir deretter pumpet opp i hver enkelt merd ved hjelp av ordinære pumper. Det skal også være to avløp fra hver merd, hvorav et av disse skal samle opp vann med slam fra bunnen av anlegget mens det andre skal føre avløpsvann ut av anlegget.⁷¹ Konseptet skiller seg altså fra andre landbaserte akvakulturmodeller ved at produksjonsenhetene flyter fritt i et basseng. Konseptet til Losna vil dermed i enda større grad kunne fremstå tilsvarende som oppdrett i åpen sjø, der bruk av flytende merder er det vanlige.

Fylkeskommunens behandling av søknaden er svært kortfattet. I likhet med saken til ASL AS kom retningslinjene fra 2019 til anvendelse. Fylkeskommunen har derfor vurdert om anlegget er plassert på land, men bruker kystkonturen som grense mellom sjø- og land. De konkluderer

⁷⁰ Vestland fylkeskommune, Losna Seafood AS - *Løyve til landbasert matfiskproduksjon av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune, 2020*

⁷¹ Fiskeridirektoratet, Losna Seafood AS, *Omgjering av løyve, 2020, s. 7*

etter med at anlegget er på land ettersom «(...) anlegget er plassert på land innanfor kystkonturane». ⁷² Fylkeskommunen nevner i denne forbindelse retningslinjene, men virker ikke å ha vurdert innholdet i dem i særlig grad. Det virker ikke som om anleggets laveste nivå i forhold til høyeste astronomiske tidevann har vært vurdert, heller ikke anleggets tilknytning til sjøen som sådan virker å være vurdert. Slik det fremkommer i vedtaket har fiskeridirektoratet allerede ved behandling hos fylkeskommunen uttalt seg. Direktoratets rolle vil imidlertid her dog knytte seg til konfliktpotensialet for fiskeriinteresser. Da det ikke forelå noen slik konflikt, ga de derfor tilslutning til søknaden uten å problematisere grensedragningen mellom sjø og land ytterligere. ⁷³

Den 15. mai 2020, kun 4 dager etter at fylkeskommunen hadde gitt Losna Seafood AS tillatelse til landbasert akvakultur, sendte Fiskeridirektoratet ut varsel om omgjøring av tillatelsen. ⁷⁴ Bakgrunnen for varselet om omgjøring var at direktoratet var i tvil om at anlegget er «på land». Direktoratet uttaler også at det ikke er mulig å slå fast om anlegget ligger på land utelukkende på bakgrunn av kystkonturene.

Direktoratet ba også i varselet om omgjøring Losna om å uttale seg i saken, noe de gjorde. ⁷⁵ Losna gjør her rede for sitt syn på saken hvor de legger stor vekt på ordlydsfortolkning av vilkåret «på land», og sier at skillet mellom sjø og land også må ses i sammenheng med det generelle prinsipp om eiendomsrett. Losna sine anførsler ble imidlertid ikke hørt og tillatelsen ble omgjort den 2. juli 2020. ⁷⁶ Direktoratet begrunner dette med at siden produksjonseiningene «(...) flyt i sjøvann, og vil følge syklusane til flo og fjære, har produksjonseiningane så sterk tilknytning til sjøen at produksjonseiningane ikkje ligg på land». ⁷⁷

⁷² Vestland fylkeskommune, Losna Seafoos AS - *Løyve til landbasert matfiskproduksjon av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune*, 2020, s. 2

⁷³ Vestland fylkeskommune, Losna Seafoos AS - *Løyve til landbasert matfiskproduksjon av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune*, 2020, s. 2

⁷⁴ Fiskeridirektoratet, Losna Seafood AS, *Varsel om omgjøring*, 2020

⁷⁵ PWC, Losna Seafood AS – *utsegn i samband med varsel om mogeleg omgjøring*, 2020

⁷⁶ Fiskeridirektoratet, Losna Seafood AS, *Omgjøring av løyve*, 2020

⁷⁷ Fiskeridirektoratet, Losna Seafood AS, *Omgjøring av løyve*, 2020, s. 7

Losna Seafood påklaget omgjøringen til nærings- og fiskeridepartementet som kom med sin avgjørelse den 25. februar 2021, med det resultat at klagen fra Losna Seafood ble avslått.⁷⁸ Departementet tok utgangspunkt i retningslinjene fra 2019 og la til grunn at det sentrale vil være produksjonsenhetenes plassering i forhold til grensen mellom land og sjø, samt hvilken direkte tilknytning disse har til sjøen. På bakgrunn av dette kom departementet til at anlegget hadde «betydelig tilknytning til sjø»⁷⁹ Departementet uttaler også at anlegg som baserer seg på gjennomstrømningsteknologi, slik som Losna sitt, utfordrer grensen mellom land og sjø på en måte som ikke er tatt høyde for i forarbeidene.⁸⁰ Sistnevnte fremstår nesten som en slags de lege ferenda-uttalelse, hvor departementet sender et signal til lovgiver om å endre reguleringen slik at det søknadsprosessen blir mer forutberegnelig for søker.

Det er imidlertid verdt å merke seg at departementet i omgjøringsvedtaket ikke tar for seg anleggets plassering i forhold til høyeste astronomiske tidevann. Departementet vurderer det altså slik at det er tilstrekkelig for omgjøring at tilknytningen anses «betydelig» når det ikke benyttes pumper for å frakte vannet, men hydrostatisk trykk. Det ville imidlertid for fremtidige søknader vært hensiktsmessig dersom også departementet hadde vurdert anlegget i forhold til høyeste astronomiske tidevann, da dette hadde skapt forutberegnelighet rundt et moment som blir nevnt i retningslinjene.

3.4.2 Tingrettens behandling

Den 18. november 2021 tok Losna Seafood ut stevning mot staten v/ Nærings- og fiskeridepartementet med påstand om at vedtak om omgjøring av tillatelse er ugyldig.⁸¹ Det sentrale spørsmål er om saksøkers akvakulturanlegg skal anses å være «på land», eller om dets tilknytning til sjø er av en slik karakter at det må anses å ligge «i sjø».

⁷⁸ Nærings- og fiskeridepartementet, Losna Seafood AS – svar på klage vedrørende omgjøring av løyve til landbasert akvakultur, 2021

⁷⁹ Nærings- og fiskeridepartementet, Losna Seafood AS – svar på klage vedrørende omgjøring av løyve til landbasert akvakultur, 2021, s. 5

⁸⁰ Nærings- og fiskeridepartementet, Losna Seafood AS – svar på klage vedrørende omgjøring av løyve til landbasert akvakultur, 2021, s. 6

⁸¹ Sogn og Fjordane tingrett, Dom, Losna Seafood mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet (saksnr. 21-164396TVI-TSOF/TFOR), 2022, s. 6-7

Det forelå enighet mellom partene om at anlegget rent geografisk var plassert innenfor kystkonturene. Staten mente på sin side at dette ikke var tilstrekkelig sett hen til den nære tilknytningen anlegget har til sjøen, og at det dermed måtte foretas en mer helhetlig vurdering slik retningslinjene legger opp til. Retten går til verks i rettskildene og holder ordlyden i vilkåret opp mot øvrig relevant rettskildematerialet. Den viser herunder til blant annet Meld. St. 16 (2014-2015) s. 75 hvor det uttales at den sentrale begrunnelsen for at landbaserte akvakulturtillatelser er gjort vederlagsfri er for å gi en «kompensasjon for at allemannsretten fortrenses fra det sjøområdet som lokaliteten omfatter».⁸²

Videre viser retten til høringsnotat av 10. desember 2015 (forslag til endringer i regelverket for å legge til rette for landbasert oppdrett), hvor det i punkt 2 fremkommer at anlegget skal etableres på privateid grunn og ikke i allmenningen. I samme høringsnotat er det i punkt 3.1 vist til at arealene som brukes til landbasert oppdrett vil følge de alminnelige reglene etter plan- og bygningsloven.⁸³ Retten benytter det faktum at anlegget skal etableres på privat grunn som et hensyn, da et slikt anlegg ikke vil forringe allemannsretten til sjøs. Dette styrker, også deres intensjon om å forsøke å kartlegge et skille mellom sjø og land, noe som taler for at anlegget skal anses å være landbasert når det ligger på privateid grunn.

Etter å ha behandlet ordlyden «på land», går retten over til å behandle departementets retningslinjer. Her uttales det at «retten er uansett enig med saksøker i at retningslinjene ikke kan tillegges betydning i den utstrekning anvendelsen av retningslinjene i realiteten medfører en innskrenkende fortolkning av forskriften».⁸⁴ Videre uttales det at retningslinjene vil være

⁸² Sogn og Fjordane tingrett, Dom, Losna Seafood mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet (saksnr. 21-164396TVI-TSOF/TFOR), 2022, s. 21

⁸³ Nærings- og fiskeridepartementet, Høringsnotat 10. desember 2015, *forslag til endringer i regelverket for å legge til rette for landbasert oppdrett*, <https://www.regjeringen.no/contentassets/ca4d67a7e21341e9a8e4529b14f898e5/horingsnotat-om-landbasert-oppdrett.pdf>

⁸⁴ Sogn og Fjordane tingrett, Dom, Losna Seafood mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet (saksnr. 21-164396TVI-TSOF/TFOR), 2022, s. 22

relevante som en av flere rettskildefaktorer, men da hovedsakelig i den grad de presiserer anvendelsesområdet for laksetildelingsforskriften.⁸⁵

Retten konkluderer også med at det ikke er tilstrekkelig hjemmel i forskriften, sammenholdt med det øvrige rettskildematerialet for å hevde at saksøkers anlegg har for sterk tilknytning til sjøen. Her vektlegges det blant annet at bassenget som skal sprenges ut ligger klart innenfor kystkonturene. Måten saksøker har planlagt å innhente sjøvannet på, samt bruken av syklusene flo og fjære av energibesparende hensikter heller ikke er tilstrekkelig til å endre rettens vurdering. Mengden sjøvann brukt ville vært den samme dersom en tenker at anlegget hadde blitt flyttet lenger inn på land, og eventuelt høyere opp. Samtidig er det klart at landbaserte akvakulturanlegg er helt avhengig av å kunne benytte seg av sjøvann i større eller mindre grad, og hvordan vannet da innhentes kan dermed ikke tillegges avgjørende betydning for grensdragningen mellom sjø og land.⁸⁶

Retten behandler også retningslinjenes bruk av HAT. Om dette uttaler retten at det vanskelig kan innfortolkes et krav i forskriften om at bunnen på produksjonsenhetene må ligge over HAT, slik retningslinjene stiller krav om for å falle inn under de klare typetilfellene. Retten uttaler at et slikt vilkår vil føre til en sterk økning av behovet for energi, som igjen vil kunne redusere konkurransedyktigheten. En slik tolkning vil også kunne svekke forutberegneligheten for aktørene som ønsker å investere i næringen.⁸⁷

Avslutningsvis uttaler retten at «i den grad andre momenter enn den geografiske plasseringen av anlegget skal få avgjørende eller tungtveiende betydning bør dette fremgå klarer av det aktuelle hjemmelsgrunnlaget (...)».⁸⁸ Med dette kommer retten frem til at departementets beslutning om å opprettholde Fiskeridirektoratets omgjøringsvedtak er ugyldig. Ettersom

⁸⁵ Sogn og Fjordane tingrett, Dom, Losna Seafood mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet (saksnr. 21-164396TVI-TSOF/TFOR), 2022, s. 23

⁸⁶ Sogn og Fjordane tingrett, Dom, Losna Seafood mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet (saksnr. 21-164396TVI-TSOF/TFOR), 2022, s. 25-26

⁸⁷ Sogn og Fjordane tingrett, Dom, Losna Seafood mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet (saksnr. 21-164396TVI-TSOF/TFOR), 2022, s. 27.

⁸⁸ Sogn og Fjordane tingrett, Dom, Losna Seafood mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet (saksnr. 21-164396TVI-TSOF/TFOR), 2022, s. 30

omgjøringsvedtaket etter rettens avgjørelse er ugyldig, vil den opprinnelige tillatelsen til Losna Seafood være gjeldende.

3.4.3 Hvilke slutninger kan man trekke fra dommen?

Tingretten behandler i ovennevnte dom flere sentrale elementer ved søknadsbehandlingen. Et element som vil ha betydning for videre behandling er rettens vurdering av retningslinjenes vekt sett opp mot departementets vurdering av søknaden. I tingrettens dom uttaler retten at departementet i sin vurdering har «(...) tillagt retningslinjene for stor betydning ved fortolkningen av den aktuelle forskriftsbestemmelsen».⁸⁹ Retningslinjene vil altså etter tingrettens oppfatning bare kunne brukes i den grad den presiserer anvendelsesområdet for ordlyden i bestemmelsen. Det er etter dette klart at retningslinjene ikke kan tillegges den rettskildemessige vekt som de ble gjort i ved departementet behandling av søknaden. Det vil imidlertid fortsatt knytte seg usikkerhet rundt den nøyaktige vekten av rettskilden. Rettskilden blir her satt på spissen og blir sentral i vurderingen ettersom det forelå enighet om at anlegget lå innenfor kystkonturene. Dersom dette ikke hadde vært tilfellet hadde man kunne tenkt seg at retningslinjene vil kunne få betydning for å bestemme rekkevidden av bestemmelsen, i den grad de presiserer ordlyden.

Retten omtaler som nevnt også retningslinjenes bruk av HAT som vurderingsmoment. De uttaler at HAT dette vanskelig vil kunne oppfattes som et absolutt vilkår, da et slikt vilkår vil stride mot formålet om konkurransedyktighet. Et moment som HAT kan vanskelig utledes fra ordlyden av «på land». Ettersom momentet heller ikke er nevnt i forskriften, vil det dermed ikke tillegges selvstendig vekt ved vurderingen av en søknad. Dersom lovgiver mente å gi vilkåret «på land» et annet innhold enn det man kan tolke ut fra ordlyden, burde dette vært presisert nærmere. Tingrettens avgjørelse er også et klart signal på nettopp dette.

Retningslinjene har forsøkt å trekke en grense mellom sjø og land, noe som åpenbart fremstår som krevende. Det viser seg vanskelig å komme med konkrete momenter som næringen kan bli enige om. Dette kan ha sammenheng med at da retningslinjene ble utformet var gjennomstrømningsanlegg en produksjonsmetode som ikke ble ansett som aktuell, og man tok

⁸⁹ Sogn og Fjordane tingrett, Dom, Losna Seafood mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet (saksnr. 21-164396TVI-TSOF/TFOR), 2022, s. 19

i stor grad utgangspunkt i resirkuleringsteknologi slik den fremkommer i RAS-anlegg.⁹⁰ I slike anlegg er det ikke behov for samme tilknytning til sjøen, og det vil sjelden oppstå et problem i forhold til HAT og tilknytning. Selv om retningslinjene ikke vil kunne benyttes selvstendig, har man på mange måter klart å kartlegge ytterpunkter for vurderingen og dermed gjort det videre arbeid med søknadsbehandling enklere.

3.5 Annen lovgivnings betydning for regulering av landbasert oppdrett

3.5.1 Landbasert akvakultur sett opp mot Plan- og bygningslovens regler

I Losna Seafoods dom mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet viser retten til Høringsnotat av 10. desember 2015 (forslag til endringer i regelverket for å legge til rette for landbasert oppdrett). I dette høringsnotatet fremkommer det i punkt 3.1 at «areal til landbasert oppdrett vil følge reglene etter plan- og bygningsloven».⁹¹ Det kan i den forbindelse være interessant å se hvilke begrensninger reglene i plan- og bygningsloven setter for arealreguleringer knyttet til landbasert akvakultur.⁹²

En stor forskjell mellom sjø- og landbasert oppdrett, som vi allerede har vært innom, er det faktum at man ved landbasert oppdrett har behov for å benytte privat eiendom ved etablering av anlegg. Dette er også en av begrunnelsene for at konsesjonene til landbasert oppdrett blir tildelt vederlagsfritt. Ved etablering av landbaserte akvakulturanlegg er det et behov for store landarealer. Størrelsen vil selvfølgelig variere ut fra løsninger i de enkelte anlegg, og i hvor stor skala den enkelte næringsaktør ønsker at produksjonen skal være. De fleste anlegg fordrer at man har en viss nærhet til havet, noe som kan føre til at 100-metersbeltet langs sjøen vil bli mer utsatt for ikke-gjenopprettelige endringer og inngrep i naturen. Dette vil kunne stride mot forbudet mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen som følger av Plan- og bygningslovens § 1-8 første ledd.

⁹⁰ Jens Chr. Holm m.fl. 2015: *Laks på land*, s. 12

⁹¹ Nærings- og fiskeridepartementet, Høringsnotat 10. desember 2015, *forslag til endringer i regelverket for å legge til rette for landbasert oppdrett*, <https://www.regjeringen.no/contentassets/ca4d67a7e21341e9a8e4529b14f898e5/horingsnotat-om-landbasert-oppdrett.pdf>

⁹² Lov 27. juni nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven)

Areal til landbasert akvakultur vil følge de alminnelige reglene som følger av plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven bidrar til samordning hva gjelder arealorienterte løsninger innenfor flere sektorer og skal etter lovens formålsbestemmelse bidra til å samordne «statlige, regionale og kommunale oppgaver (...)», jf. Plan- og bygningsloven § 1-1 annet ledd første punktum. Lokaliseringen må således følge de føringer gitt i kommunale arealplaner, noe som også fremkommer i akvakulturloven § 15 første ledd bokstav a.

Dette betyr at anlegg må følge de arealplaner som fastlegges av den enkelte kommune etter reglene i plan- og bygningsloven kapittel 11. Arealdelen er en kartfestet plan som kommunen bruker for å regulere fremtidig bruk av områdene i kommunen.⁹³ Alt som strider mot planlagt arealbruk etter kommunens arealdel er forbudt etter § 11-6. Bestemmelsen nevner tiltak i § 1-6, disse er aktuelle bygge- og anleggstiltak.

De forskjellige oppdrettsformene vil ut fra et planmessig hensyn fremstå som ulike. Der man i stor grad kan flytte på et sjøbasert anlegg, vil et landbasert anleggs lokalisering være konstant. Etter plan- og bygningslovens § 20-6 første punktum er ikke tiltak som er omfattet etter byggesaksbestemmelsene som er nevnt i § 20-1 søknadspliktig. Etter annen setning skal departementet gi forskrift om hvilke tiltak som er unntatt fra søknadsplikt.

Byggesaksforskriften er en slik forskrift.⁹⁴ Etter byggesaksforskriften § 4-3 bokstav f vil flytende akvakulturanlegg som er gitt tillatelse etter akvakulturloven være unntatt fra byggesaksbehandling. Der man altså vil kunne unngå byggesaksbehandling for flytende anlegg som er tildelt tillatelse etter akvakulturloven, vil ikke dette unntaket kunne komme til anvendelse for landbaserte anlegg. Plan- og bygningslovens regler vil dermed gjelde fullt ut for landbaserte oppdrettsanlegg. De mulige konsekvenser for arealbruk på land blir også tatt opp i laks på land, hvor det fremkommer at landbasert oppdrett ikke prinsipielt vil innebære noen nye utfordringer som ikke plan- og bygningslovens håndterer.⁹⁵ Selv om landbaserte

⁹³ Mellbye, Halfdan: *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Universitetsforlaget, 2018 s. 121

⁹⁴ Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (Byggesaksforskriften)

⁹⁵ Jens Chr. Holm m.fl. 2015: *Laks på land*, s. 30

akvakulturanlegg ikke vil innebære noen nye utfordringer i forhold til plan- og bygningsloven, vil ikke søknadsbehandlingen nødvendigvis være helt lik.

3.5.2 Naturmangfoldlovens regulering av miljøspørsmål i forbindelse med landbasert akvakultur

Som tidligere nevnt er det et sentralt formål ved utøvelse av all akvakultur at dette skal skje innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, jf. både akvakulturloven § 1 og laksetildelingsforskriften § 1-1. Den mest sentrale loven vedrørende miljøspørsmål er naturmangfoldloven. Naturmangfoldloven berører all natur på norsk landterritorium så vel som innsjøer og vassdrag, samt norsk territorialfarvann, jf. § 2 første ledd. Ettersom loven er sektorovergripende, gir den et godt utgangspunkt for å regulere de overordnede miljøspørsmål ved landbasert oppdrett. Lovens § 7 slår fast at bestemmelsene i §§ 8-12 gir retningslinjer som gjelder ved all offentlig saksbehandling.

Et prinsipp av særlig interesse for landbasert akvakultur er prinsippet om kunnskapsgrunnlag som følger av naturmangfoldloven § 8. Bestemmelsen stiller krav til kunnskapsgrunnlaget ved avgjørelser som berører naturmangfold. Ved offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet kreves det kunnskap om naturmangfold som vil kunne bli berørt, kunnskap om det aktuelle naturmangfoldets tilstand og hvilken effekt et eventuelt tiltak vil kunne ha.

En av de største ulempene knyttet akvakultur til sjøs er de miljøspørsmål som oppstår i forbindelse med næringen. Disse knytter seg spesielt til utslipp fra merdene som påvirker miljøet rundt, rømming og lakselus. Alle disse vil være kontrollerbare i mye større grad ved landbasert oppdrett og det vil være enklere å skape et miljø i det landbaserte anlegget som er gunstig for både fisk og miljø. Kunnskapskravet vil således enklere kunne være oppfylt ved landbasert akvakultur.

Videre fremkommer det et prinsipp i naturmangfoldloven § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning. I bestemmelsen heter det at «En påvirkning skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for». En naturlig språklig forståelse av bestemmelsen tilsier at tiltaket må vurderes i sammenheng med andre tiltak slik at det er den faktiske samlede belastningen økosystemet blir utsatt for som blir vurdert. Den må imidlertid også vurderes opp mot eventuelle påvirkninger som allerede foreligger i området.

Lovens ordlyd dekker mange faktorer, og påvirkninger kan både være av biologiske, fysiologiske og av kjemisk karakter, noe som også følger av lovens forarbeider.⁹⁶

Sett opp mot landbasert akvakultur vil flere av de samme hensyn som gjorde seg gjeldende ved prinsippet om kunnskapsgrunnlag i naturmangfoldloven § 8 være aktuelle. Ved vurderingen av den samlede belastningen må man vurdere de konsekvenser et slikt anlegg vil ha. På den ene siden ser man at landbasert akvakultur vil kunne ha positive sider da man vil kunne regulere miljømessige utfordringer i stor grad, og dermed kunne regulere belastningen anlegget har på miljøet.

På den andre siden vil etableringen av anlegget i seg selv kunne føre til en massiv samlet belastning på økosystemet, noe ikke merdbasert oppdrett vil gjøre i samme omfang der miljøproblemene i stor grad knytter seg til driften av anlegget. Ved etablering av landbasert akvakulturanlegg er man også avhengig av logistikk og infrastruktur for å kunne opprettholde nødvendige funksjoner på anlegget, dette være seg tilgang til fôr, strøm, maskiner o.l., noe som også må tas med i vurderingen av den samlede belastningen.

Et annet aspekt ved miljøforvaltning er at det, for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet, skal tas utgangspunkt i de «driftsmetoder», slik «teknikk», og «lokalisering» som gir de «samfunnsmessige beste resultater», jf. naturmangfoldloven § 12. Det følger av forarbeidene at hva som ligger i begrepet «de beste samfunnsmessige resultater» blant annet må ses i lys formålene i lovens § 1 samt de konkrete målene som fremkommer i §§ 4 og 5.⁹⁷ Dette kan forstås i retning av at naturens mangfold, bærekraft og naturlige prosesser ivaretas gjennom bruken av den.

Ordlyden i «de beste samfunnsmessige resultater» tilsier at det ikke nødvendigvis bare kan tas hensyn til miljøet, når man vurderer driftsmetoder, teknikk og lokalisering. Det følger også av bestemmelsen at mangfoldet og økonomiske forhold skal være med i vurderingen. Hva som ligger i dette er behandlet i forarbeidene, hvor det fremkommer at det ved vurderingen av

⁹⁶ Ot.prp. Nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) s. 381

⁹⁷ Ot.prp. Nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) s. 383

driftsmetoder og lokalisering skal myndighetene ta hensyn til «(...) nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet, samt økonomiske forhold. Det er den løsningen som etter en samlet vurdering gir de beste samfunnsmessige resultater, som skal velges».

Det kan hevdes at landbasert oppdrett er den produksjonsformen som gir det beste samfunnsmessige resultatet, ettersom det som nevnt potensielt vil kunne løse mange av de miljøproblemer tradisjonell merdoppdrett opplever. På den andre siden kan det, på samme måte som ved vurdering av naturmangfoldlovens § 10, hevdes utgiftene og de driftsmessige konsekvenser knyttet til landbasert akvakultur vil gjøre opp for det faktum at det miljømessig vil kunne fremstå som en ønskelig utvikling.

Prinsippene og momentene som fremkommer av naturmangfoldloven trekker i begge retninger, og det vil ikke være mulig å konkludere med hvilken type oppdrettsform som i størst grad vil være i tråd med lovens bestemmelser. Det vil imidlertid være sentralt i det videre at utviklingen i det videre skjer med disse prinsippene i mente.

4 Ulik behandling av ulike typer anlegg

I saken Losna Seafood mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet viser retten til departementet sitt vedtak om omgjøring, her uttales det blant annet at det er resirkuleringsanlegg som fremstår som fremtidens oppdrettsanlegg og at gjennomstrømningsanlegg forutsetter en nær tilknytning til sjø og en betydelig bruk av sjøvann som utfordrer grensen mellom sjø og land.⁹⁸ Retten uttaler imidlertid i sin vurdering at det var forutsatt at det ville kunne skje en betydelig teknologisk utvikling, og at denne også var ønskelig. En fortolkning som ville gjort det mindre aktuelt å godkjenne et anlegg som benytter gjennomstrømningsteknologi fremstår langt på vei å være i strid med forarbeidene og intensjonen bak utformingen av reguleringen.⁹⁹ Selv om tingretten langt på vei har fastsatt et

⁹⁸ Sogn og Fjordane tingrett, Dom, Losna Seafood mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet (saksnr. 21-164396TVI-TSOF/TFOR), 2022, s. 28

⁹⁹ Sogn og Fjordane tingrett, Dom, Losna Seafood mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet (saksnr. 21-164396TVI-TSOF/TFOR), 2022, s. 28-29

prinsipp om teknologinøytralitet med denne uttalelsen kan det spørres om det burde være slik at ulike typer anlegg burde behandles ulikt ved søknadsbehandlingen?

Som vi allerede har vært inne på er det to typer anlegg som fremstår som mest lønnsom når det kommer til landbasert akvakultur, henholdsvis gjennomstrømningsanlegg og anlegg som benytter resirkuleringsteknologi (RAS). I hvilken grad et akvakulturanlegg er avhengig av nærhet til sjøen beror på den nærmere utformingen av anlegget, samt hvilken type anlegg det er snakk om. Ved snakk om landbasert akvakultur av matfisk som en helhet må det antas at dette omfatter både gjennomstrømningsanleggene og RAS-anleggene. Det kan imidlertid spørres om lovgiver ved utforming av regelverket har forutsatt at begge formene for anlegg skal være likestilte, eller om det foreligger ulik terskel for å få tildelt tillatelse for de forskjellige typene anlegg.

I rapporten «laks på land» skriver utvalget at oppdrett tidligere har vært basert på gjennomstrømningsanlegg, men at utviklingen av resirkuleringsteknologi som har «aktualisert etableringen av landbaserte matfiskanlegg». ¹⁰⁰ Utvalget går gjennom momenter ved resirkuleringsanlegg og vurderer det slik at «denne produksjonsformen vil være mer aktuell enn rene gjennomstrømningsanlegg for landbasert matfiskoppdrett». ¹⁰¹

På den ene siden vil RAS-anlegg i større grad være lukket, og det vil dermed være enklere å kunne holde kontroll på vannkvalitet og miljøet i tankene da det i større grad vil være snakk om det samme vannet som blir brukt resirkulert og brukt igjen. Man vil også kunne justere vannkvalitetsparametere for å optimalisere vekst og velferd. Ettersom vannet blir brukt igjen vil man også i et slikt anlegg kunne ha større kontroll på at vannet som blir brukt ikke er utsatt for lakselus eller andre sykdommer som kommer utenfra. RAS-anlegg har som regel heller ikke samme behov for nærhet til havet som gjennomstrømningsanlegg.

På den annen side ser man at det ved slike anlegg vil være enda større behov for teknologi for å kunne sikre at vannet som kommer til produksjonsenhetene er tilsvarende formålstjenlig som ferskt vann fra havet. Det vil også være energikrevende å pumpe vannet samt regulere

¹⁰⁰ Jens Chr. Holm m.fl. 2015: *Laks på land*, s. 4

¹⁰¹ Jens Chr. Holm m.fl. 2015: *Laks på land*, s. 12

temperatur og andre nødvendige variabler. Det at det er behov for mer og bedre teknologi gjør også å at det kreves høyere investeringskostnader, noe som igjen vil føre til at det vil foreligge risiko ved både hva gjelder konkurransekraft, men også det faktum at fisken i større grad kan bli utsatt for risiko dersom teknologien streiker. Dette må også ses opp mot at slike RAS-anlegg er lite utprøvd for produksjon av matfisk, noe som i seg selv vil medføre risiko for komplikasjoner.

Gjennomstrømningsanlegg på sin side fremstår som mindre komplekst enn et RAS-anlegg. Dette både hva gjelder teknologi, men også selve utformingen av anlegget. Dette fører til at det vil være enklere å gripe inn, og eventuelt renske ut sykdommer og bakterier som kommer inn i produksjonsenheten da det hele tiden vil være «nytt» vann som blir tilført. Også ved gjennomstrømningsanleggene vil man kunne regulere temperatur for best mulig vekst samt ha stabilt og godt råvann direkte fra havet. Ved at man selv til en viss grad kan regulere på hvilke dybder man henter råvannet fra, vil man også kunne være mindre utsatt for lakselus og andre sykdommer.

På den annen side foreligger det et behov for plassering av et slikt gjennomstrømningsanlegg langs kysten, og det kreves ofte store arealer. Også ved slike anlegg er det behov for kompetanse og personell. Det vil også være energikrevende å pumpe samt regulere temperaturen på vannet, spesielt dersom det forutsettes at laveste nivå på slike anlegg må ligge over HAT. Det vil også være et stort behov for stabilt råvann, og det vil også være høye investeringskostnader knyttet til utforming og bygging av slike anlegg.

Uavhengig av hvilket system og hvilken teknologi som fremstår som den beste, er det viktig at reguleringen og søknadsbehandlingen legger opp til innovasjon slik at næringen i størst mulig grad kan vokse. Det er også viktig at utviklingen skjer i tråd med bærekraftighet og på naturens premisser. Det vil dermed kunne være hensiktsmessig å legge til grunn et prinsipp om teknologinøytralitet ved den videre regulering, ettersom det vil være behov for teknologisk utvikling ved begge formene for anlegg. På grunnlag av ovennevnte kan det ikke være avgjørende hvilken type anlegg det søkes om når søknaden om landbasert matfiskoppdrett skal behandles, men om det omsøkte anlegget oppfyller vilkåret «på land» i laksetildelingsforskriften § 7-2.

5 Kan landbasert oppdrett forringe sjøbasert oppdretts mulighet til vekst innenfor trafikkløssystemet?

Tillatelser til landbasert akvakultur er vederlagsfri, uten antallsbegrensning og uten begrensning hva gjelder maksimal tillatt biomasse. Dette står i motsetning til tillatelser til akvakulturtillatelser etter laksetildelingsforskriften kapittel 3, hvor man må betale betydelige vederlag, er antallsbegrenset og begrenset i biomasse. For å hindre at havbruksnæringens samlede påvirkning på ett område overskrider naturens bærekraftige grenser innførte Nærings- og fiskeridepartementet i 2017 det såkalte «trafikkløssystemet».

Trafikkløssystemet fremkommer av produksjonsområdeforskriften¹⁰² og regulerer produksjonskapasitet ved opprettelse av produksjonsområder, jf. § 1. Hovedregelen i forskriften fremkommer i produksjonsområdeforskriften § 8 første ledd første punktum hvor det fremkommer at produksjonskapasiteten i det enkelte produksjonsområdet skal reguleres i samsvar med områdets miljømessige bærekraft. Trafikkløssystemet muliggjør vekst i områder der påvirkningen av lakselus er akseptabel, samtidig som det begrenser oppdrett i områder der miljøpåvirkningene fremstår som uakseptable. Det følger av forskriftens § 8 annet ledd første punktum at det er påvirkning av lakselus som er miljøindikator, og som vurderingen om produksjonskapasitet baserer seg på.

Som tidligere nevnt vil man ved landbasert oppdrett kunne ivareta de miljømessige problemene som oppstår ved oppdrett til sjøs. Likevel er det slik at anleggene på land vil kunne ha en påvirkning på omkringliggende miljø og økosystemer. Tillatelser til akvakultur av matfisk på land omfattes ikke av de kapasitetsjusteringen som gjelder for ordinære tillatelser til oppdrett til sjøs gjennom trafikkløssystemet. Regjeringen uttaler i sin havbruksstrategi fra 2021 at det er uheldig at det kan foregå en slik påvirkning fra landbaserte uten at disse blir vurdert etter trafikkløssystemet. Dette vil virke uheldig ut fra likebehandlingsperspektiv og målet om et teknologinøytralt regelverk.¹⁰³

¹⁰² Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften)

¹⁰³ Regjeringen (2021), *Et hav av muligheter – regjeringens havbruksstrategi*, s. 56, <https://www.regjeringen.no/contentassets/e430ad7a314e4039a90829fcd84c012a/no/pdfs/et-hav-av-muligheter.pdf> (lest 15. april 2023)

På den ene siden er det svært få anlegg uten en direkte tilknytning til sjø, og det vil dermed foreligge en risiko for at det kan forekomme tilfeller hvor fisk kan rømme fra anlegget. Dersom det foreligger en direkte tilknytning til sjø gjennom rør og lignende, vil det være mulig at også slam og avføring fra det landbaserte anlegget kan komme ut gjennom dette. Dette vil dog være mest aktuelt ved gjennomstrømningsanlegg, da disse er avhengig av en kontinuerlig gjennomstrømning av vann for å holde kvaliteten på vannet inne i produksjonsenheten tilstrekkelig god. Produksjonsområdeforskriften skal blant annet sørge for en bærekraftig utvikling av næringen gjennom kapasitet i produksjonsområdene. Den miljømessige påvirkningen fra landbaserte anlegg vil derimot i all hovedsak befinne seg på land, og ikke i havet. Ved utforming av anlegg vil det ofte være snakk om å gjøre irreversible inngrep i naturen. Selv om lakselus er miljøindikator etter forskriften og de fysiske tiltakene i naturen ikke vil være aktuell ved vurderingen sett opp mot produksjonsområdeforskriften vil det fortsatt være flere aspekter som kan være aktuell å drøfte opp mot formålet om bærekraftighet og miljø.

På den annen side vil det i liten grad være snakk om miljøpåvirkninger som produksjonsområdeforskriften snakker om i landbaserte anlegg. Som regel hentes vannet fra steder hvor det ikke finnes lakselus, og de har egne prosedyrer for oppsamling av slam og annet avfall slik at det ikke skal forekomme utslipp som påvirker miljøet i sjøen. Det vil dermed sjelden oppstå situasjoner hvor det faktisk vil foreligge utslipp i slik grad at det vil være aktuelt å justere ned produksjonskapasitet ved landbaserte anlegg, da særlig sett hen til at lakselus er eneste miljøindikator.

Etter dagens regelverk vil det vanskelig kunne sies at landbaserte anlegg forringer sjøbasert oppdretts mulighet for vekst innenfor trafikksystemet. Det er imidlertid klart at det også ved landbasert oppdrett vil forekomme utslipp og ytre tiltak som vil kunne være med å påvirke miljøet, både til lands og til vanns. For at det eventuelt skal bli aktuelt å inkludere landbaserte anlegg i en slik forskrift vil det nok være nødvendig å komme med andre miljøindikatorer enn bare lakselus. Først da vil en kunne kartlegge de faktiske miljøpåvirkninger som foreligger sett opp mot en slik forskrift.

6 Fremtidens regulering av landbaserte akvakulturanlegg

6.1 Innledning

Frem til nå i avhandlingen har vi gått gjennom hvordan dagens akvakulturnæring er regulert. Som nevnt foreligger det nå en midlertidig stand i muligheten for å søke om tillatelser til akvakultur på land, jf. laksetildelingsforskriften § 7-3. Den midlertidige stansen gjelder frem til departementet har fastsatt endringer i det nåværende regelverket.¹⁰⁴ Det er ikke tvilsomt at landbasert oppdrett av matfisk har kommet for å bli i en eller annen form, og det er også sannsynlig at landbasert oppdrett også vil være en del av den videre satsingen. Om dette skjer som et supplement til dagens løsning med merdoppdrett i sjø, eller om teknologien vil utvikle seg nok til at det kan bli den dominerende retning innenfor akvakultur vil tiden vise. I det følgende skal vi gå nærmere inn på hvordan fremtidens regulering av landbasert oppdrett «burde» være, slik at forvaltningen av næringen skjer på en bærekraftig og lønnsom måte i henhold til næringens overordnede formål.

6.2 Vilkåret «på land»

Det foreligger fortsatt stor usikkerhet hva gjelder hvordan det sentrale vilkåret «på land» i laksetildelingsforskriften skal tolkes. Det er ikke et klart svar på dette, noe som fremstår som en av næringens store svakheter. Det er viktig med forutberegnelighet, og muligheten til å kunne forutse hvorvidt en søknad vil bli innvilget eller ikke. Det er likevel slik at ingen anlegg vil være like, og det vil alltid være tekniske eller geografiske forskjeller som krever at det foretas en konkret vurdering fra søknad til søknad. Selv om et anlegg ligger innenfor kystkonturene kan det ha en slik tilknytning til sjøen at det likevel ikke kan anses å oppfylle vilkåret. Det vil dermed være vanskelig å komme med en regulering som fjerner all uklarhet.

Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer fra 2019 var et forsøk på å klargjøre hvilke momenter som skal tillegges vekt ved denne vurderingen. Selv om det må anses å være positivt at innholdet av vilkåret blir satt fokus på og momentene blir fremhevet, kan det virke som forvaltningen ved flere tilfeller har lagt for stor vekt på retningslinjene ved sin søknadsbehandling. I tingrettens dom vedrørende Losna Seafood presiserer retten at

¹⁰⁴ Pressemelding fra regjeringen (2022), <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/midlertidig-stans-i-muligheten-til-a-soke-om-tillatelser-til-akvakultur-pa-land/id2952346/>, (lest 14. april 2023)

retningslinjene bare kan benyttes i den grad de presiserer ordlyden i forskriften. Selv om retningslinjene på bakgrunn av forvaltningens bruk har vært med på å skape usikkerhet, vil de også kunne benyttes til å presisere. I den grad de retningslinjene presiserer forskriften må de anses å være hensiktsmessige.

Det vil være sentralt for lovgiver ved utforming av nytt regelverk at man i størst mulig grad oppnår likhet for loven, slik at man unngår at det som papiret fremstår som like anlegg med like geografiske løsninger ender med forskjellig utfall. I dette ligger at søknadsprosessen i større grad må standardiseres, det må foreligge minstekrav til de søknader som kommer inn til behandling samtidig som det må foreligge et tett samarbeid innad i forvaltningen som sørger for at vilkårene blir tolket likt. Det vil naturligvis forekomme tilfeller hvor det vil være nødvendig med ulikt utfall ved nokså like søknader, men all den tid dette er tilfellet må grunnlaget for utfallet kunne forsvares ved at det finnes klare holdepunkter man kan forholde seg til. Det må også ved utforming av nytt regelverk tas høyde for at det vil kunne komme ny teknologi. Ny og ulik teknologi vil kunne prege hvordan et anlegg driftes, hvordan anlegget er plassert geografisk, hvilken tilknytning anlegget har til sjøen og dermed også risikoen for sykdom og rømming.

6.3 Burde tillatelser til landbasert akvakultur fortsatt være vederlagsfri?

Vederlagsfrie tillatelser har et tett forhold til vilkåret «på land». Ved tildeling av tillatelser til akvakultur på land er det viktig at det bare tildeles tillatelser som er i tråd med ordlyden. Det er i Meld. St. 16 (2014-2015) uttalt at hensikten bak vederlag for tillatelser i sjø er å gi en «kompensasjon for at allemannsretten fortrenses». Et slikt hensyn vil ikke gjøre seg gjeldende ved landbasert oppdrett, samtidig som at «innehaveren av en tillatelse til produksjon på land må betale kompensasjon til den som eier området hvor virksomheten skal drives».¹⁰⁵

Fravær av fortrensel av allemannsretten i sjø er altså et hensyn som begrunner vederlagsfri tillatelse. Dette kan også forstås som et vurderingsmoment i vurderingen om grensedragning mellom land og sjø: dersom et akvakulturanlegg som etableres på land vil fortrenge allemannsretten i sjø, vil det ikke kunne anses å være «på land».

¹⁰⁵ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 75

Det fremkommer i Meld. St. 16 (2014-2015) at når tillatelsen er antallsbegrenset og dermed har en verdi, så «(...) vil det ikke være riktig at den som får det begrensede gode å kunne drive, også skal kunne få den fulle fortjenesten ved et videresalg».¹⁰⁶ Dersom tillatelsen skal ha en «reell» verdi ved videresalg fordrer dette at det er snakk om en begrenset gode, altså at tillatelsene til å drive med akvakultur skal være antallsbegrenset. Det uttales i samme melding til stortinget at landbasert akvakultur på daværende tidspunkt, altså 2014-2015, var i en tidlig fase og at det vil «(...) ta tid før landbasert oppdrett vil foregå i stor skala».¹⁰⁷

For øyeblikket er vi imidlertid ved et skjæringspunkt hvor man ser en stor utvikling både i interesse og i teknologi knyttet til landbasert akvakultur, noe som er elementer som kan være med på å gjøre at man vil kreve vederlag for tillatelsene. Dersom det mot formodning skal innføres vederlag for tillatelser er det sentralt at man tar hensyn til de store driftskostnader som knytter seg til etablering og drift av et slikt anlegg.

6.4 Nasjonal regulering sett opp mot den internasjonale utviklingen

Norge må kunne sies å være en sjønasjon. Vi har livnært oss på ressurser fra havet i lang tid, dette både hva gjelder som mat til befolkningen, men også ved eksport. Norge har i lang tid vært ledende i eksport av fisk til utlandet, og skal også fortsette å være det i enda større grad. Det er i regjeringens plan for havstrategi fra 2017 anslått en potensiell seksdobling av omsetningen i de marine næringene frem mot 2050.¹⁰⁸ Man ser likevel at volumveksten i norsk lakseoppdrett de siste årene har vært lav grunnet biologiske utfordringer, sett i lys av trafikklyssystemet.¹⁰⁹ Her vil landbasert oppdrett kunne fungere som et supplement til sjøbasert oppdrett og vil kunne gjøre det mulig å øke volum og dermed inntekter ved eksport.

Det er imidlertid ikke bare i Norge at det skjer utvikling av oppdrett, og særlig da landbasert oppdrett. Flere land, som ikke har tilgang til de samme naturlige ressurser som Norge, har begynt å se til landbasert oppdrett da dette i mindre grad vil være lokasjonsbestemt. Det vil

¹⁰⁶ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 75

¹⁰⁷ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 75

¹⁰⁸ Regjeringens Havstrategi (2017),

https://www.regjeringen.no/contentassets/097c5ec1238d4c0ba32ef46965144467/nfd_havstrategi_uu.pdf (lest 15. april 2023)

¹⁰⁹ Regjeringen (2021), *Et hav av muligheter – regjeringens havbruksstrategi*, s. 56

dermed kunne forekommer større konkurranse fra andre nasjoner hva gjelder markedsandeler for matfisk fra oppdrett. Det vil dermed være viktig at rammebetingelsene for næringen blir utformet slik at det blir muligheter for utvikling innenfor de grenser naturen setter.

7 Avslutning

Denne avhandlingen har søkt å redegjøre for det rettslige rammeverket for landbasert akvakultur av matfisk. Den sentrale hjemmel for landbasert akvakultur finnes i laksetildelingsforskriften § 7-2. For å besvare oppgaven har det blitt gjennomgått relevante rettskilder med den hensikt å avklare hvilke løsninger lovgiver har lagt opp til, samt hvordan forvaltningen har håndtert søknadsprosessen. I denne delen vil de ulike bidragene bli gjennomgått for å forsøke å redegjøre for det rettslige rammeverket som foreligger.

Det ble først redegjort for de generelle reglene som gjelder ved all akvakultur. Her ble tillatelsessystemet som er hjemlet i akvakulturloven gjennomgått med den hensikt å gi et helhetlig perspektiv på hvilke lovregler en må forholde seg til når en driver med akvakultur. Videre gikk vi inn på formålene med akvakultur, som for øvrig samsvarer med de formål som foreligger for landbasert akvakultur. Her fremkommer det at formålene skal fremme lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskapning på kysten. Den store utviklingen i næringen har ført til stor interesse, men også miljøproblemer i form av rømming, lakselus og avfall. Dette har ført til at muligheten for landbasert akvakultur har aktualisert seg. Tillatelser til landbasert akvakultur er gjort vederlagsfrie, uten antallsbegrensninger og uten begrensning hva gjelder maksimal tillatt biomasse. Dette står i motsetning til tillatelser til akvakulturtillatelser etter laksetildelingsforskriften kapittel 3, hvor man må betydelige vederlag, er antallsbegrenset og begrenset i biomasse.

Etter laksetildelingsforskriften § 7-2 kan det gis akvakulturtillatelse til anlegg «på land». Ordlyden i «på land» gir ikke i seg selv et klart svar på hvilke anlegg som kan tildeles tillatelse. Nærings- og fiskeridepartementet kom i 2019 med retningslinjer som skulle være med å avklare innholdet i vilkåret. Retningslinjene inneholder flere momenter som skal tas med i vurderingen om det skal gis tillatelser, herunder blant annet plassering av produksjonsenhet, de klare typetilfeller, anleggets tilknytning til sjø og kystkontur som grense

mellom sjø og land. Retningslinjene var imidlertid med på å skape usikkerhet, da de fastsatte momenter som ikke kan utledes direkte av ordlyden i forskriften.

Tingrettens behandling av spørsmålet oppklarte imidlertid at retningslinjene bare kan benyttes i det de presiserer ordlyden i forskriften, og at forvaltningen ikke kan benytte retningslinjene til å hente ut egne momenter som skal tillegges vekt ved vurderingen. Ettersom vekten av retningslinjene er begrenset, fremstår innholdet av vilkåret «på land» fremdeles uklart. At forvaltningspraksis som foreligger ved tildeling av tillatelser ikke fremstår som ensartet er med på å skape usikkerhet og forhindre forutberegnelighet for søker som potensielt allerede har brukt mye penger på prosjektering og utforming av et potensielt anlegg. Dette er også grunnen til at regjeringen midlertidig har stanset muligheten til å søke om nye tillatelser til akvakultur på land, jf. laksetildelingsforskriften § 7-3.

Av denne grunn fremstår det sentralt at den fremtidige reguleringen gir klarere holdepunkter for når et anlegg må anses å oppfylle lovens vilkår. Dette kan skje på flere måter. Det kan skje ved en avgjørelse fra domstolene som nærmere behandler de momenter som skal vektlegges ved søknadsbehandling. Det kan også tenkes at det foretas en direkte endring i forskriftens ordlyd, slik at innholdet i vilkåret presiseres for eksempel gjennom en definisjon man kan forholde seg til. En annen mulighet er dersom nærings- og fiskeridepartementet mener at retningslinjene fra 2019 ga et hensiktsmessig bilde av hvordan bestemmelsen burde tolkes, kan innholdet i denne konkretiseres og bli gitt i forskrifts form. Det kan også tenkes at departementet kommer med en ny retningslinje som nærmere presiserer hva innholdet i ordlyden skal være, slik at det blir mer forutsigbart for alle parter i prosessen.

Referanseliste

Norske lover:

- Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (Akvakulturloven)
- Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar (Havressurslova)
- Lov 19. Juni nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (Naturmangfoldloven)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)
- Lov 27. juni nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven)

Forskrifter:

- Forskrift 7. november 2022 nr. 1929 om tillatelse til akvakultur for laks ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).
- Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) (opphevet)
- Forskrift 19. Juni 2017 nr. 941 om krav til teknisk standard for landbaserte akvakultur for fisk
- Forskrift 17. Juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften)
- Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften)
- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (Byggesaksforskriften)

Lovforarbeider:

- Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakulturloven (akvakulturloven)
- Ot.prp. nr. 65 (2000-2001) om lov om endring i lov 14. juni 1985 nr. 69 om oppdrett av fisk, skaldyr m.v. (vederlag ved tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret)

- Ot.prp. Nr. 52 (2008-2009) s. 381 Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)
- Meld. St. nr. 16 (2014-2015), *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*

Litteratur:

- Mellbye, Halfdan: *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Universitetsforlaget, 2018
- Hovland, Edgar: *Norges fiskeri- og kysthistorie*, Bind 5: *Over den leiken ville han rå – Norsk havbruksnærings historie*, Fagbokforlaget, 2014
- Skoghøy, Jens Edin: *Rett og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget, 2018
- Jens Chr. Holm, Kristian Vassbotten, Heidi Hansen, Inger Eithun, Otto Andreassen, Frank Asche, Frode Reppe, Jon Arne Grøttum og Karianne Thorbjørnsen: *Laks på land*, (<https://www.regjeringen.no/contentassets/1e8b96928110400eb0d5892b9c8c4bdb/laks-pa-land.pdf>)

Vedtak og skriv i forbindelse med søknadsbehandling fra forvaltningen:

- Nordland fylkeskommune, *Andfjord Salmon AS – Akvakulturtillatelse for landbasert matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret ved landlokalitet Kvalnes i Andøy Kommune*, 2018
- Nordland fylkeskommune, Gigante Salmon Rødøy AS, *Akvakulturtillatelser for matfisk av laks på landbasert akvakulturlokalitet Rosøy*, 2021
- Nordland Fylkeskommune, Arctic seafarm Langset AS – *Akvakulturtillatelse til landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret på ny lokalitet 45009 Langsetvågen i Nesna kommune*, 2020
- Fiskeridirektoratet, A.S.L. AS, *utsatt iverksetting av Nordland fylkeskommunes vedtak om tillatelse til landbasert akvakultur på lokaliteten 45009 Langsetvågen*, 2020
- Advokatfirmaet Øverbø Gjørtz, *svar på anmodning om beskrivelse av landbasert anlegg*, 2020

- Fiskeridirektoratet, A.S.L. AS, *oppheving av Nordland fylkeskommunes vedtak om tillatelse til akvakultur på land på lokaliteten 45009 Langsetvågen, 2020*
- Nordland fylkeskommune, ASL AS – *akvakulturtillatelse til landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret på ny lokalitet 451118 Langsetvågen i Nesna kommune, 2021*
- Vestland fylkeskommune, Losna Seafood AS - *Løyve til landbasert matfiskproduksjon av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune, 2020*
- Fiskeridirektoratet, Losna Seafood AS, *Varsel om omgjøring, 2020*
- Fiskeridirektoratet, Losna Seafood AS, *Omgjøring av løyve, 2020*
- PWC, Losna Seafood AS – *utsegn i samband med varsel om mogeleg omgjøring, 2020*
- Nærings- og fiskeridepartementet, Losna Seafood AS – *svar på klage vedrørende omgjøring av løyve til landbasert akvakultur, 2021*

Avgjørelser fra domstolene:

- Sogn- og Fjordane Tingrett: dom Losna Seafood mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet (saksnr. 21-164396TVI-TSOF/TFOR)

Andre kilder:

- Regjeringen (2017), *Ny vekst, stolt historie – Regjeringens havstrategi*, https://www.regjeringen.no/contentassets/097c5ec1238d4c0ba32ef46965144467/nfd_havstrategi_uu.pdf (lest 8. februar 2023)
- Regjeringen (2021), *Et hav av muligheter – regjerings havbruksstrategi*, <https://www.regjeringen.no/contentassets/e430ad7a314e4039a90829fcd84c012a/no/pdfs/et-hav-av-muligheter.pdf> (lest 12. april 2023)
- Pressemelding fra regjeringen (2022), <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/midlertidig-stans-i-muligheten-til-a-soke-om-tillatelser-til-akvakultur-pa-land/id2952346/> (lest 14. april 2023)
- Statistisk sentralbyrå (2020), <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/nok-et-rekordar-i-oppdrettsnaeringen> (lest 8. februar 2023)

- Statistisk sentralbyrå (2020), *Oppdrettslaks til heile verda*, <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/oppdrettslaks-til-heile-verda> (lest 8. februar 2023)
- FN (2022), *The state of world fisheries and aquaculture 2022*, https://www.fao.org/3/cc0461en/online/sofia/2022/key-messages.html?fbclid=IwAR3qUBIMcA9XQ00jgdVHFfAa3WxoM6IY03eW1IHCRsfN63FE9_-F3xbSdyY (lest 9. februar 2023)
- Havforskningsinstituttet (2023), <https://hi.no/hi/nyheter/2023/februar/fremdeles-hoy-dodelighet-og-stor-miljopavirkning-fra-fiskeoppdrett> (lest 9. februar 2023)
- Regjeringen (2014), <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/nfd/pressemeldinger/2014/Regjeringen-vil-sikre-vekst-og-konkurranseskraft-i-havbruk/id754291/> (lest 17. februar 2023)
- Veterinærinstituttet (2022), *Fiskehelse rapporten 2021*, <https://www.vetinst.no/rapporter-og-publikasjoner/rapporter/2022/fiskehelse-rapporten-2021> (Lest 05. april 2023)
- Ordbøkene.no, «sjø», <https://ordbokene.no/bm/search?q=sj%C3%B8&scope=ei> (Lest 21. februar 2023)
- Ordbøkene.no, «land», <https://ordbokene.no/bm,nn/search?q=land&scope=ei> (lest 21. februar 2023)
- Høringsnotat: Forslag til forskrift om krav til teknisk standard for landbaserte akvakulturanlegg for fisk NS 9416:2013, <https://www.regjeringen.no/contentassets/af97b1462c2f4c5db7eadaf5706027ac/horingsnotat175243318110131.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2019): Retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret
- Kartverket (2021), «vannstands nivå», <https://www.kartverket.no/til-sjos/se-havniva/referanseniva/vannstands-niva> (lest 07. mars 2023)
- Andfjord Salmon AS, <https://www.andfjord.no/teknologien> (lest 14. Mars 2023)
- Nærings- og fiskeridepartementet, Høringsnotat 10. desember 2015, *forslag til endringer i regelverket for å legge til rette for landbasert oppdrett*, <https://www.regjeringen.no/contentassets/ca4d67a7e21341e9a8e4529b14f898e5/horingsnotat-om-landbasert-oppdrett.pdf> (lest 03. april 2023)

Bilde på forside:

- Fotograf: Oppedal, Frode. Bilde brukt med tillatelse fra fotograf

Vedlegg:

Vedlegg 1: Nærings- og fiskeridepartementet: *Retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret, 2019*

Vedlegg 2: Nordland fylkeskommune, *Andfjord Salmon AS – Akvakulturtillatelse for landbasert matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret ved landlokalitet Kvalnes i Andøy Kommune, 2018*

Vedlegg 3: Nordland fylkeskommune, Gigante Salmon Rødøy AS, *Akvakulturtilatelser for matfisk av laks på landbasert akvakulturlokalitet Rosøy, 2021*

Vedlegg 4: Nordland Fylkeskommune, Arctic seafarm Langset AS – *Akvakulturtillatelse til landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret på ny lokalitet 45009 Langsetvågen i Nesna kommune, 2020*

Vedlegg 5: Fiskeridirektoratet, A.S.L. AS, *utsatt iverksetting av Nordland fylkeskommunes vedtak om tillatelse til landbasert akvakultur på lokaliteten 45009 Langsetvågen, 2020.*

Vedlegg 6: Advokatfirmaet Øverbø Gjørtz, *svar på anmodning om beskrivelse av landbasert anlegg, 2020*

Vedlegg 7: Fiskeridirektoratet, A.S.L. AS, *oppheving av Nordland fylkeskommunes vedtak om tillatelse til akvakultur på land på lokaliteten 45009 Langsetvågen, 2020*

Vedlegg 8: Nordland fylkeskommune, ASL AS – *akvakulturtillatelse til landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret på ny lokalitet 451118 Langsetvågen i Nesna kommune, 2022*

Vedlegg 9: Vestland fylkeskommune, Losna Seafood AS - *Løyve til landbasert matfiskproduksjon av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune, 2020*

Vedlegg 10: Fiskeridirektoratet, Losna Seafood AS, *Varsel om omgjering, 2020*

Vedlegg 11: PWC, Losna Seafood AS – *utsegn i samband med varsel om mogeleg omgjering, 2020*

Vedlegg 12: Fiskeridirektoratet, Losna Seafood AS, *Omgjering av løyve, 2020*

Vedlegg 13: Nærings- og fiskeridepartementet, Losna Seafood AS – *svar på klage vedrørende omgjøring av løyve til landbasert akvakultur, 2021*

Vedlegg 14: Sogn og Fjordane tingrett, Dom, Losna Seafood mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet (saksnr. 21-164396TVI-TSOF/TFOR), 2022





**DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT**

Fiskeridirektoratet
Postboks 185 Sentrum
Strandgaten 229
5804 BERGEN

Deres ref

Vår ref

Dato

19/2201-5

4. juli 2019

Retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret

Vedlagt følger retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret. Retningslinjene er fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 4. juli 2019 og gjelder inntil de blir endret eller opphevet.

Med hilsen

Martin Hageselle Bryde
avdelingsdirektør

Silje Wangen Myklebust
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Postadresse
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo
postmottak@nfd.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 8
www.nfd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
912 660 680

Avdeling
Fiskeri- og
havbruksavdelingen

Saksbehandler
Silje Wangen
Myklebust
22 24 63 64

Kopi

Akershus fylkeskommune
Aust-Agder fylkeskommune
Buskerud fylkeskommune
Finnmark fylkeskommune
Hedmark fylkeskommune
Hordaland fylkeskommune
Møre og Romsdal fylkeskommune
Nordland fylkeskommune
Nord-Trøndelag fylkeskommune
Oppland fylkeskommune
Rogaland fylkeskommune
Sogn og Fjordane fylkeskommune
Sør-Trøndelag fylkeskommune
Telemark fylkeskommune
Troms fylkeskommune
Vest-Agder fylkeskommune
Vestfold fylkeskommune
Østfold fylkeskommune

Retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret

Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 4. juli 2019.

I forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) ble det 1. juni 2016 nr. 652 fastsatt særskilte bestemmelser for tildeling av tillatelse for akvakultur på land. Det følger av kapittel 5a i laksetildelingsforskriften at "[d]et kan gis tillatelse til produksjon av laks, ørret og regnbueørret på land", jf. laksetildelingsforskriften § 28d. Fylkeskommunen "kan" etter en konkret vurdering gi tillatelse til landbasert akvakultur, jf. laksedetildelingsforskriften § 8 første ledd.

Laksetildelingsforskriften skiller tydelig mellom tildeling av tillatelse til akvakultur av matfisk på lokaliteter i sjø/sjøvann, i ferskvann og på land. Den fysiske plasseringen av et akvakulturanlegg er avgjørende for hvilke tildelingsbestemmelser og hvilken regulering som kommer til anvendelse. Det er presisert i laksetildelingsforskriften § 31a at "[t]illatelser gitt til landbasert akvakulturvirksomhet kan ikke overføres til eller benyttes i sjø".

Matfisktillatelser i sjø er et begrenset gode som staten krever betydelig vederlag for, mens matfisktillatelser til akvakultur på land er vederlagsfrie og ubegrensede i antall. Dette er også i tråd med anbefalingene i Laks på land og Meld. St.16 (2014-2015), hvor det ble lagt vekt på at det er store forskjeller mellom rammevilkårene for driften av de ulike tillatelsene.

Retningslinjene som fremkommer i dette dokumentet presiserer anvendelsesområdet for laksetildelingsforskriften kapittel 5a om tillatelse til akvakultur på land, og retningslinjene er begrenset til presisering av skillet mellom akvakultur i sjø og akvakultur på land.

Retningslinjene presiserer også hvordan tillatelser til akvakultur på land skal avgrenses.

1. § 25 første ledd - Tildeling av tillatelse til akvakultur "på land"

1.1 Akvakultur

Laksetildelingsforskriften gjelder tildeling, endring og opphør av tillatelse til "*akvakultur av laks, ørret og regnbueørret*", jf. § 2 annet ledd. Akvakultur er "*produksjon av akvatiske organismer*", hvor produksjon regnes som "*ethvert tiltak for å påvirke levende akvatiske organismers vekt, størrelse, antall, egenskaper eller kvalitet*", jf. laksetildelingsforskriften § 4 bokstav a.

Selve produksjonen av laks, ørret og regnbueørret foregår normalt i "*produksjonsenheter*" som kan være "*merd, kar, dam, bur, poser, avstengning og lignende*", jf. akvakulturdriftforskriften § 4 bokstav t.

På denne bakgrunnen er det nærliggende å forstå laksetildelingsforskriften slik at det er produksjonsenheterens plassering som er avgjørende for hvor akvakulturvirksomheten skal anses å foregå. Dette innebærer at plassering av for eksempel støttesystemer som fôrlager, arbeidsplattformer, renseanlegg etc. er av mindre betydning.

1.2 "På land"

Hvorvidt et anlegg skal anses for å være plassert i sjø eller på land må vurderes konkret i det enkelte tilfelle.

I vurderingen er det nærliggende å ta utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse av ordlyden. "Land" er i bokmålsordboken¹ definert som et *"område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann"*. Med bakgrunn i denne definisjonen er det nærliggende å legge til grunn at vannflate, vannsøyle og sjøbunn ikke anses som land.

"Sjø" er samme sted definert som *"(del av) det sammenhengende saltvannsområdet på jorden"*. Havet er det sammenhengende saltvannsområdet på jorden, og er i Store norske leksikon² beskrevet som *"den sammenhengende vannmassen som omgir Jordens fastland"*. Kartverket bruker "kystkontur" som begrep for grensen mellom sjø- og land, og i både sjø- og landkartene er denne lagt til middels høyvann.³ Et fellestrekk her synes å være den direkte forbindelsen mellom sjø og hav.

Etter dette kan det pekes på noen klare typetilfeller for akvakulturanlegg i sjø og på land. Et akvakulturanlegg vil klart være "i sjø" dersom produksjonsenheten(e) flyter i sjø, står på sjøbunnen, eller er omsluttet av sjø. Et akvakulturanlegg vil også klart være "på land" dersom produksjonsenheten(e) står på fast grunn eller på utfylte masser på et område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann, dersom også laveste nivå (bunnen) i produksjonsenheten(e) er på et nivå over høyeste astronomiske tidevann (HAT) i sjø slik at det ikke er noen direkte tilknytning mellom produksjonsenheten og sjø.

For akvakulturanlegg som ikke omfattes av de nevnte typetilfellene, vil grensedragningen mellom land og sjø måtte avgjøres etter en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

Det vil være sentralt å vurdere hvor produksjonsenheten(e) er plassert i forhold til grensen mellom land og sjø. Tilknytningen til havet er et naturlig utgangspunkt ved vurderingen av om et anlegg er plassert på land eller i sjø. Forbindelsen til havet kan være et eller flere sund, kanaler, tunneler, rør eller lignende. Det kan ikke være avgjørende for vurderingen om forbindelsen til havet midlertidig kan stenges eller blokkeres.

¹ <https://ordbok.uib.no/>

² <https://snl.no/hav>

³ <https://www.kartverket.no/Systemsider/Ordbok/K/Kystkontur/>

2. § 28d andre ledd - Avgrensning av tillatelse til akvakultur på land

Det følger av laksetilodelingsforskriften § 28d andre ledd at tillatelse til akvakultur på land avgrenses i "maksimalt tillatt biomasse" (MTB). Ordlyden gir ikke rom for tvil. Maksimalt tillatt biomasse angir hvor stor stående biomasse det kan holdes i anlegget til enhver tid. Det gjøres for ordens skyld oppmerksom på at MTB kan være et lavere tall enn den årlige produksjonen til et anlegg.

Laksetilodelingsforskriftens krav til enhet for avgrensning er absolutt, og gjelder uavhengig av om andre sektormyndigheter avgrenser sektortillatelsen på en annen måte. Det er dermed tillatelsens omfang i MTB som skal registreres i Akvakulturregisteret og som skal angis i akvakulturtillatelsen.

Andfjord Salmon AS
 8485 DVERBERG

Andfjord Salmon AS org.nr. 913 379 403 - Akvakulturtillatelse for landbasert matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret ved landlokalitet Kvalnes i Andøy kommune

Viser til søknad fra Andfjord Salmon AS (tidligere Andfjord AS) datert 7.4.2017 og revidert søknad datert 14.5.2018 om landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret ved landlokalitet Kvalnes i Andøy kommune. Det søkes om en produksjon på 10 000 tonn MTB ved anlegget.

Vedtak

Nordland fylkeskommune gir med dette Andfjord Salmon AS tillatelse til landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret på 10 000 tonn MTB ved lokalitet 38897 Kvalnes i Andøy kommune.

Lokalitetsnr	Lokalitetsnavn	Kommune	MTB	Koordinater midtpunkt
38897	Kvalnes	Andøy	10 000 tonn MTB *	N 69°09.458' Ø 16°05.317'

* Fylkesmannen har gitt utslippstillatelse på 10 000 tonn MTB og med maksimalt forforbruk på 10 828 tonn tørrfor per år på lokaliteten.

Tillatelsen gjelder for en anleggsplassering som vist i følgende kart, og som har følgende posisjoner i grader og desimalminutter (Kartdatum Euref89/WGS84):



Kilde: Søknad.

Adresse: Postmottak Tlf.: 75 65 03 00
 Fylkeshuset E-post: post@nfk.no
 8048 Bodø

Besøksadresse: Prinsensgate 100

Næring og regional utvikling
 Ketil Olsen
 Tlf: 75 65 03 33



Skisse over anlegget. Kilde: Søknad.

Lokaliteten er med dette klarert for Andfjord Salmon AS org. nr. 913 379 403 med følgende tillatelse: N-A-15.

Tillatelsen er gitt for 10 000 tonn MTB landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret.

Når det gjelder øvrige lokaliteter som den enkelte tillatelse disponerer, vises det til Akvakulturregisteret på Fiskeridirektoratets hjemmeside¹.

Lovhjemmel

Vedtaket er fattet av Nordland fylkeskommune med hjemmel i lov av 17.6.2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) og forskrift av 22.12.2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

Bakgrunn og saksgang

Om søknaden

Andfjord Salmon AS ønsker landbasert produksjon av matfisk av laks, ørret og regnbueørret på landlokalitet Kvalnes i Andøy kommune. I henhold til søknaden har Andfjord Salmon AS utviklet et patentert og nytt system for lakseoppdrett på land med kjent teknologi. Systemets fremste fortrinn er at de landbaserte oppdrettsbassengene fylles med temperert sjøvann fra 170 m dybde vinterstid og 30 m dybde om sommeren. Dette gjør at sjøvannet som laksen blir oppdrettet i er lusefritt, næringsrikt og oksygenrikt, og at det holder den rette temperaturen for optimale vekstvilkår. Konseptet er designet slik at det til enhver tid sikres absolutt minst mulig løftehøyde og energibruk. Andfjord har sikret tilstrekkelig tomteareal for bygging av anlegg for 10 000 tonn MTB laks, ørret og regnbueørret med utvidelsesmuligheter.

¹ Fiskeridirektoratets hjemmeside www.fiskeridir.no

Offentlig ettersyn og kommunal behandling

Andøy kommune uttaler at den foreslåtte bruken av området til landbasert matfiskproduksjon er i tråd med godkjent detaljreguleringsplan og med dens bestemmelser for «Andøy Industripark Kvalnes». Andøy Havn KF har behandlet de aktuelle sjøvannsuttakene og utfylling i sjø i henhold til havne- og farvannsloven, og gitt Andfjord Salmon AS tillatelse som omsøkt. Andøy kommune er positivt innstilt til etableringen, og anbefaler at søknaden om konsesjon godkjennes. Kommunens uttalelse datert 2.7.2018 og Andøy Havn KF behandling datert 23.6.2017 følger vedlagt.

Høring etter forskrift om konsekvensutredning etter sektorlover

Søknaden er vurdert etter forskrift om behov for konsekvensutredning etter sektorlover. Ingen fagmyndigheter framla opplysninger som skulle tilsi behov for supplerende utredninger utover konsekvensutredningen som er utført i forbindelse med behandlingen etter plan- og bygningsloven.

Sektormyndighetens behandling

Mattilsynet og Fylkesmannens miljøvernavdeling i Nordland har gitt tillatelser etter sine respektive lovverk. Fylkesmannens miljøvernavdeling og Fiskeridirektoratet region Nordland har avgitt natur- og fiskerifaglige uttalelser. Kystverket har gitt uttalelse i saken. Fylkesmannens uttalelse datert 19.9.2018, Fiskeridirektoratets uttalelse datert 16.8.2018 og Kystverket Nordland sin uttalelse datert 8.5.2017 følger vedlagt.

Begrunnelse for vedtaket

Nordland fylkeskommune har vurdert søknaden etter laksetildelingsforskriften § 30 om generelle vilkår for klarering av lokalitet for akvakultur, som sier at lokalitet for akvakultur kan klareres dersom:

a) *det er miljømessig forsvarlig;*

b) *det er foretatt en avveining av arealinteresser, med særlig vekt på*

- 1. søkers behov for areal til planlagt akvakultur,*
- 2. alternativ bruk av området til annen akvakultur,*
- 3. annen bruk av området, og*
- 4. verneinteresser som ikke omfattes av bokstav d, herunder vedtak om vern etter viltloven;*

c) *det er gitt tillatelser som kreves etter*

- 1. matloven,*
- 2. forurensningsloven,*
- 3. havne- og farvannsloven*
- 4. vannressursloven,*
- 5. dyrevelferdsloven; og*

d) *det ikke er i strid med*

- 1. vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven,*
- 2. vedtatte vernetiltak etter kapittel V i naturmangfoldloven, eller*
- 3. vedtatte vernetiltak etter kulturminneloven.*

a) Miljømessig forsvarlighet

Tiltaket er vurdert med hensyn til biologisk mangfold, forurensning av det ytre miljø og økologiske effekter.

Fylkesmannen viser i sin naturfaglige uttalelse til Naturbasen som viser flere rødlistede fuglearter som teist, svartbak, alke, lunde og lomvi. Når utlippsledningen er ferdig lagt vil den ikke være et problem for disse artene. Men man bør unngå å legge utlippsledningen i den mest intense hekkeperioden for sjøfugl siden dette kan forstyrre hekkingen. Videre viser Fylkesmannen til Fiskeridirektoratets kartbase hvor det er registrert en fiskeplass for rognkjeks ved utslippspunktet for akvakulturanlegget, og at dette feltet også overlapper et registrert gytefelt for rognkjeks. Videre vises det til at det 700 meter øst for utslippspunktet er registrert et rekefårfelt. Fylkesmannen i Nordland viser også til at Nordland Fylkes Fiskarlag er positive til søknaden.

Det er registrert større tareforekomster langs østsiden av Andøya, også utenfor Kvalnes, der utlippsledningen går gjennom et slikt område. Disse områdene er viktige oppvekstområder for flere fiskearter. Påvirkningen på området ved utlegging av ledning vil være lokalt der ledningen passerer tarebeltet.

Fylkesmannen ser ikke at etableringen av landanlegget med tilhørende utlippsledning vil medføre store påvirkninger på verneområder, sårbare arter eller friluftsliv i området rundt Kvalnes i Andøy kommune. Forutsatt at man planlegger legging av utlippsledningen før eller etter den mest kritiske hekkeperioden for sjøfugl. Utenom dette har Fylkesmannen ingen kommentarer til etableringen ved Kvalnes i Andøy kommune.

Nordland fylkeskommune vurderer at den omsøkte etableringen er av en slik karakter at påvirkningen fra anlegget vil være til vesentlig større ulempe for miljøet. Fylkeskommunen er enig med Fylkesmannens vurderinger.

Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven bestemmer at prinsippene i loven §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet.

Søknaden er vurdert opp mot ulike databaser som bla. Fiskeridirektoratets kartverktøy, Askeladden, Vann-Nett og Naturbasen. Det foreligger miljøundersøkelser, samt strømmålinger for lokaliteten. Kravet til kunnskapsgrunnlag skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Vurderingene i forbindelse med søknaden er gjort ut fra tilgjengelig kunnskap, innsendte lokalitetsundersøkelser og registreringer i området. Fylkeskommunen finner at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. § 8 *Kunnskapsgrunnlaget*. Føre-var-prinsippet kommer derfor ikke til anvendelse, jf. §9 *Føre-var-prinsippet*.

Fylkeskommunen kan ikke se at det er grunnlag for å avslå søknaden ut fra hensynet til det biologiske mangfoldet, økologiske effekter eller naturmiljøet for øvrig jf. § 10 *Økosystem tilnærming og samlet belastning*.

Tiltakshaver skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter, jf. § 11
Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver.

Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver.

Det er egne forskrifter som angir krav til teknisk standard og regulerer drift av akvakulturanlegg. Det er et ufravikelig krav at driften skal være teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig, jf. § 12
Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder.

Vannforskriften

Vannforskriften gir rammer for vannforvaltningen. I henhold til vannforskriften skal tilstanden i alle vannforekomster beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand. Vannforskriften § 12 omhandler ny aktivitet eller nye inngrep. Anlegget har utslipp til vannforekomsten Andfjorden-Vest som åpen eksponert kyst, som i henhold til vann-nett er vurdert til å ha god økologisk tilstand. Det forventes at etableringen av lokaliteten ikke vil medføre at miljøtilstanden i vannforekomsten endres i negativ retning.

b) avveining av arealinteresser

1. Søkers behov for arealdisponeringen:

Andfjord Salmon AS ønsker klarering av lokalitet Kvalnes i Andøy kommune for landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret med produksjon på 10 000 tonn MTB.

Alternativ bruk av området til annen akvakultur:

Nordland fylkeskommune kan ikke se at tillatelsen kommer i konflikt med annen eksisterende eller planlagt akvakultur.

3. Annen bruk av området:

Det er registrert et fiske- og gytefelt i nærområdet til anleggets utslippspunkt, samt et rekefelt ca 700 m øst for utslippspunktet. Fiskeridirektoratet region Nordland viser til de samme registreringene som Fylkesmannen når det gjelder fiske- og gytefeltet for rognkjeks og rekefeltet 700 m fra utslippspunktet. Fiskeridirektoratet har vurdert konfliktpotensialet ved etablering av omsøkt lokalitet Kvalnes opp mot fiskeriinteressene og det marine miljøet i området, og tilrår at søknaden innvilges som omsøkt.

Nordland Fylkes Fiskarlag har gitt uttalelse til søknaden og viser til de samme fiskeriregistreringene som Fiskeridirektoratet. Fiskarlaget har hatt saken på høring hos Andøy Fiskarlag som sier at det registrerte gyteområdet ikke er det viktigste området for fiske etter rognkjeks og annet fjordfiske. Uttalelsen i sin helhet datert 28.6.2017 følger vedlagt.

Fylkeskommunen viser til at søknaden er offentlig utlyst og annonsert i aviser og lysningsblad, som er normal prosedyre for behandling av søknader etter akvakulturloven og forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (jf. kapittel 2, § 8 om søknadsbehandling).

4. Verneinteresser som ikke omfattes av bokstav d:

Fylkeskommunen er ikke kjent med at lokaliseringen kommer i konflikt med forslag til vernetiltak eller verneinteresser som ikke omfattes av bokstav d.

Det foreligger ikke noe vedtak om vern eller andre klare restriksjoner som skulle tilsi at det ikke kan tillates akvakultur i området.

c) tillatelser etter annet lovverk:

Alle nødvendige tillatelser i henhold til forskriften punkt c foreligger.

Mattilsynet gir godkjenning til etablering av landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret med MTB på 10 000 tonn som omsøkt. Mattilsynet har også vurdert tiltaket med hensyn på nærhet til andre akvakulturlokaliteter (smittefare), anadrome vassdrag og lakselus. Mattilsynet sier avstandskravet til andre lokaliteter er overholdt og at lokaliteten ikke innebærer uakseptabel risiko for spredning av smitte. Mattilsynet vurderer at risikoen for lusepåvirkning av den lokale laksestammen antakelig er lav, og ikke vil medføre så stor negativ påvirkning på de ville bestandene av laksefisk i nærområdet at det bør vektlegges. Vedtak om godkjenning fra Mattilsynet datert 2.10.2018 følger vedlagt.

Fylkesmannen har gitt utslippstillatelse på 10 000 tonn MTB og med maksimalt fôrforbruk på 10 828 tonn tørrfôr per år på lokaliteten. Oversendelsesbrev fra Fylkesmannen datert 19.9.2018, samt utslippstillatelsen fra Fylkesmannen datert 1.11.2018, følger vedlagt.

Kystverket sier at omsøkte tiltak er landbasert og vil dermed i utgangspunktet ikke vil være søknadspliktig etter havne- og farvannsloven. Kystverket viser til at ledningene og utfyllingen vil ligge i kommunalt forvaltningsareal. Nordland fylkeskommune viser til Andøy Havn KF sin behandling i saken, nevnt ovenfor under kommunens behandling. Kystverkets uttalelse datert 8.5.2017 følger vedlagt.

d) tiltaket er ikke i strid med:

1. vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven

Lokalitetens plassering er nå i tråd med Andøy kommune sin arealplan.

2. vedtatte vernetiltak naturmangfoldloven

Det foreligger ingen informasjon om at tiltaket er i strid med vedtatte vernetiltak etter naturmangfoldloven.

3. vedtatte vernetiltak kulturminneloven

Det foreligger ingen informasjon om at tiltaket er i strid med vedtatte vernetiltak etter kulturminneloven. Tromsø Museum – Universitetsmuseet har vært på befaring i området og det ble ikke avdekket automatisk vernede kulturminner eller andre funn av kulturhistorisk betydning innenfor fremtidig utbyggingsplaner. Tromsø Museum har ingen merknader til reguleringsplanforslaget eller tiltak som planlegges i sjø. Det vises til kulturminnelovens meldeplikt dersom det skulle avdekkes kulturminner i området. Brevet fra Tromsø Museum - Universitetsmuseet datert 13.4.2018 følger vedlagt.

Ut fra en samlet vurdering finner Nordland fylkeskommune å kunne gi tillatelse til landbasert matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret på lokalitet 38897 Kvalnes i Andøy kommune som omsøkt.

Generelle vilkår

- Anlegget skal etableres i samsvar med vedlagte tegning som viser anleggets godkjente plassering og i henhold til koordinater for anleggets ytterpunkter.
- Tillatelsen gis uten ansvar med hensyn til nabo-, eiendoms- eller andre privatrettslige forhold.
- Tillatelsen gis under forutsetning av at etablering, drift og eventuell avvikling blir gjennomført i samsvar med til enhver tid gjeldende lover, forskrifter og vilkår.
- Tillatelsen med vedlegg skal oppbevares tilgjengelig for alle ansatte på anlegget, og også slik at den kan forevises til alle som er bemyndiget kontrollrett.

Tillatelsesinnehaver har plikt til å sette seg inn i regelverket som gjelder for tillatelser etter akvakulturloven. Akvakulturloven med tilhørende forskrifter er tilgjengelig på www.lovdata.no.

Klagerett

Vedtaket kan påklages av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresse innen 3 uker fra det tidspunktet underretningen om avgjørelsen er kommet fram til vedkommende part, se om dette i vedlagte orientering. Eventuell klage skal sendes til Nordland fylkeskommune.

En eventuell klage medfører ikke utsatt iverksettelse av vedtaket. Det er likevel adgang til å søke om at gjennomføringen utsettes til klagesaken er avgjort. I medhold av forvaltningsloven § 27b er det satt som vilkår for å reise søksmål at anledning til å klage er uttømmende benyttet.

Vedtaket kan bare påklages av parter eller andre med rettslig klageinteresse innen en frist på tre uker etter at vedkommende mottok vedtaket.

Med vennlig hilsen

Hanne Østerdal
nærings- og utviklingssjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

Hovedmottakere:

Andfjord Salmon AS

8485

DVERBERG

Kopi til:

Andfjord Salmon AS v/ Roy

Pettersen

Andøy kommune

Postboks 187

8483

ANDENES

Fiskeridirektoratet Region

Postboks 185 Sentrum

5804

BERGEN

Nordland

Fylkesmannen i Nordland

Postboks 1405

8002

BODØ

Kystverket Nordland

Postboks 1502

6025

ÅLESUND

Mattilsynet

Felles postmottak

2381

BRUMUNDDAL

Vedlegg:

DokID

Kystverkets uttalelse til søknad om nytt landbasert anlegg Kvalnes for matfisk i Andøy kommune

864124

Andøy kommune - ny uttalelse - søknad om ny lokalitet Kvalnes

1069334

Tillatelse til å etablere sjøvannsinntak og utfylling

1069335

Saksframlegg

1069336

Plankart

1069337

Bestemmelser og beskrivelse

1069338

Fiskeridirektoratets vurdering - søknad klar til behandling - søknad om nytt landbasert anlegg for matfisk på lokalitet Kvalnes i Andøy kommune

1081278

Uttalelse for videre behandling etter akvakulturloven og matloven for lokaliteten Kvalnes i Andøy kommune Andfjord AS

1096245

Mattilsynet fatter vedtak om godkjenning av etablering av landbasert matfiskanlegg med vilkår - Lokalitet Kvalnes - kopi av brev til Andfjord Salmon AS

1105551

Oversendelse av tillatelse etter forurensningsloven for lokaliteten Kvalnes - Andfjord AS - Andøy

1111568

Nordland fylkes fiskarlags uttalelse til søknad om akvakulturlokalitet Kvalnes i Andøy kommune

886080

Orientering om klagerett

1113341

Oversendelse av korrigeret tillatelse ved lokaliteten Kvalnes i Andøy kommune.

1113342

1115918

Tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven Andfjord Salmon AS lokaliteten Kvalnes Andøy kommune

1115919

Gigante Salmon Rødøy AS
Postboks 401

8001 BODØ

Akvakulturtillatelse for matfisk av laks på landbasert akvakulturlokalitet Rosøy

Nordland fylkeskommune viser søknad fra Gigante Salmon Rødøy AS org. nr. 922 699 453 datert den 30.4.2019 om ny landbasert akvakulturlokalitet i Rødøy kommune. Det søkes om en biomasse på 13731 MTB matfisk av laks, med en årlig produksjon på 19088 tonn og et fôrforbruk på 20283 tonn per år.

Anlegget er planlagt nedfelt i Lille Indre Rosøy med 3 stk. 7,5 meters dype basseng med til sammen 5 «raceways» for fisken i hvert basseng. Bunnen på bassengene ble opprinnelig planlagt under HAT (høyeste astronomiske tidevann) – nivå, men dette er i prosessen blitt endret til at bunnen i bassengene er over HAT-nivå og det bygges høyere opp med vegger for å få bassengene dype nok slik at det kan karakteriseres som et landbasert anlegg. Det ble også gjort endringer i system for vanninntak i søknaden, hvor vannet nå skal løftes opp i anlegget i stedet for opprinnelig plan med tilnærmet gjennomstrømning i hver raceway.

Endringene på søknaden ble gjort grunnet søkeres egne vurderinger opp mot nye retningslinjer om anlegg for matfisk på land i brev fra Nærings- og Fiskeridepartementet datert 4.7.2019 «*Nye retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret*».

Retningslinjene har vært gjenstand for spørsmål i Stortinget der Åsunn Lyngedal (A) stilte følgende spørsmål: «Er retningslinjene å forstå slik at all havbruksaktivitet på land må ha sitt laveste nivå over høyeste tidevann, og er det en ønsket situasjon fra et energiperspektiv?».

Daværende fiskeri- og sjømatminister, Torbjørn Røe Isaksen, besvarte henvendelsen 11.3.2020. Det ble fremhevet at hensikten med retningslinjene er å presisere anvendelsesområdet for laksetildelingsforskriften kapittel 5a. om tillatelse til akvakultur på land, og at retningslinjene er begrenset til en presisering av skillet mellom akvakultur i sjø og akvakultur på land. Det ble også presisert at: «Det er altså ikke slik at et anlegg er "på land" kun dersom laveste nivå (bunnen) i produksjonsenheten(e) er på et nivå over høyeste astronomiske tidevann (HAT). Dersom bunnen er over HAT, vil anlegget klart være på land. Dersom bunnen i produksjonsenheten derimot er på et nivå under HAT, vil det bero på en konkret vurdering om anlegget er i sjø eller på land.

Adresse: Postmottak Tlf.:
Fylkeshuset E-post: post@nfk.no
8048 Bodø

Samfunnsutvikling
Næringsutvikling
Caroline Frantzen
Tlf: 75650342

Besøksadresse: Prinsensgate 100

Nordland fylkeskommune vurderer det omsøkte matfiskanlegget, etter retningslinjene, å være på land, ettersom bunnen i anlegget er plassert over HAT og det ikke er en direkte tilknytning mellom produksjonsenhetene og sjø, fra retningslinjene: «*Et akvakulturanlegg vil også klart være "på land" dersom produksjonsenheten(e) står på fast grunn eller på utfylte masser på et område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann, dersom også laveste nivå (bunnen) i produksjonsenheten(e) er på et nivå over høyeste astronomiske tidevann (HAT) i sjø slik at det ikke er noen direkte tilknytning mellom produksjonsenheten og sjø*».

Fylkeskommunen vurderte i sluttbehandling at søknadens kompleksitet tilsa at den måtte behandles politisk, og den ble dermed behandlet i Fylkesrådet 16.12.2020 med følgende innstilling, som også er vedlagt i sin helhet:

Fylkesrådets innstilling til vedtak

1. Fylkesrådet vurderer at det ut fra foreliggende dokumentasjon dette tilfellet gis tillatelse til omsøkte landbasert matfiskanlegg for laks, ørret og regnbueørret på lokalitet Rosøy i Rødøy kommune.
2. Det forutsettes at det etableres strømtilførsel til øya innenfor rimelig tid og senest innen 5 år etter at akvakulturtillatelsen er gitt.
3. Det forutsettes også at området tilbakeføres til mest mulig naturlig tilstand eller tas i bruk til annet formål dersom anlegget opphører.

Nye retningslinjer, omgjøring av søknad, innhenting av utfyllende dokumentasjon, og behandling i Fylkesrådet har ført til at saken har dratt ut i tid, og fylkeskommunen beklager de forsinkelser som har oppstått.

Vedtak

Nordland fylkeskommune viser til ovennevnte søknad og fylkesrådssaken med vedtak og gir med dette Gigante Salmon Rødøy AS org. nr. 922 699 453 tillatelse til ny landbasert lokalitet Rosøy for produksjon av laks i Rødøy kommune:

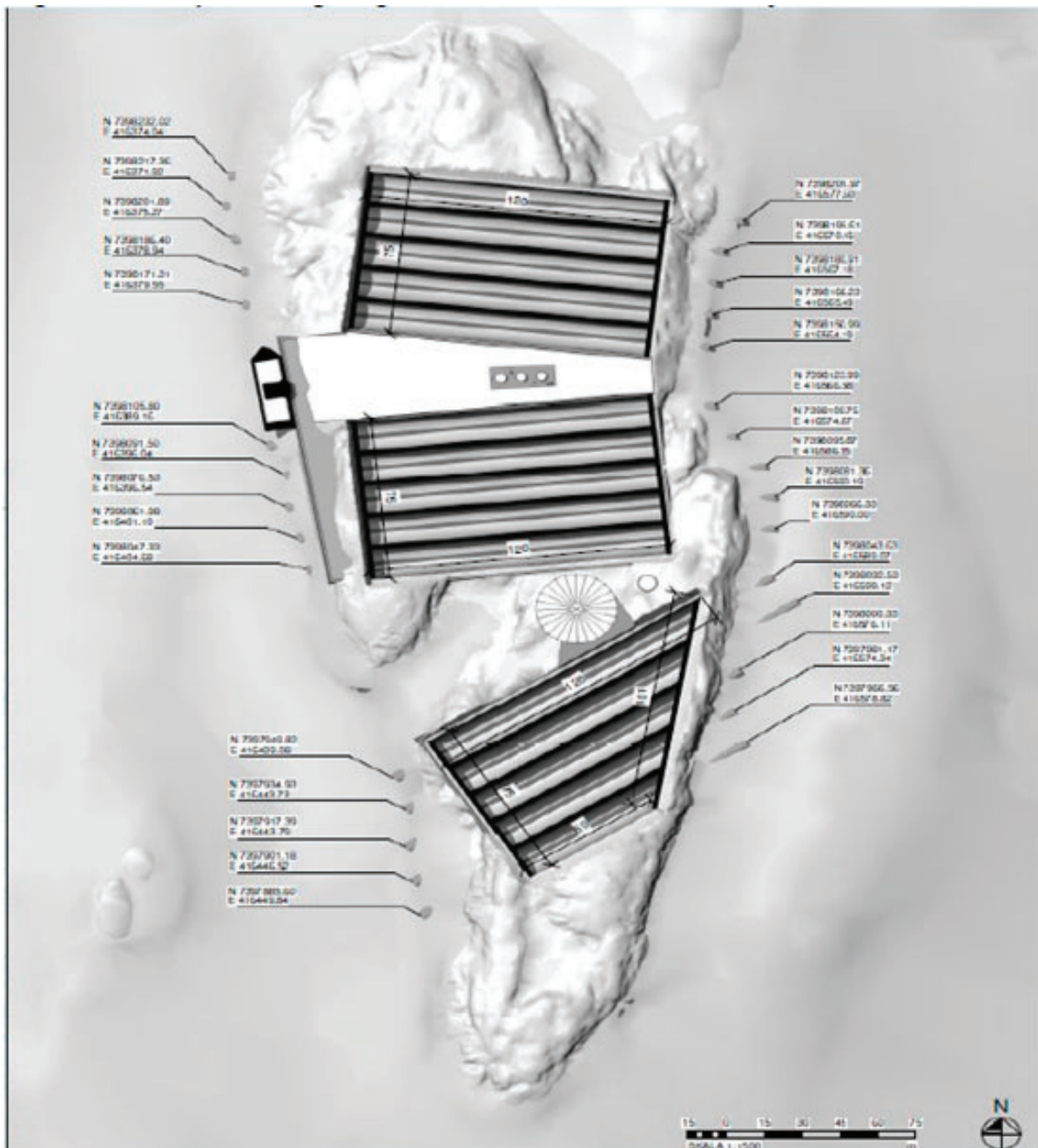
Lokalitetsnummer	Lokalitetsnavn	Kommune	Biomasse
45063	Rosøy	Rødøy	13731 tonn MTB *

*Mattilsynet region Nord har gitt godkjenning for 13731 MTB for lokalitet Rosøy, med vilkår om at i de første 24 mnd. er lokaliteten begrenset til 3600 tonn MTB for utprøving av prosjektet. Statsforvalteren i Nordland (tidligere Fylkesmannen i Nordland) har gitt utslippstillatelse etter forurensningsloven for en biomasse på 13731 tonn MTB med en årlig produksjon av 19088 tonn laks og fôrforbruk på 20283 tonn per år.

Tillatelsen gjelder for en anleggsplassering som vist i vedlagte kart, og som har følgende posisjoner i grader og desimalminutter (Kartdatum Euref89/WGS84):

Midtpunkt
N 66°41.392'
Ø 13°06.534'

Godkjent kart med anlegg og koordinater for inntaks- og utslippsrør på lokalitet 45063 Rosøy:



Kilde: Kart vedlagt søknad.

Selskapets tillatelser og lokaliteter skal etableres og driftes i henhold til Akvakulturregisteret og gitte tillatelser fra fylkeskommune og sektoretater. Mislighold kan føre til tilbaketreking og endring av tillatelser, se akvakulturloven § 9.

Klarering av lokaliteten etter akvakulturloven innbefatter tillatelser etter forurensningsloven, matloven, dyrevelferdsloven og havne- og farvannsloven. **Det er en forutsetning at fastsatte vilkår i tillatelsene blir fulgt.** Når det gjelder øvrige lokaliteter som den enkelte tillatelse disponerer, vises det til Akvakulturregisteret på Fiskeridirektoratets hjemmeside www.fiskeridir.no.

Tillatelsenes avgrensning og eierforhold

Akvakulturtillatelsen N-R-55 - matfisk av laks er gitt for 13731 tonn MTB til Gigante Salmon Rødøy AS org. nr. 922 699 453.

Begrunnelser for at tillatelse kan gis

Lovhjemmel

Vedtaket er fattet av Nordland fylkeskommune med hjemmel i lov av 17.6.2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) og forskrift av 22.12.2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

Høring etter forskrift om konsekvensutredning etter sektorlover

Søknaden ble sendt på høringsrunde etter forskrift om konsekvensutredning for tiltak i samme brev som oversendelse til kommune og orientering til sektoretater. Nordland fylkeskommune har vurdert at forholdene rundt den spesifikke søknaden er tilfredsstillende gjort rede for gjennom søknaden og søknadsprosessen, og det stilles derfor ikke krav om supplerende utredninger.

Norges Arktiske Universitet (UIT) kom med en marinarkeologisk vurdering i brev av 7.9.2019, hvor de skriver at søknaden omfatter klarering av ny lokalitet Rosøy i Rødøy kommune. Det finnes ingen kjente kulturminner under vann i gjeldende tiltaksområdene og tiltaket i sjø blir begrenset i omfang og de har derfor ingen merknader til søknaden. Brevet følger vedlagt i sin helhet.

Kystverket har vurdert søknaden opp mot Forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover. Staten skriver at de ikke kan se at den omsøkte lokaliteten har vesentlige virkninger som utløser behov for KU. Brevet, datert 30.8.2019 følger vedlagt i sin helhet.

Offentlig ettersyn og kommunal behandling

Søknaden har vært utlagt til offentlig ettersyn og behandlet i Rødøy kommune. Rødøy kommune vedtok detaljreguleringsplan for Lille Indre Rosøy i april 2019. Denne setter rammer for hva som kan etableres og det kreves innvilget byggesøknad før tiltak/bygging iverksettes. Det aktuelle området er i overordnet plan avsatt til LNF-sone B. Men kommunen skriver at det er gjennomført konsekvensutredning for planen i tråd med det som ble fastsatt i planprogrammet, og det vil si at konsekvenser for planforslaget er utredet og vurdert av kommunen. Det er i utredningene ikke fremkommet at planforslaget har større negative virkninger for natur, miljø og samfunn, og kommunen har vedtatt detaljreguleringsplanen for Lille Indre Rosøy.

Rødøy kommune opplyser i sin behandling av søknaden å ikke være kjent med at det planlegges tiltak som ligger utenfor de rammer som reguleringsplanen setter (etter endringen av anlegget fra gjennomstrømningsanlegg plassert under HAT til løfting av vann inn i anlegget plassert over HAT). Kommunen stadfester videre i sin kommunale behandling av søknaden og uttalelse i forbindelse med dette at tiltakene ligger innenfor areal avsatt til formålet og godkjent reguleringsplan, og tilrår søknaden godkjent. Kommunens uttalelse datert 23.9.2019 følger vedlagt.

Hovedmomenter i merknad etter offentlig innsyn:

Det kom inn en høringsuttalelse fra Øystein Høyvåg, som eier nærmeste hus til lokaliteten, knappe 900 m. unna omsøkt anlegg. Høyvåg klager på at lokalitet Rosøy vil bli vesentlig mer støyende enn

det som opprinnelig var planlagt, siden bassengene skal ligge høyere og krever pumping av alt vann. Dette igjen krever generatorer og gir støy fra pumpene. Øystein Høyvåg ber om at opprinnelige planer opprettholdes, slik at bassengene blir liggende lavere.

Rødøy kommune bemerker at de har ikke svart opp høringsuttalelsen ettersom den kom inn etter at kommunens saksframlegg var ferdigstilt.

Statsforvalteren

Statsforvalteren i Nordland (tidligere Fylkesmannen i Nordland) har gitt utslippstillatelse etter forurensningsloven for en biomasse på 13731 tonn MTB med en årlig produksjon av 19088 tonn laks og fôrforbruk på 20283 tonn per år. Samlet sett mener Statsforvalteren i Nordland at risikoen for at den omsøkte etableringen vil medføre forurensning som overstiger tåleevnen til resipienten er lav til middels stor. Dette gjelder for både nærsonen, hovedresipienten og tåleevnen til økosystemet. Etaten vurderer det slik at risikoen som foreligger kan følges opp forsvarlig med pålagte miljøundersøkelser. Tillatelsen datert 9.9.2020 følger vedlagt. **Det er en forutsetning at vilkår i tillatelsen blir fulgt.**

Statsforvalteren i Nordland (tidligere Fylkesmannen) har avgitt en faglig uttalelse ut fra hensynet til verneområder, friluftsliv og biologisk mangfold. Statsforvalteren i Nordland skriver i sin uttalelse at de er kritiske til etableringen med bakgrunn i blant annet det irreversible inngrepet og områdets karakter, jf. også etatens uttalelse til detaljreguleringsplanen. Etaten skriver at dette er den første søknaden Statsforvalteren i Nordland mottar om landbasert akvakultur i Nordland som medfører (1) et stort og irreversibelt inngrep i et uberørt område som (2) opprinnelig var avsatt til andre formål. Etablering av lokalitet Rosøy innebærer et stort inngrep i et ellers uberørt område, og selv om det per i dag ikke er registrert sårbart naturmangfold på Lille Indre Rosøya mener Statsforvalteren i Nordland at det må vektlegges at inngrepet er irreversibelt. Anlegg som krever slike tiltak bør legges til et planavklart og/eller eksisterende industriområde.

Det skal sprenges ut 500 000 m³ masser for å danne de tre bassengene, og med en ny driftsform vil det alltid være en fare for at økonomien i prosjektet kan medføre opphør. Etter det Statsforvalteren i Nordland kan se finnes det ingen insentiv til å tilbakeføre arealet dersom virksomheten på kort eller lang sikt avslutter sin drift på lokalitet Rosøy og forlater området. Denne problemstillingen er heller ikke omtalt i detaljreguleringsplan for området.

Landbasert akvakultur av matfisk på land er enn så lenge i oppstartsfasen, der en rekke ulike løsninger prøves ut. Statsforvalteren i Nordland har ingen forutsetning for å vurdere om løsningen som her er søkt om vil være konkurransedyktig. Selv om virksomheten skulle bli svært vellykket og være aktiv på Rosøy i lang tid vil området være permanent endret for ettertiden. Statsforvalteren i Nordland kan heller ikke se at det finnes åpenbare alternativer til etterbruk av bassengene. Statsforvalteren i Nordland uttalelse i sin helhet datert 9.9.2020 følger vedlagt.

Mattilsynet region Nord

Mattilsynet har gitt tillatelse til lokaliteten for en produksjon på 13731 MTB for lokalitet Rosøy, med vilkår om at i de første 24 mnd. er lokaliteten begrenset til 3600 tonn MTB for utprøving av prosjektet. De viser til at godkjenningen innebærer bruk av mange nye tekniske løsninger, som skal fungere sammen for å ivareta god fiskehelse og fiskevelferd. Dette har medført at Mattilsynet har måttet be selskapet om ytterligere dokumentasjon, og saken har derfor dratt ut i tid hos dem. Tillatelsen datert 7.2.2020 følger vedlagt. **Det er en forutsetning at vilkår i tillatelsen blir fulgt.**

Fiskeridirektoratet Region Nordland

Fiskeridirektoratet region Nordland har vurdert fiskeriinteressene i området og tilrår at søknaden innvilges. Etaten skriver at hele vestsiden av Rødøya er registrert som fiskefelt for passive redskaper. Dette er et fiskeområde som er relativt mye brukt, dvs. i store deler av året og av mange fartøy. Det drives direktefiske etter torsk, sei og taskekrabbe, men også utenom disse «sesongfiskeriene» er feltet benyttet til fiske etter kveite, uer, breiflabb (blandingsfiske) i de perioder de respektive arter er tillatt fangstet på. Fiskeridirektoratet legger imidlertid til grunn at en eventuell etablering av et landbasert oppdrettsanlegg, slik det er søkt, vil komme i relativt liten direkte konflikt med utøvelse av nevnte fiskerier. Etaten skriver avslutningsvis at de har store forventninger til landbasert oppdrett og mener at dette prosjektet vil kunne gi mange svar i forhold til fremtidig oppdrett av fisk. Uttalelsen i sin helhet datert 12.12.2019 følger vedlagt.

Kystverket Nordland

Kystverket Nordland har gitt uttalelse til etableringen den 30.8.2019. Etaten skriver at søknaden gjelder etablering av landbasert akvakultur, men viser også tiltak i sjø på vestsida av Rosøya. Siden anlegget skal plasseres på land vil det ikke berøre ferdsels- og sjøsikkerhetsmessige forhold i vesentlig grad. Etablering av kaianlegg/føringsflåte som vist i illustrasjon, og eventuelle vanninntak- og utslippsledninger, må imidlertid omsøkes etter havne- og farvannsloven. Dersom etablering av ledninger skal skje innenfor kommunalt sjøareal er det Rødøy kommune som skal behandle saken. I de tilfeller der tiltaket har betydning for, eller kommer innenfor forvaltningsareal tilknyttet ledssystemet, er det Kystverket som er rett myndighet. Brevet følger vedlagt.

Nordland fylkeskommune

Nordland fylkeskommune har vurdert søknaden etter akvakulturloven, og i forhold til bestemmelser i laksetildelingsforskriften, med særskilt vekt på §30 generelle vilkår for klarering av akvakulturlokalteter, om at en lokalitet for akvakultur kan klareres dersom;

a) *det er miljømessig forsvarlig;*

b) *det er foretatt en avveining av arealinteresser, med særlig vekt på*

- 1. søkers behov for areal til planlagt akvakultur,*
- 2. alternativ bruk av området til annen akvakultur,*
- 3. annen bruk av området, og*
- 4. verneinteresser som ikke omfattes av bokstav d.*

c) *det er gitt tillatelser som kreves etter*

- 1. lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv.,*
- 2. lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall,*
- 3. lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann.*

d) *det ikke er i strid med*

- 1. vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77,*
- 2. vedtatte vernetiltak etter kapittel V i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold,*
- 3. vedtatte vernetiltak etter lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.*

Med miljømessig forsvarlig (bokstav a) menes at virksomheten skal være forsvarlig både i forhold til forurensning og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold. Forvaltningsmyndighetene har et selvstendig ansvar for å legge prinsippene i §§ 8-12 i Lov av 19.6.09 nr. 100 om forvaltning av

naturens mangfold (naturmangfoldloven) til grunn som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet. Disse er § 8 kunnskapsgrunnlaget, § 9 føre-var-prinsippet, § 10 økosystemtilnærming og samlet belastning, § 11 kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver og § 12 miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder. Naturmangfoldloven legges derfor til grunn for vurderingen av miljømessig forsvarlighet etter laksetildelingsforskriften §30 a).

Kravet til kunnskapsgrunnlag skal ifølge naturmangfoldloven stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet (§ 8). Lokaliteten er vurdert i henhold til disse kravene. Vurderingene i forbindelse med søknaden er gjort ut fra tilgjengelig kunnskap, innsendte lokalitetsundersøkelser og registreringer i området. Det foreligger miljøundersøkelse (MOM-B) og strømmålinger for lokaliteten. Søknaden er vurdert opp mot ulike databaser som bl.a. Fiskeridirektoratets kartverktøy, Askeladden, Vann-Nett og Naturbasen. Fylkesmannen har gitt uttalelse om søknaden er i konflikt med å ivareta det biologiske mangfoldet. Mattilsynet har vurdert hensynet til fiskehelse og smitte i sin tillatelse.

Fylkeskommunen finner at saken er tilstrekkelig opplyst og at føre-var-prinsippet (§9) ikke kommer til anvendelse. Fylkeskommunen kan ikke se at det er grunnlag for å avslå søknaden ut fra hensynet til det biologiske mangfoldet, økologiske effekter eller naturmiljøet for øvrig (§10). Tiltakshaver skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter (§11). Det er egne forskrifter som angir krav til teknisk standard og regulerer drift av akvakulturanlegg. Det er et ufravikelig krav at driften skal være teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig (§12).

Vannforskriften gir rammer for vannforvaltningen. I henhold til vannforskriften skal tilstanden i alle vannforekomster beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand. Vannforskriften § 12 omhandler ny aktivitet eller nye inngrep. Lokaliteten ligger i vannforekomsten Rødøyfjorden, som i henhold til vann-nett er vurdert til å ha god økologisk tilstand, dog med lav presisjon. Det forventes at det omsøkte tiltaket ikke vil medføre at miljøtilstanden i vannforekomsten endres i negativ retning.

Akvakultur av laks kan ha betydelige effekter på vill laksefisk gjennom rømming, spredning av lakselus etc. Det er derfor av stor betydning at driften av anlegget foregår slik at en unngår vesentlig påvirkning på de ville bestandene av laksefisk. Ved drift av akvakulturanlegg stilles det imidlertid strenge krav for å hindre rømming samt tiltak mot lus, via ulike forskrifter. Med tanke på utslipp fra anlegget er oppdretter pålagt å følge et regime av oppfølgende undersøkelser underveis i driften.

Behovet for søknaden begrunnes med at Gigante Salmon Rødøy AS ønsker å etablere et landbasert matfiskanlegg. Lokaliteten det søkes på ligger innenfor vedtatt detaljreguleringsplan for Lille Indre Rosøy.

Nordland fylkeskommune kan ikke se at tillatelsen kommer i konflikt med annen eksisterende eller planlagt akvakultur, eller annen bruk av området.

Alle nødvendige tillatelser i henhold til laksetildelingsforskriften § 30 c) foreligger. Tiltaket er i tråd med arealdisponeringen i kommunens arealdel. Lokaliteten som omsøkes ligger innenfor vedtatt detaljreguleringsplan for Lille Indre Rosøy, og tiltaket anses å være i tråd med reguleringsplanen.

Planområdet omfatter hele Lille Indre Rosøy med tilstøtende havområder. I denne reguleringsplanen er landbasert akvakultur tatt med som ett av industriformålene som kan tillates, med feltbetegnelse BI. Det er også regulert for privat kai hvor fôringsflåte kan ligge permanent. Det er videre regulert for andre tekniske infrastrukturtrasèer på øya for anleggelse av rør for føring av vannmasser til og fra bassengene. Sjøområdet rundt øya er regulert til *bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner*, som åpner for etablering av inntaks- og utslippsrør fra akvakulturanlegg på land samt oppankring og manøvrering av fartøy som betjener eller blir betjent av industriområdet. Det er regulert en hensynssone for bevaring av kulturmiljø som sikrer bevaring av en gammel fortøyningsbolt.

Reguleringsplanen sier videre at før igangsetting av byggarbeider skal det foreligge konsesjon fra Direktoratet for Mineralforvaltning (DMF) for uttak av masser. Melding om uttak av masser skal være sendt DMF senest 30 dager før oppstart. Før igangsetting av byggarbeider skal det dessuten være utarbeidet tiltaksplan for sikring mot spredning av partikulært materiale i anleggsfasen. Denne tiltaksplanen skal være godkjent av teknisk etat ved Rødøy kommune. Før tiltaket tas i bruk skal det også dokumenteres mottak av avfall.

Det foreligger ingen informasjon om at tiltaket er i strid med vedtatte vernetiltak etter naturmangfoldloven eller kulturminneloven, eller andre forslag til vernetiltak eller verneinteresser som ikke omfattes av bokstav d). Fylkeskommunen viser til tiltakshavers aktsomhets- og meldeplikt dersom en under inngrep skulle støte på automatisk fredede kulturminner, jf. kulturminneloven. Vi minner tiltakshaver om at dersom en i forbindelse med tiltaket samt visuelle undersøkelser av øya eller havbunnen rundt anlegget, skulle komme over automatisk vernetede kulturminner eller funn av kulturhistorisk betydning, skal arbeid stanses og funnet skal varsles jf. kulturminneloven § 8, 2. ledd.

Vurdering av innkomne merknader i saken:

Fylkeskommunen har vurdert merknaden til Øystein Høyvåg, som eier nærmeste hus til lokaliteten, og som klager på at lokalitet Rosøy vil bli vesentlig mer støyende enn det som opprinnelig var planlagt, siden bassengene skal ligge høyere og krever pumping av alt vann. Dette igjen krever generatorer og gir støy fra pumpene. Øystein Høyvåg ber om at opprinnelige planer opprettholdes, slik at bassengene blir liggende lavere. For å avbøte på støy forutsetter fylkesråden at selskapet etablerer strømtilførsel til øya innenfor rimelig tid og senest innen 5 år etter at akvakulturtillatelsen er gitt, noe som fylkesråden anser kan være et avbøtende tiltak.

Konklusjon

Etter en samlet vurdering finner fylkeskommunen at det gis tillatelse. Fylkeskommunen kan ikke se at tiltaket vil føre medføre vesentlige negative endringer for området. Når det gjelder bruken av kjemiske midler mot lakselus oppfordrer Nordland fylkeskommune til restriktiv bruk av disse, og i henhold til Legemiddelverket sine retningslinjer. Det oppfordres også til, innenfor det som er ansett rimelig, å ta hensyn til eventuelle viktige verdi- og bruksinteresser i de omkringliggende områdene.

Generelle bestemmelser

Akvakulturanlegg skal etableres i samsvar med beskrivelser, tegninger og kartbilag som tillatelsen viser til. Driften skal være teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig.

Tillatelsen gis uten ansvar med hensyn til nabo-, eiendoms- eller andre privatrettslige forhold. Denne tillatelsen fritar ikke fra plikten til å innhente nødvendige tillatelser etter andre lover eller plikt til å overholde bestemmelser og påbud som gis med hjemmel i slike lover.

Det pliktes å gi tildelings- og tilsynsmyndigheten opplysninger, dokumenter, prøvemateriale eller annet materiale som er nødvendig for at tildelings- eller tilsynsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver etter akvakulturloven. Det er også en plikt å gjennomføre undersøkelser dersom det er nødvendig for at tildelings- eller tilsynsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver etter akvakulturloven.

Ved permanent opphør av drift på en lokalitet skal det sørges for fullstendig opprydning, herunder fjerning av installasjoner over og under vann. Fullstendig opprydning skal være fullført senest innen 6 måneder etter opphør.

Klageadgangen

Vedtaket kan bare påklages av parter eller andre med rettslig klageinteresse innen en frist på tre uker etter at vedkommende mottok vedtaket.

I medhold av forvaltningsloven § 27b blir det satt som vilkår for å reise søksmål at anledning til å klage er uttømmende benyttet.

En eventuell klage medfører ikke utsatt iverksettelse av vedtaket. Det er likevel adgang til å søke om at gjennomføringen utsettes til klagesaken er avgjort.

Med vennlig hilsen

Stine Qvigstad Jenvin
Fylkesdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

Kopi til:

Fiskeridirektoratet

Kh-sjekk

Fiskeridirektoratet

Region Nord

Postboks 185 Sentrum

5804

BERGEN

Kystverket

Nordland

Ntl Avd 80-02

Mattilsynet Region

Nord

Postboks 1502

6025

ÅLESUND

Lenningsveien 27

8900

BRØNNØYSUND

Kopi til:

Ntl

Fiskeridirektoratet Hovedkontoret	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Ntl Ut Norge Arktiske Universitet	Postboks 6050 Langnes	9037	TROMSØ
Rødøy kommune	Rådhuset	8185	VÅGAHOLMEN
Statsforvalteren i Nordland	Postboks 1405	8002	BODØ
Øystein Høyvåg	16 Franklin Road Weymouth Dorset Dt4 0jwUk		

Vedlegg:

Mattilsynet fatter vedtak om godkjenning av etablering av ny lokalitet Rosøy i Rødøy kommune - kopibrev (L)(2513679)	DokID	12249
Kritisk til etablering - Rosøy - Gigante Salmon Rødøy AS - Rødøy (L)(2872498)		12250
Innvilget utslippstillatelse - Rosøy - Gigante Salmon Rødøy AS - Rødøy - kopi (L)(2872472)		12251
Rødøy kommune - mail.notat ang. merknad akvakulturlokalitet Rosøy (L)(2353404)		12252
Uttalelse til søknad fra Gigante Salmon Rødøy AS om ny landbasert akvakulturlokalitet Rosøy i (L)(2353402)		12253
Øystein Høyvåg - merknad akvakulturlokalitet Rosøy (L)(2353405)		12254
Marinarkeologisk vurdering Oversendelse av akvakultursøknad for offentlig utlysning og kommunal uttalelse (L)(2325850)		12255
Gigante Salmon Rosøy AS 922699453 - Tilrådning av søknad om klarering av ny lokalitet Rosøy i Rødøy kommun (L)(2436617)		12256
Svar - Oversendelse av akvakultursøknad for offentlig utlysning og kommunal uttalelse og til sektor for or (L)(2319232)		12257
Akvakultursøknad landbasert matfiskanlegg Rosøy i Rødøy kommune (L)(2570)		12275
Orientering om klagerett akvakultur		12358

A.S.L. AS
Ågaveien 6

8618 MO I RANA

Akvakulturtillatelse til landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret på ny lokalitet 45009 Langsetvågen i Nesna kommune

Viser til søknad fra Arctic Seafarm Langset AS (A.S.L. AS) org.nr. 920 624 804, datert 3.10.2018, samt ettersendt dokumentasjon og korrespondanser bla. ettersendelser av nye kart. Det søkes om en ny lokalitet Langsetvågen for landbasert produksjon av matfisk av laks, ørret og regnbueørret i Nesna kommune i Nordland. Det søkes om en biomasse på 15 000 tonn.

Området er konsekvensutredet i forbindelse med reguleringsplan, og ett av formålene som kan tillates er landbasert akvakultur. Alle nødvendige tillatelser fra sektoretatene foreligger. Tiltaket er vurdert opp mot akvakulturloven, laksetildelingsforskriften og gitte retningslinjer fra Nærings- og fiskeridepartementet. Kriteriene for definisjon som landbasert anlegg anes som oppfylt. Fylkesrådet har behandlet saken og fattet positivt vedtak i saken, herunder også en vurdering av Langsetvågen industriområde. Det forutsettes at det opprettes en god dialog med aktører for en best mulig sameksistens mellom eksisterende og fremtidig industri på Langsetvågen. Det gjøres oppmerksom på at det må sendes inn endringssøknad dersom eventuelle endringer i disse tilpasningene skulle medføre søknadsplikt.

Vedtak

Nordland fylkeskommune viser til fylkesrådssak av 31.3.2020 og innvilger søknaden ved å gi tillatelse til etablering av ny lokalitet 45009 Langsetvågen for en maksimalt tillatt biomasse på 15 000 tonn for produksjon av landbasert matfisk av laks, ørret og regnbueørret i Nesna kommune. Den nye tillatelsen på lokaliteten får tillatelsesnummer N-NA-9 og kan kun benyttes på for landbasert produksjon på lokalitet Langsetvågen.

Lokalitetsnummer	Lokalitetsnavn	Kommune	MTB
45009	Langsetvågen	Nesna	15 000 tonn*

*Maksimalt tillatt årlig fôrmengde er satt til 16 500 tonn, jf. Fylkesmannens utslippstillatelse. Mattilsynet har satt en begrensning oppad til maksimalt 150 000 stk. fisk ved første driftssyklus.

Tillatelsen gjelder for en anleggsplassering som vist i kart, og som har følgende posisjoner i grader og desimalminutter (Kartdatum Euref89/WGS84):

Adresse: Postmottak Tlf.: 75 65 00 00
Fylkeshuset E-post: post@nfk.no
8048 Bodø

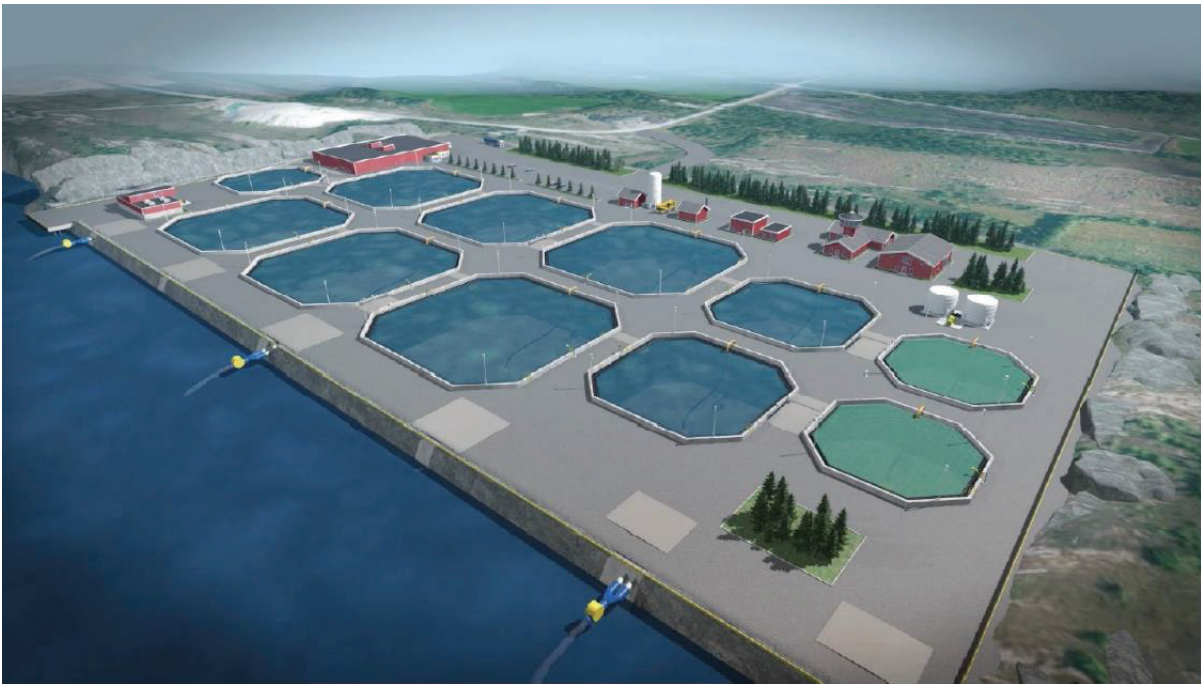
Avdeling for samfunnsutvikling
Næring
Ann Helen Haubakk
Tlf: 75 65 03 19

Besøksadresse: Prinsensgate 100

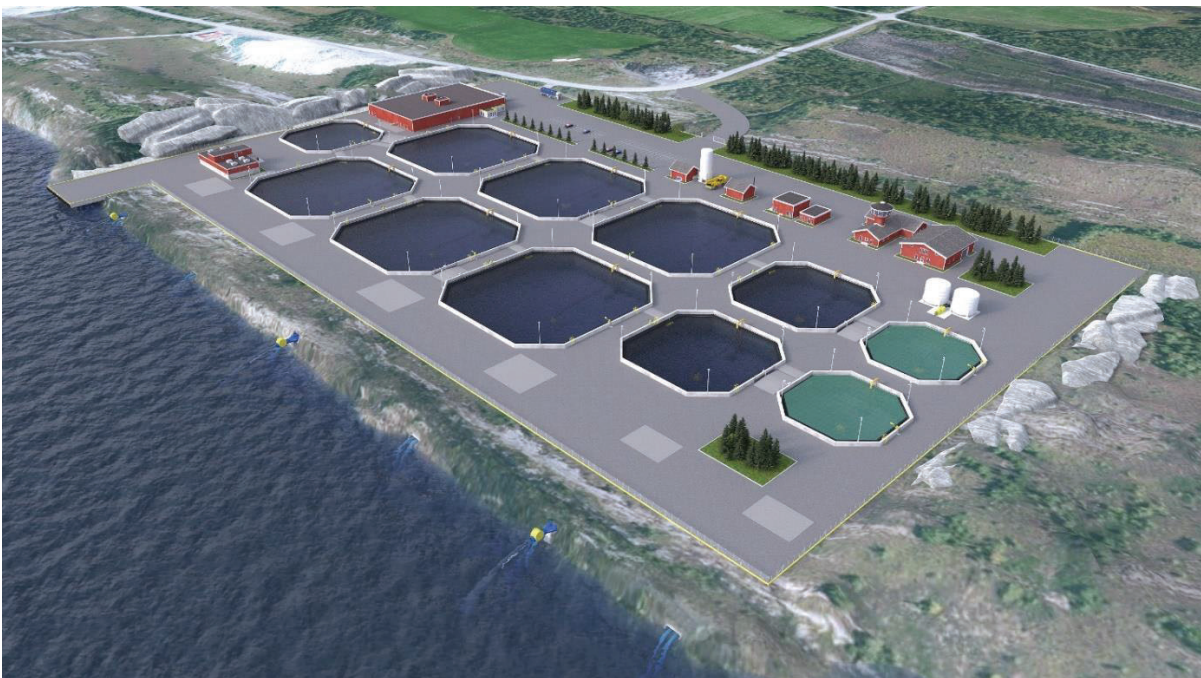
Midtpunkt landanlegg

N 66°16.192'

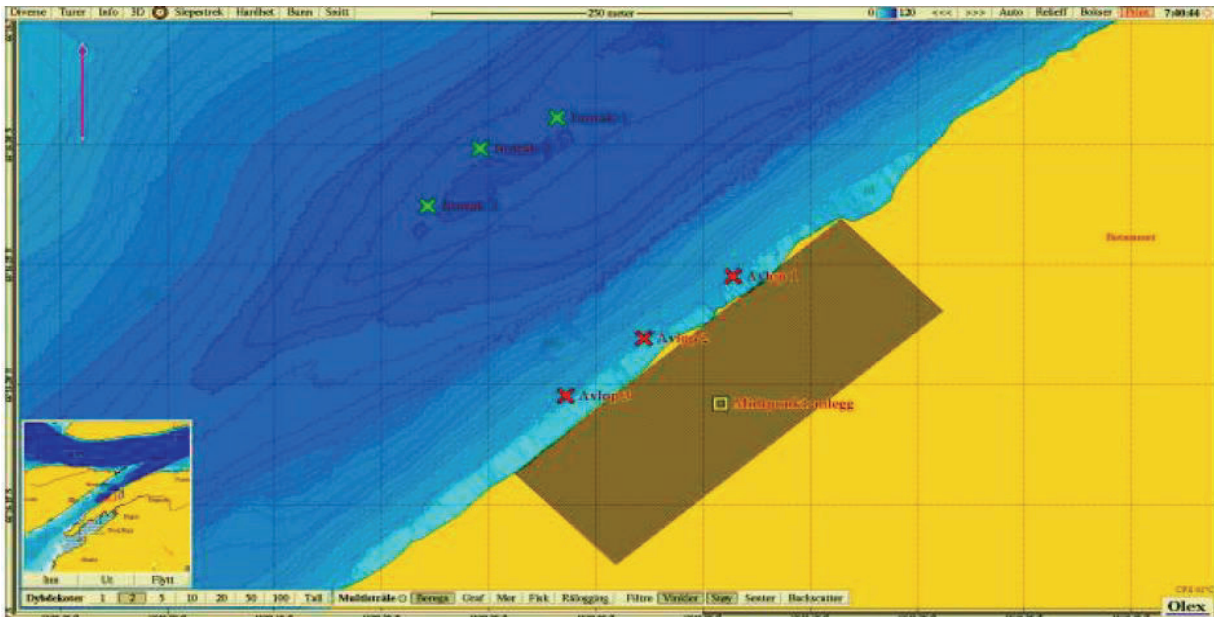
Ø 13°10.017'



Figur 1. Oversiktsbilde og kart over søkt plassering av akvakulturanlegg Langsetvågen. Tegningen er noe misvisende, ettersom det vil bli opprettholdt mer naturlige bergmasser mot kystlinja enn det som illustrasjonen viser (Hentet fra søknad).



Figur 2. Oversiktsbilde og kart over søkt plassering av akvakulturanlegg Langsetvågen. (Hentet fra søknad).



Figur 3. Oversiktskart som viser anleggsomriss, inntaks- og avløpspunkter. Geografisk senterpunkt for anleggets planlagte plassering er 66°16.192N, 13° 10.017Ø. Kartkilde: Olexkart fra søknaden.

Lokaliteten er med dette klarert for A.S.L. AS org.nr. 920 624 804 med tillatelsen N-NA-9. Tillatelsen er gitt for 15 000 tonn landbasert laks, ørret og regnbueørret. Tillatelsen kan ikke benyttes på sjølokaliteter.

Lokaliteten er registrert inn Akvakulturregisteret, lenke til offentlig versjon kan finnes på Fiskeridirektoratets hjemmeside¹.

Lovhjemmel

Vedtaket er fattet av Nordland fylkeskommune med hjemmel i lov av 17.6.2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) og forskrift av 22.12.2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

Bakgrunn og saksgang

Om søknaden

Søknaden gjelder etablering av ny landlokalitet Langsetvågen i Nesna kommune for landbasert akvakultur av laks, ørret og regnbueørret. Det søkes om en stående biomasse på 15 000 tonn. Søknaden har vært behandlet i Fylkesrådet og rådssaken ligger vedlagt.

Søknaden har vært offentlig utlyst og kommunalt behandlet i Nesna kommune. Nesna kommune uttalte først at søknaden er i samsvar med gjeldende planverk og hadde ingen merknader til søknaden. Lokaliteten det søkes på ligger innenfor nylig vedtatt reguleringsplan for Langsetvågen industriområde. I arealformålet er det åpnet for landbasert oppdrett og i sjøområdet er det åpnet for algeoppdrett. I kommunens andre uttalelse ber de Mo Industripark AS (MIP) utnytte handlingsrommet i reguleringsplanen og lokalisere omsøkte akvakulturlokalitet så langt sørvest som mulig. Nesna kommune stiller administrative ressurser til rådighet slik at en kan få en slik løsning, eventuelt også utvikling i tilstøtende områder utenfor regulert område. Kommunen har

¹ Fiskeridirektoratets hjemmeside www.fiskeridir.no

derimot ikke avgrenset eller spesifisert hvor akvakultur nøyaktig skal være i planen, og dette åpner dermed for at A.S.L. AS kan legge seg der de ønsker. Fylkeskommunen oppfatter det slik at det ikke er aktuelt for søker å endre arealet, og ønsker at saken skal behandles som den foreligger.

A.S.L. AS sendte i etterkant anmodning om prioritert behandling av søknaden ettersom de fryktet å være i fare for å miste investorer og grunneier MIP i prosjektet. Nesna kommune sendte også inn brev hvor de ba Fylkesmannen i Nordland framskynde behandling av søknaden med bakgrunn i at innvilgning av søknaden vil gi viktige vekstimpulser og nye arbeidsplasser.

Sluttbehandling av saken har beklageligvis dratt ut i tid på grunn av at det ikke har vært gjort tilstrekkelige arealavklaringer og dialog mellom søker, grunneier og nabobedrifter i forkant av innsending av søknad. En annen faktor har vært at Nærings- og fiskeridepartementet har kommet med nye retningslinjer som omhandlet definisjoner for hvilke anlegg som kan karakteriseres som landbasert akvakultur. A.S.L. AS har via sine advokater kommet med innspill til hvordan de mener de nye retningslinjene må forstås. Spørsmål om avklaringer har også vært gjort via nylige spørsmål på Stortinget, som også har vært avklarende i denne saken.

Fylkeskommunen oppfordret til dialog mellom A.S.L. AS som leietaker, grunneier MIP, Westcon Helgeland AS (Westcon), og kommunen, fordi dette tiltaket må ses i sammenheng med foreliggende planer og øvrig utvikling av Langsetvågen Industripark med tanke på sameksistens av ulike industriformål.

Ut fra den informasjonen som fylkeskommunen har mottatt, har det beklageligvis ikke framkommet noen løsning eller kommet til noen enighet partene mellom. Fylkeskommunen oppfatter det slik at det ikke er aktuelt for søker å endre arealet, og ønsker at saken skal behandles som den foreligger.

Naboaktøren Westcon, som holder til på det nylig regulerte området Nesna Industripark, har uttalt seg i saken. Selskapet mener at industri som etableres i området bør ha krav på seg til å kunne ligge utenfor allfarvei, og kan inneholde de vanlige industrielle virkninger som for eksempel stor tungtrafikk, støy og døgntkontinuerlig drift. Videre mener selskapet at landbasert akvakultur ikke er forenelig med selskapets planer om å etablere et skrotingsanlegg for rigger. Avslutningsvis skriver Westcon at så langt er det de som har utviklet industrielle arbeidsplasser i Nesna kommune. Dette har de gjort i nært samarbeid med industribedrifter i Rana og Alstahaug. Det vil eventuelt være svært kortsiktige hensyn som gjør at en slik "delikat" etablering som et matfiskanlegg i realiteten er, skal få bremse, og muligens stanse, deres egen industrielle utvikling.

Underveis i sluttbehandlingen hos fylkeskommunen kom det en ny retningslinje fra Nærings- og fiskeridepartementet, med en avklaring på hva som skal defineres som akvakultur på land kontra i sjø. Retningslinjene har vært gjenstand for spørsmål i Stortinget der Åsunn Lyngedal (A) stilte følgende spørsmål: «Er retningslinjene å forstå slik at all havbruksaktivitet på land må ha sitt laveste nivå over høyeste tidevann, og er det en ønsket situasjon fra et energiperspektiv?». Daværende fiskeri- og sjømatminister, Torbjørn Røe Isaksen, besvarte henvendelsen 11.3.2020. Det ble fremhevet at hensikten med retningslinjene er å presisere anvendelsesområdet for laksetildelingsforskriften kapittel 5a om tillatelse til akvakultur på land, og at retningslinjene er begrenset til en presisering av skillet mellom akvakultur i sjø og akvakultur på land. Det ble også presisert at: «Det er altså ikke slik at et anlegg er "på land" kun dersom laveste nivå (bunnen) i produksjonseenheten(e) er på et nivå over høyeste astronomiske tidevann (HAT). Dersom bunnen

er over HAT, vil anlegget klart være på land. Dersom bunnen i produksjonsenheten derimot er på et nivå under HAT, vil det bero på en konkret vurdering om anlegget er i sjø eller på land.

Forliggende søknad må vurderes opp mot retningslinjene. De nye retningslinjene er i sin helhet gjengitt under:

Orientering om retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk av laks, ørret og regnbueørret på land.

Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 4. juli 2019.

I forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) ble det 1. juni 2016 nr. 652 fastsatt særskilte bestemmelser for tildeling av tillatelse for akvakultur på land. Det følger av kapittel 5a i laksetildelingsforskriften at "det kan gis tillatelse til produksjon av laks, ørret og regnbueørret på land", jf. laksetildelingsforskriften § 28d. Fylkeskommunen "kan" etter en konkret vurdering gi tillatelse til landbasert akvakultur, jf. laksetildelingsforskriften § 8 første ledd.

Laksetildelingsforskriften skiller tydelig mellom tildeling av tillatelse til akvakultur av matfisk på lokaliteter i sjø/sjøvann, i ferskvann og på land. Den fysiske plasseringen av et akvakulturanlegg er avgjørende for hvilke tildelingsbestemmelser og hvilken regulering som kommer til anvendelse. Det er presisert i laksetildelingsforskriften § 31a at "tillatelser gitt til landbasert akvakulturvirksomhet kan ikke overføres til eller benyttes i sjø".

Matfisktillatelser i sjø er et begrenset gode som staten krever betydelig vederlag for, mens matfisktillatelser til akvakultur på land er vederlagsfrie og ubegrensede i antall. Dette er også i tråd med anbefalingene i Laks på land og Meld. St.16 (2014-2015), hvor det ble lagt vekt på at det er store forskjeller mellom rammevilkårene for driften av de ulike tillatelsene.

Retningslinjene som fremkommer i dette dokumentet presiserer anvendelsesområdet for laksetildelingsforskriften kapittel 5a om tillatelse til akvakultur på land, og retningslinjene er begrenset til presisering av skillet mellom akvakultur i sjø og akvakultur på land.

Retningslinjene presiserer også hvordan tillatelser til akvakultur på land skal avgrenses.

1. § 25 første ledd - Tildeling av tillatelse til akvakultur "på land" 1.1 Akvakultur

Laksetildelingsforskriften gjelder tildeling, endring og opphør av tillatelse til "akvakultur av laks, ørret og regnbueørret", jf. § 2 annet ledd. Akvakultur er "*produksjon av akvatiske organismer*", hvor produksjon regnes som "*ethvert tiltak for å påvirke levende akvatiske organismers vekt, størrelse, antall, egenskaper eller kvalitet*", jf. laksetildelingsforskriften § 4 bokstav a.

Selve produksjonen av laks, ørret og regnbueørret foregår normalt i "*produksjonsenheter*" som kan være "*merd, kar, dam, bur, poser, avstengning og lignende*", jf. akvakulturdriftforskriften § 4 bokstav t. På denne bakgrunnen er det nærliggende å forstå laksetildelingsforskriften slik at det er produksjonsenhetenes plassering som er avgjørende for hvor akvakulturvirksomheten skal anses å foregå. Dette innebærer at plassering av for eksempel støttesystemer som fôrlager, arbeidsplattformer, renseanlegg etc. er av mindre betydning.

1.2 "På land". Hvorvidt et anlegg skal anses for å være plassert i sjø eller på land må vurderes konkret i det enkelte tilfelle.

I vurderingen er det nærliggende å ta utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse av ordlyden. "Land" er i bokmålsordboken definert som et *"område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann"*. Med bakgrunn i denne definisjonen er det nærliggende å legge til grunn at vannflate, vannsøyle og sjøbunn ikke anses som land.

"Sjø" er samme sted definert som *"(del av) det sammenhengende saltvannsområdet på jorden"*. Havet er det sammenhengende saltvannsområdet på jorden, og er i Store norske leksikon beskrevet som *"den sammenhengende vannmassen som omgir Jordens fastland"*. Kartverket bruker "kystkontur" som begrep for grensen mellom sjø- og land, og i både sjø- og landkartene er denne lagt til middels høyvann. Et fellestrekk her synes å være den direkte forbindelsen mellom sjø og hav.

Etter dette kan det pekes på noen klare typetilfeller for akvakulturanlegg i sjø og på land. Et akvakulturanlegg vil klart være "i sjø" dersom produksjonsenheten(e) flyter i sjø, står på sjøbunnen, eller er omsluttet av sjø. Et akvakulturanlegg vil også klart være "på land" dersom produksjonsenheten(e) står på fast grunn eller på utfylte masser på et område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann, dersom også laveste nivå (bunnen) i produksjonsenheten(e) er på et nivå over høyeste astronomiske tidevann (HAT) i sjø slik at det ikke er noen direkte tilknytning mellom produksjonsenheten og sjø.

For akvakulturanlegg som ikke omfattes av de nevnte typetilfellene, vil grensedragningen mellom land og sjø måtte avgjøres etter en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

Det vil være sentralt å vurdere hvor produksjonsenheten(e) er plassert i forhold til grensen mellom land og sjø. Tilknytningen til havet er et naturlig utgangspunkt ved vurderingen av om et anlegg er plassert på land eller i sjø. Forbindelsen til havet kan være et eller flere sund, kanaler, tunneler, rør eller lignende. Det kan ikke være avgjørende for vurderingen om forbindelsen til havet midlertidig kan stenges eller blokkeres.

2. § 28d andre ledd - Avgrensning av tillatelse til akvakultur på land

Det følger av laksetildelingsforskriften § 28d andre ledd at tillatelse til akvakultur på land avgrenses i "maksimalt tillatt biomasse" (MTB). Ordlyden gir ikke rom for tvil. Maksimalt tillatt biomasse angir hvor stor stående biomasse det kan holdes i anlegget til enhver tid. Det gjøres for ordens skyld oppmerksom på at MTB kan være et lavere tall enn den årlige produksjonen til et anlegg.

Laksetildelingsforskriftens krav til enhet for avgrensning er absolutt, og gjelder uavhengig av om andre sektormyndigheter avgrenser sektortillatelsen på en annen måte. Det er dermed tillatelsens omfang i MTB som skal registreres i Akvakulturregisteret og som skal angis i akvakulturtillatelsen.

I brevform har A.S.L. AS via sine advokater redegjort for deres tolkning av disse retningslinjene. Hovedmomentene i brevet er gjengitt under.

De skriver at de ikke kommer inn på hvorvidt fylkeskommunen rettslig sett har adgang til å legge

disse retningslinjene til grunn i saksbehandlingen ettersom de er publisert lenge *etter* at prosjektet er startet og at søknaden var oversendt. De mener at disse retningslinjene uansett ikke er til hinder for at søknaden kan imøtekommes. Selskapet skriver i brevet at det er fylkeskommunen som foretar en vurdering om et anlegg er på land eller til sjø.

Videre skrives det at søknaden, etter retningslinjens ordlyd, ikke direkte er omfattet av typetilfellene for anlegg på land, da bunnen av anlegget ligger under HAT. Det presiseres likevel at selv om bunnen ligger under HAT, skal dette ikke være avgjørende for et avslag på søknaden. A.S.L. AS mener at søknaden kan imøtekommes fordi anlegget er tilnærmet lik typetilfellet for anlegg på land, da det ikke er noen direkte tilknytning mellom anlegg og sjø.

Selskapet mener at retningslinjene er nokså vage og lite konkrete i sin ordlyd for andre tilfeller enn de nevnte typetilfeller. Selskapet mener dette er bevisst fra departementets side. Departementet har igjennom retningslinjene, i praksis, overlatt det til fylkeskommunene å trekke opp og etablere en forvaltningspraksis for grensedragningen mellom land og sjø for søknader som ikke er like typetilfellene som nevnes.

De viser til at anlegget ligger innenfor kystkonturen og at det er utarbeidet en ny skisse som viser dette bedre, og dersom det skulle bli nødvendig kan det settes vilkår om at anlegget ikke skal etableres nærmere kystkonturen enn fem meter. Anlegget har ingen tilknytning til sjø. Vannet skal tas inn med elektriske pumper gjennom rør og vann kan ikke trenge gjennom uten bruk av pumper. I tillegg skal avløpsvannet renses, og slam skal samles opp og etter planen gå til biogass/forbrenning. Inntak og utløp vil kunne stenges helt. Hver produksjonsenhet vil være separate enheter som skal tørrlegges og desinfiseres. Anlegget er planlagt på privat grunn og de viser til at den private eiendomsretten og eierrådigheten vil strekke seg ned til under bunnen av anlegget, og det er ikke offentlig areal som i så måte skal benyttes.

Selskapet viser til at bunnen på produksjonsenheten i prinsippet vil kunne heves, men dette mener de ikke vil være rasjonelt i et miljø- og sikkerhetsperspektiv. Risikoen for karsprekk vil kunne være høyere, det vil kreves et økt energibehov ved pumping av vann og derav høyere CO2 avtrykk og mer slitasje på pumpene. Det vil også medgå mer betong for etablering av solide kar med mer som også har et betydelig miljømessig avtrykk.

Den landbaserte akvakulturlokaliteten er opprinnelig prosjektert av selskapet og saksbehandlet hos fylkeskommunen, utlyst og behandlet hos kommunen samt behandlet –og gitt tillatelser til hos sektoretater med kar som ligger under HAT. Vannet er tenkt pumpet inn i anlegget og anlegget har således ingen direkte tilknytning til sjøen. Det er i tillegg ikke direkte kontakt mellom produksjonsenheten og sjø, men dette skal foregå gjennom kontrollert utslipp med muligheter for oppsamling av slam.

A.S.L. AS på sin side mener også at dersom denne saken hadde vært behandlet innenfor den tidsfristen som tidsfristforskriften gir, skulle deres søknad allerede vært avklart før de nye retningslinjene ble gitt. De mener likevel at de nye retningslinjene ikke omfatter det omsøkte tiltaket og at det derfor må gis vedtak om tillatelse fra Nordland fylkeskommune. Fylkeskommunen påpeker her, at tidsfristen gjelder saker hvor all dokumentasjon foreligger de ulike forvaltningsetatene og alle øvrige elementer er avklart.

Høring og vurderinger etter forskrift om konsekvensutredning etter sektorlover

Tiltaket skal vurderes etter forskrift om konsekvensutredninger (FOR 2017-06-21-854). Forskriften trådte i kraft 1. juli 2017 og erstatter de to tidligere forskriftene om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredning for tiltak etter sektorlover. Akvakultur faller inn under vedlegg II om tiltak etter annet lovverk, og skal behandles etter § 10 jf. § 8. Fylkeskommunen er her ansvarlig myndighet for planer og tiltak for akvakultur. Beslutninger som gjøres etter forskriften er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven jf. forskriften § 3 annet ledd.

Søknaden ble sendt ut på høring til relevante fagetater med spørsmål om behovet for ytterligere utredninger utover konsekvensutredningen som allerede er gjort, i henhold til forskrift om konsekvensutredninger. Ingen av tilbakemeldinger fra de hørte parter som interesseorganisasjoner, sektormyndigheter, NTNU-Vitenskapsmuseet (kulturminner i sjø), Sametinget (samiske interesser), Reindriftsforvaltningen, eller de interne vurderingene hos fylkeskommunen med tanke på kulturminner på land, folkehelse og planfaglige vurderinger tilsa at det var behov for ytterligere dokumentasjon.

Området er tidligere blitt konsekvensutredet i forbindelse med ny reguleringsplan for Langsetvågen industripark. Multiconsult foretok en konsekvensutredning av området i 2019 for naturmangfold med den vurdering av at planforslaget samlet sett vil medføre en middels negativ konsekvens for naturmangfoldet. Dette er begrunnet ut fra området økologiske funksjonsområde for fugler. Først og fremst som hekkeområdet for flere rødlistede arter, men også som funksjonsområde for flere andre rødlistearter. Aqua Kompetanse AS bisto i 2019 med konsekvensutredning av vannmiljø og vurdering etter vannforskriften §12. De planlagte tiltakene ved Langsetvågen industriområde vil i hovedsak ha noen negative konsekvenser på resipienten og Engentjønnna, men dette vil stabilisere seg etter endt utbygging. Tiltakene vurderes derfor ikke til å gi redusert økologisk tilstand på sikt. Ved etablering av eksisterende virksomhet i 1996, ble det utført kulturminnefaglig befarings i området. Det er ikke funnet kulturminner innenfor det aktuelle området.

Søknaden er vurdert etter forskrift om behov for konsekvensutredning etter sektorlover. Det kom ikke inn opplysninger som skulle tilsa behov for supplerende opplysninger eller utredninger.

Fylkeskommunen har selv innhentet ytterligere uttalelser og vurderinger i saken basert på andre elementer i saken og innkomne merknad i saken og vurderer nå at saken er godt nok opplyst og det anses ikke som nødvendig med konsekvensutredninger etter sektorlover. Fylkeskommunen viser også til at der foreligger en reguleringsplan for området, og det i den forbindelse er utført en konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven.

Offentlig ettersyn og kommunal behandling

Søknaden har vært offentlig utlyst og kommunalt behandlet i Nesna kommune. Nesna kommune uttalte først at søknaden er i samsvar med gjeldende planverk og hadde ingen merknader til søknaden. Lokaliteten det søkes på ligger innenfor nylig vedtatt reguleringsplan for Langsetvågen industriområde. I arealformålet er det åpnet for landbasert oppdrett og i sjøområdet er det åpnet for algeoppdrett. I kommunens andre uttalelse ber de MIP utnytte handlingsrommet i reguleringsplanen og lokalisere omsøkte akvakulturlokalitet så langt sørvest som mulig. Nesna kommune stiller administrative ressurser til rådighet slik at en kan få en slik løsning, eventuelt også utvikling i tilstøtende områder utenfor regulert område. Kommunen har derimot ikke avgrenset eller spesifisert hvor akvakultur nøyaktig skal være i planen, og dette åpner dermed for at A.S.L. AS kan

legge seg der de ønsker. Fylkeskommunen oppfatter det slik at det ikke er aktuelt for søker å endre arealet, og ønsker at saken skal behandles som den foreligger. Kommunens behandlinger og uttalelser datert 7.12.2018 og 9.12.2019, følger vedlagt i sin helhet.

Det kom inn en merknad til søknaden, fra Nordland Fylkes Fiskarlag, under den offentlige utlysningen. Nordland Fylkes Fiskarlag har bekymringer med tanke på utslipp til nærliggende gyteområder. Som en løsning på dette ber Fiskarlaget om at utslippsledningene legges på dypt vann slik at de ikke påvirker gytingen som foregår i området. Uttalelsen datert 3.12.2018 følger vedlagt.

Westcon har kommet med merknader til etablering av et åpent akvakulturanlegg midt i området hvor planen var å legge til rette for en stor industripark. De frykter en slik etablering vil ha en negativ innvirkning på deres virksomhet i dag, og de planene de har for utvidelser i fremtiden. Søker har vært informert om dette, men dette var ikke ønskelig ettersom dette ville startet en helt ny prosess og nye miljøundersøkelser. Fylkeskommunen plikter å vurdere alle uttalelser og informasjon som måtte framkomme underveis i behandlinger av saker etter akvakulturloven. Ettersom uttalelsen kom inn i etterkant av den ordinære høringsrunden, ble kommunen og søker forespurt om å komme med tilsvar til denne merknaden. Merknad datert 20.12.2020, samt tilsvar følger vedlagt.

Sektormyndighetens behandling

Søknaden har vært sendt til behandling hos Mattilsynet, Fylkesmannen i Nordland, Kystverket Nordland og Fiskeridirektoratet region Nordland.

Begrunnelse for vedtaket

Nordland fylkeskommune har vurdert søknaden etter laksetildelingsforskriften § 30 om generelle vilkår for klarering av lokalitet for akvakultur, som sier at lokalitet for akvakultur kan klareres dersom:

a) *det er miljømessig forsvarlig;*

b) *det er foretatt en avveining av arealinteresser, med særlig vekt på*

- 1. søkers behov for areal til planlagt akvakultur,*
- 2. alternativ bruk av området til annen akvakultur,*
- 3. annen bruk av området, og*
- 4. verneinteresser som ikke omfattes av bokstav d, herunder vedtak om vern etter viltloven;*

c) *det er gitt tillatelser som kreves etter*

- 1. matloven,*
- 2. forurensningsloven,*
- 3. havne- og farvannsloven*
- 4. vannressursloven,*
- 5. dyrevelferdsloven; og*

d) *det ikke er i strid med*

- 1. vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven,*
- 2. vedtatte vernetiltak etter kapittel V i naturmangfoldloven, eller*
- 3. vedtatte vernetiltak etter kulturminneloven.*

a) Miljømessig forsvarlighet

Tiltaket er vurdert med hensyn til biologisk mangfold, forurensning av det ytre miljø og økologiske effekter.

Fylkesmannen har gitt en uttalelse om verneområder, friluftsliv og biologisk mangfold. I sin naturfaglige uttalelse mener Fylkesmannen at det er selve utbyggingen av landområdet ved Langsetvågen Industriområdet som får en viss betydning for biologisk mangfold i området. Naturmangfoldet ivaretas i dette tilfelle gjennom reguleringsplanen og plan- og bygningsloven. Utslipet er ikke forventet påvirke fuglelivet i området. Det er dog en sannsynlighet for økt begroing lokalt ved det grunne utslippspunktet, som kan føre til en del beiting av fugl. Uttalelsen fra Fylkesmannen datert 11.6.2019 følger vedlagt.

Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven bestemmer at prinsippene i loven §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet.

Søknaden er vurdert opp mot ulike databaser som bla. Fiskeridirektoratets kartverktøy, Askeladden, Vann-Nett og Naturbasen. Det foreligger miljøundersøkelser, samt strømmålinger for lokaliteten. Kravet til kunnskapsgrunnlag skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Vurderingene i forbindelse med søknaden er gjort ut fra tilgjengelig kunnskap, innsendte lokalitetsundersøkelser og registreringer i området. Fylkeskommunen finner at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. § 8 *Kunnskapsgrunnlaget*. Førre-var-prinsippet kommer derfor ikke til anvendelse, jf. §9 *Førre-var-prinsippet*.

Fylkeskommunen kan ikke se at det er grunnlag for å avslå søknaden ut fra hensynet til det biologiske mangfoldet, økologiske effekter eller naturmiljøet for øvrig jf. § 10 *Økosystem tilnærming og samlet belastning*.

Tiltakshaver skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter, jf. § 11 *Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver*.

Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver

Det er egne forskrifter som angir krav til teknisk standard og regulerer drift av akvakulturanlegg. Det er et ufravikelig krav at driften skal være teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig, jf. § 12 *Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder*.

Vannforskriften

Vannforskriften gir rammer for vannforvaltningen. I henhold til vannforskriften skal tilstanden i alle vannforekomster beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand. Vannforskriften § 12 omhandler ny aktivitet eller nye inngrep. Lokaliteten Langsetvågen er planlagt etablert med utslippspunkter i vannforekomsten Litsjona, som i henhold til vann-nett er vurdert til å ha god økologisk tilstand. Det forventes at etableringen av lokaliteten ikke vil medføre at miljøtilstanden i vannforekomsten endres i negativ retning. Dersom det skulle vise seg at driften skulle få negativ

effekt på tilstanden i vannforekomsten, vil forurensningsmyndighetene følge opp i lokaliteten i driftsfasen, og søker kan risikere pålegg om tilleggsundersøkelser.

b) Avveining av arealinteresser

1. Søkers behov for arealdisponeringen:

Søker ønsker å etablere et landbasert matfiskanlegg. Lokaliteten det søkes på ligger innenfor nylig vedtatt reguleringsplan for Langsetvågen industriområde. I arealformålet er det åpnet for landbasert akvakultur og i sjøområdet utenfor er det åpnet for akvakultur av algeproduksjon.

2. Alternativ bruk av området til annen akvakultur:

Nordland fylkeskommune kan ikke se at tillatelsen kommer i konflikt med annen eksisterende eller planlagt akvakultur.

3. Annen bruk av området:

Fylkeskommunen viser til at lokaliteten har vært offentlig utlyst og annonsert i aviser og lysningsblad, som er normal prosedyre for behandling av søknader etter akvakulturloven og forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (jf. kapittel 2, § 8 om søknadsbehandling).

Fiskeridirektoratet region Nordland har vurdert søknaden og har gitt en tilrådning til etablering basert på en vurdering av de totale konsekvensene for fiskeriinteressene i området og konfliktpotensial. De viser til at det gjennom gjeldende lovverk stilles strenge krav om jevnlig miljøundersøkelser, for å sikre bærekraftig drift ved lokaliteten. Uttalelsen datert 4.1.2019 følger vedlagt.

Søknaden er vurdert opp mot annen og alternativ bruk av området. Lokaliteten det søkes på ligger innenfor nylig vedtatt reguleringsplan for Langsetvågen industriområde. I arealformålet er det åpnet for landbasert oppdrett og i sjøområdet er det åpnet for akvakultur av algeproduksjon. I konsekvensutredningen som ble utført for området framkom det at det i sør er et område avsatt i arealplanen som fritidsformål i form av strand og fiskeplass. Kommunens uttalelse skal tillegges stor vekt ved vurdering av søknaden. I nærværende sak har kommunen ingen merknader til søknaden. Den avsluttende søknadsbehandlingen skal likevel ivareta en helhetlig avveining mellom næringsinteressene og andre samfunnsinteresser. Arealet det søkes på anses, etter innkommet merknad fra Westcon, å kunne komme i konflikt med allerede etablert industri i området.

Vurdering av innkomne merknader:

Merknaden til Nordland Fylkes Fiskarlag er vurdert. For å avbøte på utslipp til nærliggende gyteområde kan det være et alternativ å vurdere alternative utslippspunkter, noe som anses kunne være avbøtende. En slik endring måtte det i så tilfelle søkes om, og saken måtte gå til ny behandling ettersom sektormyndighetene har fattet sine vedtak utfra de forespeilte inntak og utslippspunktene.

4. Verneinteresser som ikke omfattes av bokstav d:

Fylkeskommunen er ikke kjent med at endringen kommer i konflikt med forslag til vernetiltak eller verneinteresser som ikke omfattes av bokstav d.

Det foreligger ikke noe vedtak om vern eller andre klare restriksjoner som skulle tilsi at det ikke kan tillates akvakultur i området.

c) Tillatelser etter annet lovverk:

Alle nødvendige tillatelser i henhold til forskriften punkt c foreligger.

Mattilsynet har gitt tillatelse til etablering av akvakulturanlegg på lokaliteten etter matloven og dyrevelferdsloven. Tillatelsen gjelder for 15 000 tonn MTB, begrenset oppad til 150 000 stk. fisk ved første driftssyklus. De viser til at godkjenningen innebærer bruk av mange nye tekniske løsninger, som skal fungere sammen for å ivareta god fiskehelse og fiskevelferd. Dette har medført at Mattilsynet har måttet be selskapet om ytterligere dokumentasjon, og saken har derfor dratt ut i tid hos dem. Mattilsynets vedtak om godkjenning datert 25.6.2019 er vedlagt.

Kystverket har ikke uttalt seg i saken.

Fylkesmannen i Nordland har behandlet søknaden og gitt tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven. Tillatelsen er gitt for en maksimalt tillatt biomasse på 15 000 tonn på lokaliteten med en maksimalt tillatt førmengde på 16 500 tonn. Utslippstillatelsen med spesifikke vilkår, datert 19.6.2019 er vedlagt.

d) Tiltaket er ikke i strid med:

1. vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven

Lokaliteten det søkes på ligger innenfor nylig vedtatt reguleringsplan for Langsetvågen industriområde, og tiltaket er dermed i tråd med plan. I denne reguleringsplan er akvakultur tatt med som ett av industriformålene som kan tillates.

2. vedtatte vernetiltak naturmangfoldloven

Det foreligger ingen informasjon om at tiltaket er i strid med vedtatte vernetiltak etter naturmangfoldloven.

3. vedtatte vernetiltak kulturminneloven

Det foreligger ingen informasjon om at tiltaket er i strid med vedtatte vernetiltak etter kulturminneloven. Det vises til kulturminnelovens meldeplikt dersom det skulle avdekkes kulturminner i området.

På bakgrunn av nye retningslinjer for landbasert akvakultur, måtte tiltaket vurderes grundig for å få klarhet i om anlegget kunne karakteriseres som et landbasert anlegg. Nordland fylkeskommune ser det slik at ettersom tilknytningen til sjø ved inntak og avløp skal være kontrollert via rør og pumper vil det ikke være en direkte tilknytning til sjø og fylkeskommunen vurderer derfor at dette tiltaket anses for å være landbasert. I tillegg ligger det omsøkte arealet på privat grunneiers land innenfor kystlinja.

På Langsetvågen er det to næringsinteresser som møtes, og begge er viktige for Nesna kommune og for Nordland. Både havbruk og verftsindustri har lang tradisjon i fylket. Det å få næringsetableringer i Nesna, som i disse dager søker om statlig omstillingsstatus, er viktig for å redusere ulempene med nedleggelsen av Nord universitet sin aktivitet på Nesna.

I en uttalelse fra Westcon uttrykkes det bekymring for at den omsøkte etableringen slår negativt ut

for bedriftens utviklingsmuligheter. Å få et åpent matfiskanlegg som nabo vurderes som en reell utfordring for en bedrift som bl.a. sikter seg inn mot markedet for rigggvedlikehold, og som har deltatt i prosjekter for å se på muligheter for å starte skrottingsaktivitet av både rigger og eller maritime fartøyer.

Bekymringen knyttet til det å få etablert næringer, som kan komme i konflikt med hugging av skip og oljeinstallasjoner, er også berørt i et notat utarbeidet av Arise DRS knyttet til «Ship Recycling Plan, og – Arealdisposisjonsplan» der spesifikt fiskeoppdrett nevnes som en næring som kan komme i konflikt med hugging av skip og oljeinstallasjoner. Dette nevnes i notatet uten å gå videre i dybden på hvorfor.

Westcon har det siste året investert betydelige beløp i ny dokk og tilrettelegging av nytt industriareal. De sier selv at de fram til sommeren, når ny dokk skal stå klar, har som mål å øke bemanningen opp mot 80 ansatte fra dagens 40.

Fylkeskommunen har bedt søker om å gå i dialog med Westcon for å få en diskusjon rundt avbøtende tiltak for å kunne skape en eventuell omforent sameksistens med eksisterende industri i området. Det er signalisert at det vil være utfordrende for fylkeskommunen å ferdigstille saken før fylkeskommunen har dokumentasjon på at partene er i dialog med mål om å finne omforente løsninger som både eksisterende og nye aktører kan leve godt med. Det er viktig at avbøtende tiltak står proporsjonalt i forhold til fordeler med en ny etablering kontra ulemper for eksisterende industri. Det kan virke som om at avbøtende tiltak ikke har vært tilstrekkelig diskutert mellom A.S.L. AS og Westcon.

Fylkesrådet beklager i sitt saksframlegg at det ikke har vært vilje eller mulig å komme fram til en løsning om avbøtende tiltak mellom etablert industri og søker. Fylkesrådet er av den oppfatning at det burde være mulig å komme fram til en løsning som er tilfredsstillende for begge parter, slik at begge næringene kan sameksistere i området. Dette anser Nordland fylkeskommune som viktig for Nesna kommune, som i disse dager søker om statlig omstillingsstatus, er viktig for å redusere ulempene med nedleggelsen av Nord universitet sin aktivitet på Nesna.

Fylkesrådet finner likevel at det er avgjørende for søker å få et svar på søknad om tillatelse. Det er viktig at søker gis mulighet til å utvikle driften videre på en bedriftsøkonomisk måte. Slik som saken står nå, finner ikke Fylkesrådet at de pågående næringsinteressene vil bli betydelig skadelidende av tiltaket. Det foreligger heller ikke konkret informasjon om prosjekter eller aktiviteter på nåværende tidspunkt som skulle tilsa at det ikke skal kunne gis en tillatelse til akvakulturanlegget.

Den landbaserte akvakulturlokaliteten er opprinnelig prosjektert av selskapet og saksbehandlet hos fylkeskommunen, utlyst og behandlet hos kommunen samt behandlet –og gitt tillatelser til hos sektoretater med kar som ligger under HAT. Vannet er tenkt pumpet inn i anlegget og anlegget har således ingen direkte tilknytning til sjøen. Det er i tillegg ikke direkte kontakt mellom produksjonsenheten og sjø, men dette skal foregå gjennom kontrollert utslipp med muligheter for oppsamling av slam. Nordland fylkeskommune tolker ikke de nye retningslinjene slik at det er en forutsetning at bunnen på produksjonsenheten er plassert over HAT, men at det sentrale ligger i tilknytningen til sjø og fysisk plassering i forhold til kystlinja.

Saken har vært behandlet i Fylkesrådet og ut fra en samlet vurdering finner Nordland fylkeskommune å kunne gi A.S.L AS tillatelse til etablering av ny lokalitet Langsetvågen.

Generelle vilkår

- Anlegget skal etableres i samsvar med vedlagte tegning som viser anleggets godkjente plassering og i henhold til koordinater.
- Tillatelsen gis uten ansvar med hensyn til nabo-, eiendoms- eller andre privatrettslige forhold.
- Tillatelsen gis under forutsetning av at etablering, drift og eventuell avvikling blir gjennomført i samsvar med til enhver tid gjeldende lover, forskrifter og vilkår.
- Tillatelsen med vedlegg skal oppbevares tilgjengelig for alle ansatte på anlegget, og også slik at den kan forevises til alle som er bemyndiget kontrollrett.

Tillatelsesinnehaver har plikt til å sette seg inn i regelverket som gjelder for tillatelser etter akvakulturloven. Akvakulturloven med tilhørende forskrifter er tilgjengelig på www.lovdata.no.

Klagerett

Vedtaket kan påklages av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresse innen 3 uker fra det tidspunktet underretningen om avgjørelsen er kommet fram til vedkommende part, se om dette i vedlagte orientering. Eventuell klage skal sendes til Nordland fylkeskommune.

En eventuell klage medfører ikke utsatt iverksettelse av vedtaket. Det er likevel adgang til å søke om at gjennomføringen utsettes til klagesaken er avgjort. I medhold av forvaltningsloven § 27b er det satt som vilkår for å reise søksmål at anledning til å klage er uttømmende benyttet. Vedtaket kan bare påklages av parter eller andre med rettslig klageinteresse innen en frist på tre uker etter at vedkommende mottok vedtaket.

Med vennlig hilsen

Stine Qvigstad Jenvin
fylkesdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

Hovedmottakere:

A.S.L. AS	Ågaveien 6	8618	MO I RANA
-----------	------------	------	-----------

Kopi til:

A S L AS	Ågaveien 6	8618	MO I RANA
A S L AS	Ågaveien 6	8618	MO I RANA
Arctic Seafarm			
Fiskeridirektoratet	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN

Kopi til:

Fiskeridirektoratet Kh-sjekk			
Fiskeridirektoratet Region Nordland	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Fylkesmannen i Nordland	Postboks 1405	8002	BODØ
Kystverket Nordland	Postboks 1502	6025	ÅLESUND
Mattilsynet	Felles postmottak Postboks 383	2381	BRUMUNDDAL
Mattilsynet Etableringsteamet			
Mo Industripark AS	Postboks 500	8601	MO I RANA
Nesna kommune	Movegen 24	8700	NESNA
Nordland Fylkes Fiskarlag	Postboks 103	8001	BODØ
Westcon Helgeland AS	Langsetvågen Industriområde	8700	NESNA

Vedlegg:

	DokID
Uttalelse - Arctic Seafarm Langset AS - søknad om ny landbasert akvakulturlokalitet Langsetvågen	1573549
Langsetvaagen, Nesna.pdf.pdf	1573550
Kopi av annonsering.pdf	1573551
Uttalelse - ny lokalitet	1573552
FW: Message from KM_C308	1573553
Fiskeridirektoratets tilrådning - Arctic Seafarm Langset AS 920624804 - Klarering av ny landbasert akvakulturlokalitet Langsetvågen i Nesna kommune	1573554
Oversendelse av tillatelse etter forurensningsloven for lokaliteten Langsetvågen i Nesna kommune - kopibrev	1573555
1361318.PDF	1573556
Uttalelse til videre behandling etter akvakulturloven og matloven for lokaliteten Langsetvågen i Nesna kommune Arctic Seafarm AS	1573557
Informasjon om at Arctic Seafarm Langset AS i vedtak av 5. juni 2019 er gitt godkjenning til etablering av lokalitet Langset til landbasert oppdrett av laks i Nesna kommune, Nordland	1573558
E-post	1573559
Vedrørende behandling av landbasert oppdrettsanlegg - Langsetvågen i Nesna	1573560
Svarbrev vedr.godkjenning FK	1573561
Vedr. vår søknad - vedlegg	1573562
Skisse anlegg_14_08_b	1573563
Tilsvar til brev angående lokalitet Langsetvågen i Nesna Kommune	1573564
Avtale rekkefølgekrav	1573565
Reg.plankart med ca påtegning av MIP`arealer fra grense WH	1573566
E-post	1573567
Tilsvar fra Nesna kommune om merknad til Arctic Seafarm Langset AS - Søknad om ny landbasert aquakultur lokalitet i Langsetvåge	1573568
Søknad om etablering av ny akvakulturlokalitet Langsetvågen i Nesna kommune	1573570
Orientering om klagerett akvakultur	1573645

A S L AS
Att: Bjørn Pedersen
Søderlundmyra 18
8622 MO I RANA

A.S.L. AS - Utsatt iverksetting av Nordland fylkeskommunes vedtak om tillatelse til landbasert akvakultur på lokaliteten 45009 Langsetvågen

Fiskeridirektoratet viser til brev av 7. august 2020 fra Nordland fylkeskommune med oversendelse av klage fra Westcon Helgeland AS på Nordland fylkeskommunes vedtak av 31. mars 2020. Vedtaket gjelder tillatelse til A.S.L. AS for landbasert akvakultur på lokaliteten 45009 Langsetvågen i Nesna kommune.

Fiskeridirektoratet beslutter at Nordland fylkeskommunes vedtak av 31. mars 2020 om tillatelse til akvakultur på land på lokaliteten 45009 Langsetvågen ikke skal iverksettes før klagen er avgjort, jf. forvaltningsloven § 42.

1. Kort om saken

3. oktober 2018 søkte A.S.L. AS om tillatelse til å etablere landbasert akvakultur i Langsetvågen i et gjennomstrømningsanlegg med innløp og utløp i sjø. Akvakulturanlegget skal bygges ned i terrenget og A.S.L. AS vil i den sammenheng sprengte ut masser i terrenget.

31. mars 2020 fattet Nordland fylkeskommune vedtak om tillatelse til A.S.L. AS for landbasert akvakultur av matfisk av laks, ørret og regnbueørret med 15 000 tonn maksimalt tillatt biomasse på lokaliteten 45009 Langsetvågen (heretter også kalt «lokaliteten») i Nesna kommune.

4. mai 2020 klaget Westcon Helgeland AS på vedtaket. Westcon Helgeland AS anfører i korte trekk at fylkeskommunen har lagt til grunn feil faktum, at saken ikke er tilstrekkelig opplyst, at akvakulturanlegget ikke vil være på land og at det ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til deres etablerte næringsvirksomhet i avveiningen av arealinteresser.

Nordland fylkeskommune tok ikke klagen til følge og sendte 7. august 2020 klagesaken til Fiskeridirektoratet.

2. Begrunnelse for beslutningen om utsatt iverksetting av Nordland fylkeskommunes vedtak av 31. mars 2020

Fiskeridirektoratet kan som klageinstans beslutte at Nordland fylkeskommunes vedtak av 31. mars 2020 ikke skal iverksettes før klagen er avgjort, jf. forvaltningsloven § 42 første ledd første punktum.

Utsatt iverksetting av fylkeskommunens vedtak i denne saken innebærer at A.S.L. AS ikke har rett til å drive akvakultur på lokaliteten i tråd med tillatelsen fra fylkeskommunen før Fiskeridirektoratet har avgjort klagen.

Fiskeridirektoratet legger til grunn at utsatt iverksetting av fylkeskommunens vedtak av 31. mars 2020 vil kunne medføre betydelig ulempe for A.S.L. AS som innehaver av akvakulturtillatelsen. Dette taler mot å beslutte utsatt iverksetting i denne saken. I telefonsamtale 1. september 2020 opplyser Bjørn Pedersen i A.S.L. AS at de er kommet godt i gang med prosjektet og at det i løpet av kort tid er planer om å inngå kontrakt med entreprenør, men at det hittil ikke er gjort inngrep i terrenget på lokaliteten.

A.S.L. AS har planer om å sprengne ut masser for å bygge akvakulturanlegget ned i terrenget. Fiskeridirektoratet legger til grunn at etablering av det aktuelle akvakulturanlegget vil innebære et betydelig og irreversibelt inngrep i terrenget, og det vil derfor være uheldig om akvakulturanlegget blir etablert før klagen er avgjort. Dette taler for å beslutte utsatt iverksetting.

Etter en foreløpig gjennomgang av saken er Fiskeridirektoratet i tvil om det aktuelle akvakulturanlegget vil være «på land», jf. laksetildelingsforskriften § 28d. Fiskeridirektoratet vurderer at også dette forholdet og hensynet til klageren taler for å beslutte utsatt iverksetting.

Fiskeridirektoratet beslutter etter dette at Nordland fylkeskommunes vedtak av 31. mars 2020 om tillatelse til landbasert akvakultur på lokaliteten 45009 Langsetvågen ikke skal iverksettes før klagen er avgjort, jf. forvaltningsloven § 42. Fiskeridirektoratet legger særlig vekt på å unngå et irreversibelt terrenginngrep før klagen er avgjort.

Beslutningen om utsatt iverksettelse er en prosessuell avgjørelse og ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd. Beslutningen om utsatt iverksettelse kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 jf. § 3.



3. Fiskeridirektoratet ber om ytterligere opplysninger fra A.S.L. AS

Fiskeridirektoratet ber om ytterligere opplysninger fra A.S.L. AS for at vi skal kunne ta stilling til om det planlagte akvakulturanlegget vil være på land, jf. laksetildelingsforskriften § 28d. Vi ber derfor A.S.L. AS redegjøre grundig for den planlagte utformingen av akvakulturanlegget i form av detaljerte beskrivelser, planer og tegninger. Vi ber særlig om detaljer knyttet til anleggets innløp og utløp i sjø og arrangement av rør, kar, pumper, ventiler og øvrige innretninger for vannbehandling og slamoppsamling i akvakulturanlegget.

Fiskeridirektoratet ber A.S.L. AS samtidig om å sende inn også eventuelt andre merknader til saken.

Fiskeridirektoratet ber om svar fra A.S.L. AS før 15. september 2020.

Med hilsen

Anne B. Osland
seksjonssjef

Knut Inge Engelbreth
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift.



Mottakerliste:

A S L AS

Søderlundmyra 18

8622

MO I RANA

Kopi til:

Nordland fylkeskommune

Postboks 1485

8048

BODØ

Westcon Helgeland AS

Fylkeshuset

Langsetvågen

8700

NESNA

Industriområde

KOPPI



Fiskeridirektoratet
Kyst- og havbruksavdelingen
Postboks 185
5804 Bergen

POST OG BESØKSADRESSE

Vikegata 25
6150 Ørsta

TELEFON +47 70 13 45 45
TELEFAX +47 70 13 45 46
ORG.NR 999 651 526 MVA

E-POST aalesund@ovgj.no

WEB www.ovgj.no

Medlemmer av Den Norske Advokatforening

Vår ref.:
128207/520098/ESA

Deres ref.:
20/12245

Ansvarlig advokat:
Erik Staurset Andresen

Ørsta,
9.oktober 2020

SVAR PÅ ANMODNING OM BESKRIVELSE AV LANDBASERT ANLEGG

1 Innledning

Vi viser til Fiskeridirektoratets forespørsel om nærmere beskrivelse av vår klients planlagte landbaserte akvakulturanlegg.

Vi viser også til Fiskeridirektoratets e-post 24. september 2020 der vår klients svarfrist ble forlenget til 12.oktober 2020, i samsvar med vår forespørsel om fristforlengelse. I svaret om fristforlengelse presiserte Fiskeridirektoratet at direktoratet ikke har bedt om at det utarbeides ny dokumentasjon. Vi vil kort bemerke at den dokumentasjonen som var utarbeidet og som lå til grunn for søknaden er den dokumentasjonen direktoratet har uttrykt tvil til og funnet grunnlag for å etterspørre ytterligere dokumentasjon om. Fra vår klients ståsted har det derfor vært nødvendig å utarbeide utfyllende dokumentasjon for å sikre at tvilen hos direktoratet ikke lenger skal være til stede. Før tillatelsen ble innvilget har det ikke vært aktuelt for vår klient å detaljprosjekttere anlegget. For å svare opp direktoratets forespørsel har det derfor vært nødvendig å sammenstille og utarbeide utfyllende dokumentasjon slik anlegget per i dag er tenkt uformet.

Vi påpeker imidlertid allerede innledningsvis at det er gitt tillatelse til etablering av et akvakulturanlegg på land og det er et akvakulturanlegg på land vår klient skal realisere.

2 Nærmere beskrivelse av landanlegget

Vår klient har i prosjekteringsarbeidet utarbeidet en rapport, sammen med Multiconsult som er detaljprosjekterende for tekniske løsninger, vedrørende landanlegget med tilhørende skisser. Rapporten følger vedlagt.

Vedlegg 1: Rapport utarbeidet av Multiconsult, datert 7.oktober 2020

Som rapporten viser vil anlegget ligge inne på et eksisterende landområde. Anleggets plassering og etablering er i samsvar med kartskisser som lå til grunn for søknaden og fylkeskommunens tillatelse til å etablere et landbasert anlegg.

Hver produksjonsenhet vil stå på fast land og således ikke flyte i sjøvann eller på noen måte være omkranset av sjøvann i et kunstig sjøbasseng. Alt vann vil pumpes inn og ut av produksjonsenhetene og vannstanden inne i produksjonsenhetene vil være fullstendig upåvirket av tidevannet.

Mo Industripark, som eier landområdet der det landbaserte anlegget skal stå, skal sprengne ut og planere det regulerte området for å kunne bruke arealet til industriformål. Arealet er underlagt privat eiendomsrett. Om arealet ikke brukes til akvakulturformål kan det eksempelvis bygges ut til andre industriformål innenfor dagens reguleringsplan. Det er imidlertid ikke mulig å etablere aktivitet i sjø på det aktuelle arealet. All aktivitet som foregår på arealet vil være landbasert. At arealet er underlagt privat eiendomsrett og kan bebygges til andre landbaserte formål viser at dette er innenfor et areal som må forstås som «på land».

I søknaden som ble sendt inn om etablering av et landbasert akvakulturanlegg var det presentert planer om at produksjonsenhetene skulle sprenges ned i fjellet, på tørr landgrunn, uten noen form for kontakt med sjøvann, slik at bunnen av karene havnet noen meter under HAT. Tanken med dette var på søknadstidspunktet å redusere pumpekostnadene og ressursbruken til flytting av vann. Anlegget var på dette tidspunktet ikke detaljprosjektert. Søknaden ble sendt inn lang tid i forveien av departementets retningslinje 4.juli 2019. Fylkeskommunen har foretatt en vurdering etter laksetildelingsforskriften § 28d og foretatt en avveining i samsvar med retningslinjen og har korrekt kommet frem til at omsøkte plassering av anlegget er på land. Vi er enig i den konkrete vurderingen fylkeskommunen har foretatt i denne saken.

Når tillatelsen til det landbaserte anlegget ble gitt på aktuelle lokalitet ble detaljprosjekteringen satt i gang. Effektberegninger av pumpebehovet viser per i dag at det er kostnadseffektivt at anlegget blir stående med laveste punkt noe over HAT enn at bunnen sprenges ned og under HAT. Av den grunn er anleggsskissen slik den nå fremgår i vedlagte rapport fra Multiconsult noe endret fra konseptbeskrivelsen som lå til grunn for søknaden. Plasseringen innenfor området er ellers den samme. Vi understreker derfor justeringen som har skjedd i detaljprosjekteringen utelukkende gjelder anleggets vertikale plassering på landeiendommen slik at arealbeslaget og arealbruken sett ovenfra er det samme.

3 Det er søkt om - og gitt tillatelse til - et akvakulturanlegg «på land»

Vår klient har søkt om akvakulturtillatelse for etablering av akvakulturanlegg «på land» og det er landbasert akvakulturtillatelse som er innvilget. Det hefter således ingen feil eller mangler hverken ved søknaden eller tillatelsen. Vår klient vil selvsagt etablere og drive det planlagte anlegget i tråd med gjeldende regelverk. Dersom Fiskeridirektoratet fortsatt skulle

være i tvil om det planlagte anlegget er «på land» ønsker vår klient en dialog med Fiskeridirektoratet om hvilke endringer som må til for at anlegget skal være «på land». Dette fordi vår klient skal etablere et landanlegg i samsvar med og innenfor rammene av den landbaserte tillatelsen som er gitt.

4 Avslutning

På bakgrunn av at direktoratet har gitt vedtaket utsatt iverksetting bes det om at saken prioriteres og at beslutningen om utsatt iverksetting oppheves snarlig.

Som en del av begrunnelsen for beslutningen om utsatt iverksetting viste Fiskeridirektoratet til at tiltaket vil innebære et irreversibelt inngrep. I den forbindelse påpeker vi at anleggets plassering er inne på et landområde regulert til industriformål. Grunneier har som nevnt planer om å sprengne ned og planere området innenfor rammen av reguleringsplanen fastsatt for området. Det irreversible inngrepet som Fiskeridirektoratet har lagt avgjørende vekt på i beslutningen om utsatt iverksetting vil således ikke stanses av Fiskeridirektoratets beslutning. Det irreversible inngrepet ligger i så måte prinsipielt utenfor så vel vår klients som Fiskeridirektoratets kontroll.

Vi ber derfor om at dette hensyntas slik at direktoratet snarlig kan omgjøre egen beslutning.

Vi ber også om at Fiskeridirektoratet snarlig bekrefter at det ikke lenger er tvil knyttet til plasseringen av vår klients landbaserte anlegg. Saken har avgjørende betydning for vår klients driftsgrunnlag og er også av stor betydning for investorer og kontraktsparter.

Om det skulle være behov for ytterligere opplysninger ber vi om å bli kontaktet.

Med hilsen
ADVOKATFIRMAET ØVERBØ GJØRTZ AS



Erik Staurset Andresen
Partner/advokat



Nordland fylkeskommune

Att:

Postboks 1485

8048 BODØ

A.S.L. AS 920624804 – Oppheving av Nordland fylkeskommunes vedtak om tillatelse til akvakultur på land på lokaliteten 45009 Langsetvågen

Fiskeridirektoratet viser til klage av 4. mai 2020 fra Westcon Helgeland AS på Nordland fylkeskommunes vedtak 31. mars 2020 om tillatelse til Arctic Seafarm Langset AS (A.S.L. AS) for akvakultur av matfisk av laks, ørret og regnbueørret på land på lokaliteten 45009 Langsetvågen i Nesna kommune.

1. Kort om saken

3. oktober 2018 søkte A.S.L. AS (heretter også omtalt som «søker») om tillatelse til å etablere akvakultur på land i Langsetvågen.

31. mars 2020 fattet Nordland fylkeskommune vedtak om tillatelse til A.S.L. AS for akvakultur av matfisk av laks, ørret og regnbueørret på land med 15 000 tonn maksimalt tillatt biomasse på lokaliteten 45009 Langsetvågen (heretter også kalt «lokaliteten») i Nesna kommune.

4. mai 2020 klaget Westcon Helgeland AS på vedtaket. Nordland fylkeskommune tok ikke klagen til følge og sendte saken til Fiskeridirektoratet den 7. august 2020.

1. september 2020 besluttet Fiskeridirektoratet at fylkeskommunens vedtak ikke skulle iverksettes før klagen var avgjort. Fiskeridirektoratet var i tvil om det aktuelle akvakulturanlegget vil være «på land», jf. laksetildelingsforskriften § 28d, og ba samtidig om ytterligere opplysninger fra A.S.L. AS om den planlagte utformingen av akvakulturanlegget.

A.S.L. AS ba i brev av 17. september 2020 Fiskeridirektoratet om å spesifisere hva som var årsaken til at Fiskeridirektoratet var i tvil om anleggets plassering er på land eller i sjø.

22. september 2020 sendte Fiskeridirektoratet svar til A.S.L. AS der det blant annet fremgikk at:

«I Nordland fylkeskommunes vedtak om tillatelse til landbasert akvakultur på lokaliteten 45009 Langsetvågen er det kortfattede beskrivelser av det planlagte anlegget. Det fremgår av vedtaket at det planlagte anlegget skal ligge på kysten, at anlegget skal ha innløp og utløp i sjø og at bunnen i anlegget skal være under HAT (høyeste astronomiske tidevann). Etter en foreløpig gjennomgang av saksdokumentene er det for Fiskeridirektoratet noe uklart hvordan det planlagte akvakulturanlegget skal være utformet og hvilken tilknytning anlegget skal ha til sjø. Fiskeridirektoratet er derfor i tvil om anlegget vil være på land, jf. laksetildelingsforskriften § 28d. Vi har derfor behov for ytterligere opplysninger om anleggets utforming, slik vi har bedt om i vårt brev av 1. september 2020»

9. oktober 2020 sendte A.S.L. AS inn ny dokumentasjon til Fiskeridirektoratet.

2. Klagen

Westcon Helgeland AS (heretter også omtalt som «Westcon») anfører at fylkeskommunen har lagt til grunn feil faktum og viser i den sammenheng til utdrag fra side 4 i vedtaket der det fremgår at Westcon «holder til på det nylig regulerte området Nesna Industripark». Westcon mener dette må bero på en misforståelse, og at det fremstår som om fylkeskommunen ikke har lagt til grunn den lange historikken Westcon har i Langsetvågen.

Westcon anfører at saken ikke er tilstrekkelig opplyst fordi fylkeskommunen ikke har utredet en alternativ plassering av akvakulturanlegget innenfor området i reguleringsplanen. Westcon mener at det heller ikke har vært tilstrekkelige arealavklaringer og dialog mellom søker, grunneier og nabobedrifter underveis i prosessen. Videre anfører Westcon at det er en saksbehandlingsfeil at fylkeskommunen ikke har stilt vilkår om privatrettslige avklaringer som avtaler med grunneiere, tillatelse til bruk av veier, uttak av vann og tilsvarende.

Westcon mener at fylkeskommunen har foretatt feil rettsanvendelse ved at det ikke er lagt vekt på Westcons innsigelser til bruken av området. Westcon har innvendinger til etableringen av akvakultur på land nær Westcons etablerte virksomhet og mener blant annet at det foreligger motstridende interesser mellom A.S.L. AS og Westcon om bruken av det aktuelle området.

Endelig anfører Westcon at akvakulturanlegget ikke er «på land» fordi bunnen i anlegget skal være på et nivå under HAT (høyeste astronomiske tidevann).

3. Fiskeridirektoratets vurdering

3.1 Om klagebehandlingen

Fiskeridirektoratet har som klageinstans myndighet til å prøve alle sider av saken, og kan under denne prøvingen ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum. Fiskeridirektoratet skal som klageinstans legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum. Fiskeridirektoratet kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til fylkeskommunen til helt eller delvis ny behandling, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

3.2 Rettslig klageinteresse

Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken, jf.



forvaltningsloven § 28 første ledd. Westcon er ikke part i saken, og spørsmålet er om Westcon har rettslig klageinteresse.

Begrepet «rettslig klageinteresse» er knyttet til begrepet «rettslig interesse» i den tidligere tvistemålsloven § 54 som nå er avløst av den tilsvarende bestemmelsen i tvisteloven § 1-3 nr. 2: «Den som reiser saken, må påvise et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte. Dette avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det.»

I vurderingen av om søksmålsbetingelsene foreligger er utgangspunktet at saksøkerens pretensjoner om faktum og rettsregler skal legges til grunn så lenge det gjelder det materielle spørsmålet, jf. Rt. 2006 s. 209 og Rt. 2006 s. 220. Fiskeridirektoratet legger til grunn at dette gjelder tilsvarende ved vurderingen av rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28.

I vurderingen av om Westcon har rettslig klageinteresse legger Fiskeridirektoratet derfor til grunn Westcons pretensjoner om at det blant annet foreligger motstridende interesser mellom A.S.L. AS og Westcon om bruken av det aktuelle området og at Westcon har en aktuell interesse i få klagen behandlet.

Fiskeridirektoratet har etter dette kommet til at Westcon har rettslig klageinteresse.

3.3 Klagefrist

Fristen for å klage er tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd første punktum. Fylkesrådet fattet vedtak i saken 31. mars 2020. Vedtaket er datert 8. april 2020 og ble sendt med kopi til Westcon. Westcon klaget på vedtaket i e-post av 4. mai 2020. Fiskeridirektoratet legger til grunn at klagen er fremsatt mindre enn én uke etter utløp av klagefristen.

Fiskeridirektoratet kan likevel ta klagen under behandling dersom det av «særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd», jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b. I vurderingen av om klagen skal behandles, skal Fiskeridirektoratet også legge vekt på om endring av vedtaket kan føre til skade eller ulempe for andre, jf. forvaltningsloven § 31 andre ledd. Fiskeridirektoratet legger til grunn at en endring av fylkeskommunens vedtak kan medføre skade eller ulempe for A.S.L. AS. Bestemmelsen legger opp til en avveining mellom hensynet til innehaveren av tillatelsen og klagerens interesse i å få prøvd saken. Ordlyden «særlige grunner» tilsier at det ikke er kurant å få oppreisning for oversittelse av klagefristen. I forarbeidene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 91-92 fremgår blant annet følgende:

«Om klagen også bør tas under behandling når klageren har somlet, avhenger av om det foreligger særlige grunner. En slik særlig grunn kan være at det klages over rettsanvendelsen ved vedtaket. En slik klage kan det være lite rimelig å avvise, fordi rettsspørsmålet ikke derved bringes ut av verden.»

Westcon klager blant annet over fylkeskommunens rettsanvendelse og anfører at akvakulturanlegget ikke vil være «på land», jf. laksetildelingsforskriften § 28d. Klagen reiser dermed et prinsipielt spørsmål om skillet mellom land og sjø i laksetildelingsforskriften. Dersom akvakulturanlegget ikke er på land, vil det innebære at fylkeskommunen ikke har hjemmel til å fatte det påklagede vedtaket etter laksetildelingsforskriften § 28d. Videre har Westcon gitt uttrykk for at det foreligger motstridende interesser mellom A.S.L. AS og Westcon om bruken av det aktuelle området. Fiskeridirektoratet vurderer Westcons fristoversittelse som kort i denne saken, og vi påpeker at klagefristen på tre uker også omfattet påsken. Fiskeridirektoratet anser dette samlet sett for å utgjøre «særlige grunner» i denne saken.



På denne bakgrunn er Fiskeridirektoratet kommet til at klagen kan tas under behandling fordi det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b jf. andre ledd.

3.4 Anførsel om feil faktum

Westcon anfører at fylkeskommunen har lagt til grunn feil faktum og viser i den sammenheng til utdrag fra side 4 i vedtaket der det fremgår at Westcon «holder til på det nylig regulerte området Nesna Industripark». Westcon mener dette må bero på en misforståelse, og at det fremstår som om fylkeskommunen ikke har lagt til grunn den lange historikken Westcon har i Langsetvågen.

I fylkeskommunens vedtak omtales Westcons etablerte virksomhet, deres planer for videre utvikling og deres synspunkter i denne saken. Westcon skriver også selv i klagen at de eier deler av det regulerte området i Nesna industripark. Videre skriver fylkeskommunen i sin klageinnstilling at de er fullt klar over at Westcon har holdt til på i Langsetvågen i en årrekke. Fiskeridirektoratet finner etter dette ikke holdepunkter for at fylkeskommunen har lagt til grunn feil faktum. Anførselen har etter dette ikke ført frem.

3.5 Anførsel om privatrettslig forhold

Westcon anfører også at det er en saksbehandlingsfeil at fylkeskommunen ikke har stilt vilkår om privatrettslige avklaringer som avtaler med grunneiere, tillatelse til bruk av veier, uttak av vann og tilsvarende.

Fiskeridirektoratet påpeker at akvakulturtillatelsen er en offentligrettslig tillatelse. Vi viser til følgende utdrag fra forarbeidene til akvakulturloven Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 57:

«Tillatelse til akvakultur er en nødvendig, men ikke alltid tilstrekkelig betingelse for faktisk å kunne utøve akvakultur. Dersom aktiviteten trenger samtykke fra private rettshavere, for eksempel der området hvor aktiviteten skal drives er underlagt privat eiendomsrett, vil tillatelse til akvakultur ikke kunne nyttes til fortrengsel for slik rett.»

Det fremgår uttrykkelig i fylkeskommunens vedtak på side 14 under overskriften «Generelle vilkår» at «[t]illatelsen gis uten ansvar med hensyn til nabo-, eiendoms- eller andre privatrettslige forhold». Fiskeridirektoratet finner ikke holdepunkter for at fylkeskommunen skulle stilt ytterligere vilkår om privatrettslige avklaringer. Anførselen har etter dette ikke ført frem.

3.6 Anførsler om at saken ikke er tilstrekkelig opplyst

Westcon anfører at saken ikke er tilstrekkelig opplyst, blant annet fordi fylkeskommunen ikke har utredet en alternativ plassering av akvakulturanlegget lengre mot sørvest innenfor området i reguleringsplanen. Videre mener Westcon at det ikke har vært tilstrekkelige arealavklaringer og dialog mellom søker, grunneier og nabobedrifter underveis i prosessen.

Fiskeridirektoratet påpeker at fylkeskommunen skal behandle den konkrete søknaden som gjelder en bestemt lokalitet, jf. laksetildelingsforskriften § 8 første ledd jf. § 28d første ledd bokstav a. Vi kan derfor ikke se at fylkeskommunen har plikt til å foreta ytterligere vurderinger av alternative plasseringer utover det fylkeskommunen har gjort i denne saken.

Fiskeridirektoratet viser til reguleringsplanen for Langsetvågen industriområde der området for akvakulturlokaliteten blant annet er avsatt til akvakulturformål. Klarering av lokaliteten er dermed ikke i strid med arealplan, jf. laksetildelingsforskriften § 30 bokstav d nummer 1.

Søknaden har vært lagt ut til offentlig ettersyn og dette har vært kunngjort i samsvar med kravene i laksetildelingsforskriften § 8 tredje ledd. Fylkeskommunen opplyser også at de har oppfordret til dialog mellom søker og de ulike aktørene. Videre opplyser fylkeskommunen at det er utført



konsekvensutredning for området i 2019 i forbindelse med reguleringsplan for Langsetvågen industripark, samt at fylkeskommunen har innhentet ytterligere uttalelser og vurderinger i saken.

Fiskeridirektoratet finner ikke holdepunkter for at det som en del av saksforberedelsene i denne saken er krav om ytterligere arealavklaringer eller dialog mellom søker, grunneier og nabobedrifter.

Spørsmålet er deretter om fylkeskommunen i sin øvrige saksbehandling har påsett at saken er «så godt opplyst som mulig» før fylkeskommunen fattet vedtak, jf. forvaltningsloven § 17.

Fylkeskommunen har i denne saken kun fått tilsendt en sladdet versjon av tillatelsen fra Mattilsynet datert 5. juni 2019 der deler av vilkårene og forutsetningene for vedtaket er sladdet. Fiskeridirektoratet har i sin klagebehandling innhentet fullstendig versjon av vedtaket fra Mattilsynet. Etter dette vurderer Fiskeridirektoratet at fylkeskommunen ikke hadde tilstrekkelige opplysninger for å vurdere om «det er gitt tillatelser som kreves» etter matloven og dyrevelferdsloven, jf. laksetildelingsforskriften § 30 bokstav c nummer 1 og nummer 5. Saken har derfor ikke vært tilstrekkelig opplyst for fylkeskommunen på dette punktet, jf. forvaltningsloven § 17. Fiskeridirektoratet vil nedenfor vurdere følgene av denne feilen.

3.7 Anførsler om avveiningen av arealinteresser

Westcon anfører at fylkeskommunen har foretatt feil rettsanvendelse ved at det ikke er lagt vekt på Westcons innsigelser til bruken av området. Westcon anfører at det foreligger motstridene interesser og at det da er søker som må tilpasse seg.

Det er en forutsetning for å klarere lokaliteten for akvakultur at det er foretatt en avveining av arealinteresser med særlig vekt på blant annet «søkers behov for areal til planlagt akvakultur» og «annen bruk av området», jf. laksetildelingsforskriften § 30 bokstav b nummer 1 og 3. Det innebærer i denne saken at søkerens behov må vurderes opp mot andre aktuelle brukerinteressene i området, herunder Westcons interesser.

Fylkeskommunen har både i vedtaket og i klageinnstillingen vist til at arealbruken er avklart i reguleringsplanen for området. Fylkeskommunen har på side 11-13 i vedtaket foretatt en avveining mellom søkers behov og Westcons interesser i området. Etter Fiskeridirektoratets syn har fylkeskommunen foretatt en konkret og grundig avveining av de ulike interessene, der også Westcons synspunkter og interesser er tilstrekkelig vurdert i samsvar med kravene i laksetildelingsforskriften § 30 bokstav b.

Fiskeridirektoratet finner ikke holdepunkter for at det er feil ved fylkeskommunens rettsanvendelse på dette punktet. I den konkrete avveiningen av arealinteresser legger Fiskeridirektoratet stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum. Fiskeridirektoratet finner ikke grunnlag for et annet resultat i avveiningen av arealinteresser i denne saken. Anførselen har etter dette ikke ført frem.

3.8 Vurdering av om akvakulturanlegget er på land

Westcon anfører at akvakulturanlegget ikke er på land fordi bunnen i anlegget skal være på et nivå under HAT (høyeste astronomiske tidevann).

Fylkeskommunen kan gi tillatelse til produksjon av matfisk av laks, ørret og regnbueørret «på land», jf. laksetildelingsforskriften § 28d første ledd bokstav b nummer 2, jf. § 8 første ledd første punktum. Tillatelser til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret på land er vederlagsfrie og det er ikke satt en grense for hvor mange tillatelser eller hvor stor biomasse som kan tildeles. Dette står i motsetning til systemet for akvakulturtillatelser i sjø der «[d]epartementet bestemmer når tillatelser til akvakultur av matfisk på lokaliteter i sjøvann skal tildeles og den geografiske fordelingen av disse.», jf. laksetildelingsforskriften § 14.



Spørsmålet er om A.S.L. AS sin akvakulturvirksomhet i Langsetvågen er «på land», jf. laksetildelingsforskriften § 28d.

Dette er et spørsmål om rettsanvendelse som ikke er underlagt forvaltningens frie skjønn, og som Fiskeridirektoratet kan prøve fullt ut uten hensyn til det kommunale selvstyre, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Fiskeridirektoratet tar utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse av begrepet «på land». Vi viser til bokmålsordbokas definisjon av «land» som del av jordoverflaten som ikke er dekket av vann, og «sjø» som (del av) det sammenhengende saltvannsområdet på jorden.¹ Tilknytningen til sjøen vil etter dette være sentral ved vurderingen av skillet mellom land og sjø.

Fiskeridirektoratet vurderer at det er den fysiske plasseringen av produksjonsenhetene som er avgjørende for om anlegget er plassert på land. Dette er også i tråd med retningslinjer fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 4. juli 2019.² Retningslinjene presiserer skillet mellom akvakultur i sjø og akvakultur på land, og etter Fiskeridirektoratets syn innebærer retningslinjene ingen endring i regelverket. Det er åpenbart at det avgjørende må være om selve akvakulturvirksomheten skjer på land eller i sjø. Dette er også i tråd med systemet i laksetildelingsforskriften der de ulike tillatelsene er delt inn etter «akvakultur av matfisk på lokaliteter i sjøvann», «tillatelser til akvakultur av matfisk i sjø og ferskvann til særlige formål» og «til akvakultur på land». Det går også eksplisitt fram av laksetildelingsforskriften § 31a at «[t]illatelser gitt til landbasert akvakulturvirksomhet kan ikke overføres til eller benyttes i sjø».

I søknadsskjemaet har A.S.L. AS opplyst at anlegget er et gjennomstrømningsanlegg med inntak via rørledninger på ca. 40 og 80 meters dyp. Søker har blant annet fremlagt kart med inntegnet innløp og utløp i sjø, og illustrasjoner av akvakulturanlegget med oversikt over kar i ulike størrelser og driftsbygninger for blant annet fôringsanlegg og slakteri. I et notat fra søker fremgår det at «[m]ed gjennomstrømningsteknologi henter vi inn – og skifter ut – store mengder klart og friskt vann fra Helgelandskysten.»

I brev av 16. august 2019 fra A.S.L. AS til fylkeskommunen presiserte A.S.L. AS at det ikke er noen direkte tilknytning mellom anlegget og sjøen. A.S.L. AS skrev at:

«Anlegget har ingen tilknytning til sjøen, vannet skal tas inn med elektriske pumper gjennom rør (og det er ikke «selvdrevet») / hevert / tidevannsprinsipp som er den vesentlige faktoren for inntak av vann.»

Videre skrev A.S.L. AS blant annet at bunnen av anlegget ligger under HAT (høyeste astronomiske tidevann), at vann ikke kan trenge inn i anlegget uten bruk av pumper, at avløpsvann skal renses før det slippes ut gjennom rør, at feces skal samles opp, og at rørforbindelsen – så vel inntak som utløp – kan stenges helt. I brevet skrev A.S.L. AS også at «[t]idligere innsendt skisse av anlegget kan være noe uklar hva gjelder anleggets plassering i kystkonturen, og for god ordens skyld har vi derfor fått utarbeidet en oppdatert skisse som viser hvordan anlegget rent faktisk vil bli plassert innenfor kystkonturen.»

Av fylkeskommunens vedtak fremgår blant annet at det planlagte anlegget skal ligge innenfor kystlinjen, at anlegget skal ha innløp og utløp i sjø og at bunnen i anlegget skal være under HAT. Om den konkrete vurderingen av anleggets plassering skrev fylkeskommunen på side 12 i vedtaket:

«På bakgrunn av nye retningslinjer for landbasert akvakultur, måtte tiltaket vurderes grundig for å få klarhet i om anlegget kunne karakteriseres som et landbasert anlegg. Nordland

¹ Bokmålsordboka, <https://ordbok.uib.no/>

² Retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret, fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 4. juli 2019.



fylkeskommune ser det slik at ettersom tilknytningen til sjø ved inntak og avløp skal være kontrollert via rør og pumper vil det ikke være en direkte tilknytning til sjø og fylkeskommunen vurderer derfor at dette tiltaket anses for å være landbasert. I tillegg ligger det omsøkte arealet på privat grunneiers land innenfor kystlinja.»

Videre skrev fylkeskommunen på side 13 i vedtaket:

«Den landbaserte akvakulturlokaliteten er opprinnelig prosjektert av selskapet og saksbehandlet hos fylkeskommunen, utlyst og behandlet hos kommunen samt behandlet –og gitt tillatelser til hos sektoretater med kar som ligger under HAT. Vannet er tenkt pumpet inn i anlegget og anlegget har således ingen direkte tilknytning til sjøen. Det er i tillegg ikke direkte kontakt mellom produksjonsenheten og sjø, men dette skal foregå gjennom kontrollert utslipp med muligheter for oppsamling av slam. Nordland fylkeskommune tolker ikke de nye retningslinjene slik at det er en forutsetning at bunnen på produksjonsenheten er plassert over HAT, men at det sentrale ligger i tilknytningen til sjø og fysisk plassering i forhold til kystlinja.»

Fiskeridirektoratet kan ikke se at tilknytning til sjø ved inntak og avløp kontrollert via rør og pumper nødvendigvis utelukker at anlegget vil være i sjø. Vi kan heller ikke se at kystlinjen, privat eiendomsrett eller muligheter for oppsamling av slam er avgjørende for vurderingen av produksjonsenhetenes tilknytning til sjø og anleggets plassering i denne saken.

I søknaden fra A.S.L. AS og i fylkeskommunens vedtak er det kortfattede beskrivelser og overordnede illustrasjoner av det planlagte anlegget. Fiskeridirektoratet vurderer at det er uklart hvordan det planlagte akvakulturanlegget skal være utformet og hvilken tilknytning produksjonsenhetene skal ha til sjø. På bakgrunn av sakens dokumenter er det ikke mulig for Fiskeridirektoratet å avgjøre om det omsøkte anlegget vil være på land eller i sjø. Det er derfor heller ikke mulig å avgjøre om fylkeskommunen hadde hjemmel til å gi tillatelse etter laksetildelingsforskriften § 28d.

Fiskeridirektoratet har i klagebehandlingen bedt A.S.L. AS om ytterligere opplysninger om anleggets utforming for at Fiskeridirektoratet skulle kunne ta stilling til om det planlagte akvakulturanlegget vil være på land. Vi ba særlig A.S.L. AS om å legge frem detaljer knyttet til anleggets innløp og utløp i sjø og arrangement av rør, kar, pumper, ventiler og øvrige innretninger for vannbehandling og slamoppsamling i akvakulturanlegget.

Fiskeridirektoratet mottok 9. oktober 2020 nye opplysninger fra A.S.L. AS med beskrivelser og skisser av et annet anlegg på lokaliteten der laveste punkt i anlegget skal være noe over HAT i stedet for at bunnen sprenges ned og under HAT. De nye opplysningene er ikke i samsvar med beskrivelser og illustrasjoner i søknaden og i fylkeskommunens vedtak. I de nye dokumentene fra A.S.L. AS er det beskrivelser av et annet anlegg enn det fylkeskommunen har gitt tillatelse til i denne saken. Dersom søker ønsker tillatelse til det andre anlegget vil det etter vårt syn være krav om ny søknad om akvakulturtillatelse. De nye opplysningene fra A.S.L. AS er dermed ikke egnet til å avklare utformingen av det omsøkte anlegget eller det omsøkte anleggets tilknytning til sjø.

Etter dette har Fiskeridirektoratet kommet til at saken ikke var tilstrekkelig opplyst for fylkeskommunen på dette punktet, jf. forvaltningsloven § 17. Av den grunn er det uklart om fylkeskommunen hadde kompetanse til å gi denne tillatelsen. Fiskeridirektoratet ser ikke bort fra muligheten for at feilene i denne saken kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

Fiskeridirektoratet anser det som en grunnleggende svikt ved saksbehandlingen at fylkeskommunen ikke har tilstrekkelig opplysninger i saken til at vi i ettertid kan avgjøre om fylkeskommunen har hjemmel til å tildele denne akvakulturtillatelsen. Vi anser heller ikke feilen for å være reparert i



klagebehandlingen. Fiskeridirektoratet vurderer derfor i utgangspunktet at fylkeskommunens vedtak bør oppheves, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Fiskeridirektoratet legger til grunn at oppheving av vedtaket vil være til skade eller ulempe for A.S.L. AS. Det fremstår imidlertid for Fiskeridirektoratet som at A.S.L. AS har kommet forholdsvis kort i planleggingen og prosjekteringen av det aktuelle anlegget, og i forbindelse med klagebehandlingen har A.S.L. AS fremlagt nye beskrivelser og skisser for et annet anlegg på lokaliteten i Langsetvågen enn det fylkeskommunen har gitt tillatelse til. Forut for Fiskeridirektoratets beslutning om utsatt iverksetting den 1. september 2020, opplyste Bjørn Pedersen i A.S.L. AS at de var kommet godt i gang med prosjektet og at de da hadde planer om å inngå kontrakt med entreprenør i løpet av kort tid, men at det ennå ikke var gjort inngrep i terrenget på lokaliteten. På denne bakgrunn vurderer Fiskeridirektoratet at A.S.L. AS i praksis har innrettet seg i begrenset grad etter tillatelsen, og at slik innrettelse er gjort for søkers egen risiko før det forelå endelig avgjørelse i klagesaken. Vi viser i denne sammenheng til at A.S.L. AS ble gjort kjent med klagen kort tid etter fylkeskommunens vedtak, senest ved oversendelse av klagen 18. mai 2020.

Etter dette finner Fiskeridirektoratet det riktig å oppheve fylkeskommunens vedtak, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

4. Vedtak

Fiskeridirektoratet opphever Nordland fylkeskommunes vedtak av 31. mars 2020 om tillatelse til A.S.L. AS for akvakultur av matfisk av laks, ørret og regnbueørret på land på lokaliteten 45009 Langsetvågen i Nesna kommune, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Fiskeridirektoratet sender saken tilbake til Nordland fylkeskommune for ny behandling.

Dette vedtaket kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Øyvind Lie
direktør

Anne B. Osland
seksjonssjef

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift.



Mottakerliste:

A S L AS	Postboks 1052	8602	MO I RANA
Advokatfirmaet Øverbø Gjørtz AS	Julsundvegen 4	6412	MOLDE
Nordland fylkeskommune	Postboks 1485	8048	BODØ
Westcon Helgeland AS	Langsetvågen Industriområde	8700	NESNA

Kopi til:

Fiskeridirektoratet Region Nordland	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Fylkesmannen i Nordland	Postboks 1405	8002	BODØ
Kystverket	Postboks 1502	6025	ÅLESUND
Mattilsynet	Felles postmottak	2381	BRUMUNDDAL
Nesna kommune	Postboks 383 Movegen 24	8700	NESNA



A S L AS
Postboks 1052

8602 MO I RANA

Akvakulturtillatelse til landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret på ny lokalitet 45118 Langsetvågen i Nesna kommune

Nordland fylkeskommune viser til søknad fra Arctic Seafarm Langset AS (ASL) org.nr. 920 624 804, datert 19.1.2021. Det søkes om tillatelse for produksjon av matfisk laks, ørret og regnbueørret samt stor smolt av laks i form av landbasert akvakultur på lokalitet Langsetvågen i Nesna kommune. Det søkes om et anlegg for en maksimal biomasse på 15 000 tonn MTB.

Videre vises det til at Fylkesrådets har behandlet saken med positivt vedtak. Fylkesrådssak 332/21.

Nordland fylkeskommune har tidligere gitt tillatelse til etablering av omsøkt lokalitet Langsetvågen, den 8.4.2020, men denne akvakulturtillatelsen ble opphevet av Fiskeridirektoratets Kyst- og havbruksavdeling i vedtak av 19.11.2020.

Opphevingen kom på bakgrunn av at fiskeridirektoratet ønsket ytterligere opplysninger om anleggets utforming. De nye opplysningene som da ble tilsendt fiskeridirektoratet, skisserte et annet anlegg enn det som originalt var omsøkt. Etaten uttaler videre at det vil være krav om ny søknad om akvakultur.

Den nye søknaden inneholder endringer i form av produksjonsløsninger, tekniske innretninger og karløsninger. Inntaks- og avløpspunkt er nå flyttet, der hovedvanninntaket er lagt på 85 meters dyp og det sekundære inntaket er lagt på omtrent 30 meters dyp. Utslippspunktet er plassert på 30 meters dyp. Filtreingen av utslippet vil bli gjort så nært karene så mulig, slammet fra dette samles i et felles slambehandlingsanlegg for videre behandling. Det er ikke planlagt resirkulering av sjøvann, det er derimot planlagt gjenbruk av 50 – 60 % av sjøvannet. Karene er også hevet noe over HAT i ny søknad. Arealbeslaget og biomassen er imidlertid den samme i ny søknad som i tidligere søknad.

Vedtak

Nordland fylkeskommune viser til fylkesrådssak 332/2021 av 14.12.2021 og innvilger søknaden ved å gi tillatelse til etablering av ny lokalitet 45118 Langsetvågen, for en maksimalt tillatt biomasse på 15 000 tonn for produksjon av landbasert matfisk av laks, ørret og regnbueørret i Nesna kommune i produksjonsområde 8 (Helgeland til Bodø). Den nye tillatelsen på lokaliteten får tillatelsesnummer N-NA-10 og kan kun benyttes til landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret på lokalitet Langsetvågen.

Lokalitetsnummer	Lokalitetsnavn	Kommune	Biomasse (MTB)
45118	Langsetvågen	Nesna	15 000 tonn*

*Maksimalt tillatt årlig fôrmengde er satt til 16 500 tonn, jf. Statsforvalterens utslippstillatelse.

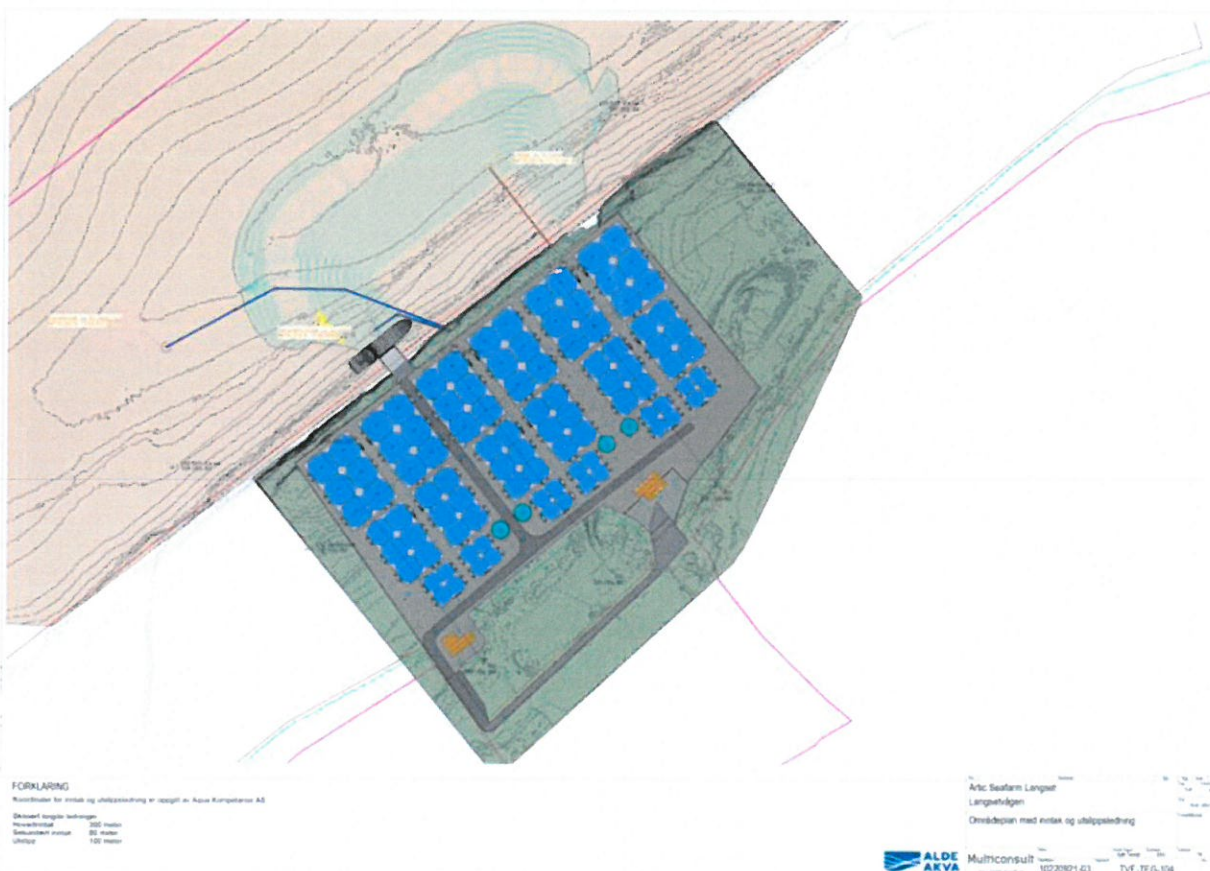
Tillatelsen gjelder for en anleggsplassering som vist i vedlagte kart, og som har følgende posisjoner i grader og desimalminutter (Kartdatum Euref89/WGS84):

Midtpunkt

N 66°16.192'

Ø 13°10.017'

Godkjent kart med anlegg, flåte og fortøyninger på lokalitet 45118 Langsetvågen:



Kilde: Kart vedlagt søknad

Selskapets tillatelser og lokaliteter skal etableres og driftes i henhold til Akvakulturregisteret og gitte tillatelser fra fylkeskommune og sektoretater. Mislighold kan føre til tilbaketrekking og endring av tillatelser, se akvakulturloven § 9.

Klarering av lokaliteten etter akvakulturloven innbefatter tillatelser etter forurensningsloven, matloven, dyrevelferdsloven og havne- og farvannsloven. **Det er en forutsetning at fastsatte vilkår i tillatelsene blir fulgt.** Når det gjelder øvrige lokaliteter som den enkelte tillatelse disponerer, vises det til Akvakulturregisteret på Fiskeridirektoratets hjemmeside www.fiskeridir.no.

Tillatelsenes avgrensning og eierforhold

Lokaliteten er med dette klarert for ASL org.nr. 920 624 804 med tillatelsen N-NA-10. Tillatelsen er gitt for 15 000 tonn MTB landbasert laks, ørret og regnbueørret. Tillatelsen kan ikke benyttes på sjølokaliteter.

Begrunnelser for at tillatelse kan gis

Lovhjemmel

Vedtaket er fattet av Nordland fylkeskommune med hjemmel i lov av 17.6.2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) og forskrift av 22.12.2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

Høring etter forskrift om konsekvensutredning etter sektorlover

Søknaden ble sendt på høringsrunde etter forskrift om konsekvensutredning for tiltak i samme brev som oversendelse til kommune og orientering til sektoretater. Nordland fylkeskommune har vurdert at forholdene rundt den spesifikke søknaden er tilfredsstillende gjort rede for gjennom søknaden og søknadsprosessen og det stilles derfor ikke krav om supplerende utredninger.

Søknaden ble sendt ut på høring til relevante fagetater med spørsmål om behovet for ytterligere utredninger utover konsekvensutredningen som allerede er gjort, i henhold til forskrift om konsekvensutredninger. Ingen av tilbakemeldinger fra de hørte parter som interesseorganisasjoner, sektormyndigheter, NTNU-Vitenskapsmuseet (kulturminner i sjø), Sametinget (samiske interesser), Reindriftsforvaltningen, eller de interne vurderingene hos fylkeskommunen med tanke på kulturminner på land, folkehelse og planfaglige vurderinger tilsa at det var behov for ytterligere dokumentasjon.

Området er tidligere blitt konsekvensutredet i forbindelse med ny reguleringsplan for Langsetvågen industripark. Multiconsult foretok en konsekvensutredning av området i 2019 for naturmangfold med den vurdering av at planforslaget samlet sett vil medføre en middels negativ konsekvens for naturmangfoldet. Dette er begrunnet ut fra områdets økologiske funksjonsområde for fugler. Først og fremst som hekkeområdet for flere rødlistede arter, men også som funksjonsområde for flere andre rødlistearter. Aqua Kompetanse AS bisto i 2019 med konsekvensutredning av vannmiljø og vurdering etter vannforskriften §12. De planlagte tiltakene ved Langsetvågen industriområde vil i hovedsak ha noen negative konsekvenser på resipienten og Engentjønnna under anleggsperioden, men dette vil stabilisere seg etter endt utbygging. Tiltakene vurderes derfor ikke til å gi redusert økologisk tilstand på sikt. Ved etablering av eksisterende virksomhet i 1996, ble det utført kulturminnefaglig befarings i området. Det ble ikke funnet kulturminner innenfor det aktuelle området.

Søknaden er vurdert etter forskrift om behov for konsekvensutredning etter sektorlover. Det kom ikke inn opplysninger som skulle tilsi behov for supplerende opplysninger eller utredninger.

Offentlig ettersyn og kommunal behandling

Søknaden har vært utlagt til offentlig ettersyn og behandlet i Nesna kommune. Selskapet søkte om samme plassering i 2018, og tiltaket er vurdert til å være i henhold til plan. Kommunen uttaler at lokaliteten det søkes på ligger innenfor vedtatt reguleringsplan for Langsetvågen Industripark. Selve det landbaserte oppdrettsanlegget (kummer, installasjoner og produksjonsanlegg på land) ligger innenfor arealformålet BAA (Industri/Lager/Akvakultur). For tilgrensede sjøområder, VAA4 (Havneområde i sjø/Akvakultur/Kai) og VKA3 (Havneområde i sjø/Akvakultur), hvor kai og rørledninger er skissert, vurderes det også å være samsvar mellom reguleringsformålet og søknaden. Rørledningene vurderes å være «anlegg og innretninger i tilknytning til området bruk», og dermed i samsvar med plan. Kommunens uttalelse datert 17.3.2021 følger vedlagt.

Det kom inn en merknad til søknaden, fra Nordland Fylkes Fiskarlag, under den offentlige utlysningen. Nordland Fylkes Fiskarlag har bekymringer med tanke på utslipp til nærliggende gyteområder. Fiskarlag forutsetter at det settes inn tiltak som sikrer at eventuell etablering som omsøkt og utslipp fra anlegget ikke påvirker gytingen og betingelsene for dette negativt. Brevet fra Fiskarlaget datert 15.3.21 følger vedlagt.

Statsforvalteren i Nordland

Statsforvalteren har gitt utslippstillatelse etter forurensningsloven for en biomasse på 15 000 tonn MTB på lokaliteten med et maksimalt tillatt årlig forbruk på 16 500 tonn tørrfôr. Tillatelsen datert 18.11.2021 følger vedlagt. **Det er en forutsetning at vilkår i tillatelsen blir fulgt.**

Statsforvalteren i Nordland har avgitt en faglig uttalelse ut fra hensynet til verneområder, friluftsliv og biologisk mangfold. Statsforvalteren skriver i sin uttalelse at den omsøkte produksjonen, ut fra et forurensningsmessig perspektiv, vil medføre lav risiko for forringelse av de aktuelle naturtypene og bestandene som hittil er kjent rundt lokaliteten Langsetvågen og dens utslippspunkt.

Mattilsynet region Nord

Mattilsynet har gitt tillatelse til lokaliteten for en produksjon på 15 000 tonn MTB laks, ørret og regnbueørret. Godkjenningen er gitt med vilkår, deriblant at produksjonen skal ha en gradvis økning. Tillatelsen datert 14.7.2021 følger vedlagt. **Det er en forutsetning at vilkår i tillatelsen blir fulgt.**

Fiskeridirektoratet Region Nordland

Fiskeridirektoratet region Nordland viser til tidligere tilrådning av etableringen og anser ikke at endringene som er gjort fra opprinnelig søknad vil påvirke etatens interesseområde ytterligere. Den tidligere tilrådingen til etableringen er basert på en vurdering av de totale konsekvensene for fiskeriinteressene i området og konfliktpotensial. Etaten viste også til at det gjennom gjeldende lovverk stilles strenge krav om jevnlig miljøundersøkelser, for å sikre bærekraftig drift ved lokaliteten. Etatens uttalelse i sin helhet datert 8.4.2021 følger vedlagt.

Nordland fylkeskommune

Nordland fylkeskommune har vurdert søknaden etter akvakulturloven, og i forhold til bestemmelser i laksetildelingsforskriften, med særskilt vekt på §30 generelle vilkår for klarering av akvakulturlokaliteter, om at en lokalitet for akvakultur kan klareres dersom;

- a) *det er miljømessig forsvarlig;*
- b) *det er foretatt en avveining av arealinteresser, med særlig vekt på*
 - 1. *søkers behov for areal til planlagt akvakultur,*
 - 2. *alternativ bruk av området til annen akvakultur,*
 - 3. *annen bruk av området, og*
 - 4. *verneinteresser som ikke omfattes av bokstav d.*
- c) *det er gitt tillatelser som kreves etter*
 - 1. *lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv.,*
 - 2. *lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall,*
 - 3. *lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann.*
- d) *det ikke er i strid med*
 - 1. *vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77,*
 - 2. *vedtatte vernetiltak etter kapittel V i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold,*
 - 3. *vedtatte vernetiltak etter lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.*

Med miljømessig forsvarlig (bokstav a) menes at virksomheten skal være forsvarlig både i forhold til forurensning og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold. Forvaltningsmyndighetene har et selvstendig ansvar for å legge prinsippene i §§ 8-12 i Lov av 19.6.09 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) til grunn som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet. Disse er § 8 kunnskapsgrunnlaget, § 9 føre-var-prinsippet, § 10 økosystemtilnærming og samlet belastning, § 11 kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver og § 12 miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder. Naturmangfoldloven legges derfor til grunn for vurderingen av miljømessig forsvarlighet etter laksetildelingsforskriften §30 a).

Kravet til kunnskapsgrunnlag skal ifølge naturmangfoldloven stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet (§ 8). Lokaliteten er vurdert i henhold til disse kravene. Vurderingene i forbindelse med søknaden er gjort ut fra tilgjengelig kunnskap, innsendte lokalitetsundersøkelser og registreringer i området. Det foreligger miljøundersøkelse (MOM-B) og strømmålinger for lokaliteten. Søknaden er vurdert opp mot ulike databaser som bla. Fiskeridirektoratets kartverktøy, Askeladden, Vann-Nett og Naturbasen. Statsforvalteren har gitt uttalelse om søknaden er i konflikt med å ivareta det biologiske mangfoldet. Mattilsynet har vurdert hensynet til fiskehelse og smitte i sin tillatelse.

Fylkeskommunen finner at saken er tilstrekkelig opplyst og at føre-var-prinsippet (§9) ikke kommer til anvendelse. Fylkeskommunen kan ikke se at det er grunnlag for å avslå søknaden ut fra hensynet til det biologiske mangfoldet, økologiske effekter eller naturmiljøet for øvrig (§10). Tiltakshaver skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter (§11). Det er egne forskrifter som angir krav til teknisk standard og regulerer drift av akvakulturanlegg. Det er et ufravikelig krav at driften skal være teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig (§12).

Vannforskriften gir rammer for vannforvaltningen. I henhold til vannforskriften skal tilstanden i alle vannforekomster beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand. Vannforskriften § 12 omhandler ny aktivitet eller nye inngrep. Lokaliteten ligger med utløp til vannforekomsten Littsjona,

som i henhold til vann-nett har god tilstand. Det forventes at det omsøkte tiltaket ikke vil medføre at miljøtilstanden i vannforekomsten endres i negativ retning.

Akvakultur av laks kan ha betydelige effekter på vill laksefisk gjennom rømming, spredning av lakselus etc. Det er derfor av stor betydning at driften av anlegget foregår slik at en unngår vesentlig påvirkning på de ville bestandene av laksefisk. Ved drift av akvakulturanlegg stilles det imidlertid strenge krav for å hindre rømming, samt tiltak mot lus, via ulike forskrifter. Med tanke på utslipp fra anlegget er oppdretter pålagt å følge et regime av oppfølgende undersøkelser underveis i driften.

Behovet for søknaden begrunnes med at søker ønsker å etablere et landbasert matfiskanlegg.

Søknaden er vurdert opp mot annen og alternativ bruk av området. Lokaliteten det søkes på ligger innenfor nylig vedtatt reguleringsplan for Langsetvågen industriområde. I arealformålet er det åpnet for landbasert akvakultur, og i sjøområdet er det åpnet for akvakultur av algeproduksjon. I konsekvensutredningen som ble utført for området framkom det at det i sør er et område avsatt i arealplanen som fritidsformål i form av strand og fiskeplass. Kommunens uttalelse skal tillegges stor vekt ved vurdering av søknaden. I nærværende sak har kommunen ingen merknader til søknaden. Den avsluttende søknadsbehandlingen skal likevel ivareta en helhetlig avveining mellom næringsinteressene og andre samfunnsinteresser. Fylkesråden har vurdert at arealet det søkes på anses å ikke komme i konflikt med andre interesser i området.

Alle nødvendige tillatelser i henhold til laksetildelingsforskriften § 30 c) foreligger.

Tiltaket er i tråd med arealdisponeringen i kommunens arealdel ettersom lokaliteten det søkes på ligger innenfor vedtatt reguleringsplan for Langsetvågen Industripark. Selve det landbaserte akvakulturanlegget (kummer, installasjoner og produksjonsanlegg på land) ligger innenfor arealformålet BAA (Industri/Lager/Akvakultur). For tilgrensede sjøområder, VAA4 (Havneområde i sjø/Akvakultur/Kai) og VKA3 (Havneområde i sjø/Akvakultur), hvor kai og rørledninger er skissert vurderes det også å være samsvar mellom reguleringsformålet og søknaden. Rørledningene vurderes å være «anlegg og innretninger i tilknytning til områdets bruk», og dermed i samsvar med plan.

Det foreligger ingen informasjon om at tiltaket er i strid med vedtatte vernetiltak etter naturmangfoldloven eller kulturminneloven, eller andre forslag til vernetiltak eller verneinteresser som ikke omfattes av bokstav d). Fylkeskommunen viser til tiltakshavers aktsomhets- og meldeplikt dersom en under inngrep skulle støte på automatisk fredede kulturminner, jf. kulturminneloven. Vi minner tiltakshaver om at dersom en i forbindelse med tiltaket samt visuelle undersøkelser av havbunnen under anlegget, eller ved en eventuell benyttelse av landfester skulle komme over automatisk vernetede kulturminner eller funn av kulturhistorisk betydning, skal arbeid stanses og funnet skal varsles jf. kulturminneloven § 8, 2. ledd.

Vurdering av innkomne merknader i saken:

Fylkeskommunen har vurdert merknaden til Nordland Fylkes Fiskarlag. For å avbøte på utslipp til nærliggende gyteområde kan det være et alternativ å vurdere alternative utslippspunkter, noe som anses kunne være avbøtende. En slik endring måtte det i så tilfelle søkes om, og saken måtte gå til ny behandling ettersom sektormyndighetene har fattet sine vedtak utfra de forespeilte inntak og utslippspunktene.

Konklusjon

Saken har vært behandlet i Fylkesrådet med vedtak om å gi tillatelse til etablering av akvakulturanlegg for laks, ørret og regnbueørret på land ved Langsetvågen. Det vurderes slik at ettersom bunnen på karene er løftet over HAT, og tilknytningen til sjø ved inntak og avløp skal være kontrollert via rør og pumper, vil det ikke være en direkte tilknytning til sjø. Anlegget anses å være på land. Ut fra en samlet vurdering finner Nordland fylkeskommune å kunne gi Arctic Seafarm Langset AS tillatelse til etablering av ny lokalitet Langsetvågen i Nesna kommune.

Generelle bestemmelser

Akvakulturanlegg skal etableres i samsvar med beskrivelser, tegninger og kartbilag som tillatelsen viser til. Driften skal være teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig.

Tillatelsen gis uten ansvar med hensyn til nabo-, eiendoms- eller andre privatrettslige forhold. Denne tillatelsen fritar ikke fra plikten til å innhente nødvendige tillatelser etter andre lover eller plikt til å overholde bestemmelser og påbud som gis med hjemmel i slike lover.

Det pliktes å gi tildelings- og tilsynsmyndigheten opplysninger, dokumenter, prøvemateriale eller annet materiale som er nødvendig for at tildelings- eller tilsynsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver etter akvakulturloven. Det er også en plikt å gjennomføre undersøkelser dersom det er nødvendig for at tildelings- eller tilsynsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver etter akvakulturloven.

Ved permanent opphør av drift på en lokalitet skal det sørges for fullstendig opprydning, herunder fjerning av installasjoner over og under vann. Fullstendig opprydning skal være fullført senest innen 6 måneder etter opphør.

Klageadgangen

Vedtaket kan bare påklages av parter eller andre med rettslig klageinteresse innen en frist på tre uker etter at vedkommende mottok vedtaket.

I medhold av forvaltningsloven § 27b blir det satt som vilkår for å reise søksmål at anledning til å klage er uttømmende benyttet.

En eventuell klage medfører ikke utsatt iverksettelse av vedtaket. Det er likevel adgang til å søke om at gjennomføringen utsettes til klagesaken er avgjort.

Med vennlig hilsen

Terje Gustavsen
Seksjonsleder næringsutvikling

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

Kopi til:

Kopi til:

A S L AS	Thomas Andreassen	Postboks 1052	8602	MO I RANA
Carsten Rimer Fiskeridirektoratet Kh-sjekk Fiskeridirektoratet Region Nordland Kystverket		Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Mattilsynet		Postboks 1502 Felles postmottak Postboks 383	6025 2381	ÅLESUND BRUMUNDDAL
Nesna kommune Nordland Fylkes Fiskarlag		Movegen 24	8700	NESNA
Norges Vassdrags- og Energidirektorat (nve)		Konrad Klausens vei 4D	8003	BODØ
Statsforvalteren i Nordland Thomas Andreassen		Postboks 5091 Majorstua	0301	OSLO
		Postboks 1405	8002	BODØ

Vedlegg:

Søknad om etablering av ny akvakulturlokalitet Langsetvågen i Nesna kommune	DokID
Oversendelse av tillatelse etter forurensningsloven for Arctic Seafarm Langset AS på lokaliteten Langsetvågen i Nesna kommune	357057
Tillatelse etter forurensningsloven for Arctic Seafarm Langset AS_lokaliteten Langsetvågen_Nesna kommune.pdf	351145
Arctic Seafarm Langset AS - Mattilsynet fatter vedtak om godkjenning av ny lokalitet Langsetvågen - kopi	351146
Vurdering av behov for KU - Ny lokalitet for akvakultur av torsk i Våg - Gildeskål kommune - Nordland fylke	203969
Fiskeridirektoratets uttalelse - Arctic Seafarm Langset AS 920624804 - Klarering av ny landbasert akvakulturlokalitet Langsetvågen i Nesna kommune	154293
Uttalelse - Arctic Seafarm Langset AS - ny landbasert akvakulturlokalitet Langsetvågen i Nesna kommune	123950
Kopi av kunngjøringer.pdf	116574
Uttalelse søknad Langsetvågen i Nesna kommune.pdf.pdf	116575
Innspill til høring av akvakultursøknad Langsetvågen i Nesna kommune - kopi	116576
Tilbakemelding - søknad om landsbasert anlegg - Langsetvågen - Nesna kommune - Nordland fylke	110028
Orientering om klagerett akvakultur	52819
	384811

LOSNA SEAFOOD AS
Brattholmen 112
5350 BRATTHOLMEN

VL-SU-1-Losna Seafood AS, org nr 917447675 Løyve til landbasert matfiskproduksjon av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune

Vestland fylkeskommune viser til søknad frå Losna Seafood AS, datert 20.12.2018 om løyve til landbasert matfiskproduksjon av laks (*Salmo salar*), aure (*Salmo trutta*), og regnbogeaure (*Oncorhynchus mykiss*) på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune.

Vedtak

Vestland fylkeskommune gir Losna Seafood AS løyve til landbasert matfiskproduksjon av laks (*Salmo salar*), aure (*Salmo trutta*), og regnbogeaure (*Oncorhynchus mykiss*) med ein produksjon på inntil 26 600 tonn MTB.

Løyvet gjeld på følgjande lokalitet i Solund kommune:

Lokalitetsnr.	Lokalitetsnamn	Kommune	MTB
45021	Djupvika på Losna	Solund	28 600

Løyvet gjeld for anleggsplassering på land som vist i vedlagt kart, og følgjande midtpunkt i grader og desimalminutt (Kartdatum Euref89/WGS84):

Midtpunkt
N 61° 07.794'
Ø 5° 02.039'

Lokaliteten er klarert for Losna Seafood AS med konsesjonsnummer VL-SU-1

Lovheimel

Løyvet er gjeve av Vestland fylkeskommune med heimel i Lov av 17.06.2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) og forskrift av 22.12.2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskrifta). Dette løyvet etter akvakulturlova inkluderer løyve etter matlova, forureiningslova og hamne- og farvannslova.

Grunngjeving

Losna Seafood AS søkte 20.12.2018 om løyve til å etablere landbasert anlegg for produksjon av matfisk av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet Djupvika på Losna i Solund kommune. Det har vært gjort eit langt og grundig forarbeid før søknad om akvakultur vart sendt inn. Melding om oppstart av reguleringsplanarbeidet er datert 12.10.2016. I løpet av reguleringsplanarbeidet har det vore fleire møter med ulike mynde. I samband med sakshandsaming av søknaden har det også vore fleire møte med sektormynde og med søkar.

Nærings- og Fiskeridepartementet sende 04.07.2019 retningslinjer for vurdering av landbaserte anlegg; om eit anlegg er plassert i sjø eller på land må vurderast av fylkeskommunen i kvar enkelt sak.

Vestland fylkeskommune vurderer at anlegget er plassert på land innanfor kystkonturane. Vi har som Kartverket, nytta kystkontur som grense mellom sjø- og land, der høgda ved middels høgvatn er lagt opp som grense i kystkonturen.

Solund kommune tilrår i vedtak 20.02.2019 at Losna Seafood AS får løyve til å etablere landbasert anlegg for produksjon av laksefisk på Losna i Solund kommune. I tillegg til handsaming etter plan- og bygningslova har kommunen forvaltningsansvar etter hamne- og farvasslova i området. Søknaden har vore kunngjort etter retningslinjene, og det kom ikkje inn merknader til søknaden. Solund kommunestyre har 07.06.2018 vedtatt privat reguleringsplan for Djupvika på Losna.

Høyring etter forskrift om konsekvensutgreiingar etter sektorlover

Tiltaket fell inn under vedlegg II i forskrift om konsekvensutgreiingar for tiltak etter sektorlover (FOR-2017-06-21-854). Søknaden skal då handsamast etter § 8 i forskrifta. Såkalla vedlegg II-tiltak kan berre påleggast «supplerande utgreiingar» dersom det er venta at tiltaket vil få vesentlege verknader som ikkje allereie er gjort greie for i søknaden. Fylkeskommunen si vurdering er at miljødokumentasjonen i søknaden gir godt nok grunnlag for å vurdere om tiltaket får vesentleg verknad for miljø og samfunn, jf. vedlegg II i forskrifta. Det vart heller ikkje reist krav om supplerande utgreiingar frå fagmyndigheitene for dei respektive kriteria i vedlegg II.

Fiskeridirektoratet region Vest har i brev datert 20.03.2019 uttalt at det landbaserte anlegget ikkje vil kome i konflikt med fiskeriinteresser eller viktige gyte- og oppvekstområder for marin fisk, men vi vil på generelt grunnlag seie at vi rår ifrå dumping av massar i sjø.

Fylkesmannen sin miljøvernavdeling gav 07.05.2020 med heimel i ureiningslova utsleppsløyve for produksjon av laksefisk med ein samla årleg biomasse på inntil 28 600 tonn. Løyvet er gitt med vilkår om gradvis opptrapping av produksjonen. Anlegget må dokumentere sine utsleppsreducerande tiltak og starte opp med miljøovervaking, før produksjonen når 10 000 tonn per år.

Fylkesmannen vurderer at produksjon av matfisk på land kan gi mindre ulemper for vill laks og sjøaure og anna marint naturmangfald enn ein tilsvarande produksjon i sjø. Førsett at det vert gjennomført tiltak for å unngå rømming frå anlegget og avløpsvatnet vert godt nok reinsa, vil tiltaket vere akseptabelt for allmenne interesser.

Mattilsynet har i vedtak datert 05.11.2019 gjort vedtak om godkjenning av sjøanlegg på land for oppdrett av inntil 28.600 tonn matfisk av laks på Losna i Solund kommune.

Vestland fylkeskommune har vurdert søknaden etter laksetildelingsforskrifta § 30 om generelle vilkår for klarering av lokalitet for akvakultur, som seier at lokalitet for akvakultur kan klarerast dersom:

a) *det er miljømessig forsvarlig;*

b) *det er foretatt en avveining av arealinteresser, med særlig vekt på*

- 1. søkers behov for areal til planlagt akvakultur,*
- 2. alternativ bruk av området til annen akvakultur,*
- 3. annen bruk av området, og*
- 4. verneinteresser som ikke omfattes av bokstav d.*

c) *det er gitt tillatelser som kreves etter*

- 1. lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv.,*
- 2. lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall,*
- 3. lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann.*
- 4. lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann,*
- 5. lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd; og*

d) *det ikke er i strid med*

- 1. vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77,*

2. vedtatte vernetiltak etter kapittel V i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold,

3. vedtatte vernetiltak etter lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.

a) miljømessig forsvarleg

Søknaden er vurdert med omsyn til biologisk mangfold, forureining av det ytre miljø og økologiske effektar.

Naturmangfaldlova

Ved handsaming av søknaden er sakshandsamingsreglane i naturmangfaldlova av 19. juni 2009 nr. 100 § 8 -12 følgt i vurdering av om tiltaket det vert søkt om er miljømessig forsvarleg etter laksetildelingsforskrifta § 30 a.

Vurderingane i samband med søknaden er gjort ut i frå tilgjengeleg kunnskap og registreringar i området. Søknaden har på vanleg måte etter reglane i akvakulturlova vore til handsaming hjå kommunen og sektorstyresmaktene, og det er i denne prosessen ikkje kome opplysningar om at saka ikkje er tilstrekkeleg opplyst i høve til oppdrettsanlegget sin påverknad på naturmangfaldet, jf. § 8 Kunnskapsgrunnlaget.

Saka vert sett på som tilstrekkeleg opplyst, og føre-var prinsippet vert difor ikkje tatt i bruk, jf. § 9 Føre-var prinsippet.

Skildring av søknaden i høve til økosystemtilnærming og samla belastning. Vi kan ikkje sjå at det er grunnlag for å avslå søknaden ut frå omsynet til det biologiske mangfaldet, økologiske effektar eller naturmiljøet, jf. § 10 Økosystemtilnærming og samla belastning.

Tiltakshavar skal dekke kostnadane ved å hindre eller avgrense skade på naturmangfaldet som tiltaket er årsak til, dersom det ikkje er urimeleg ut i frå tiltaket og skaden sin karakter, jf. § 11 Kostnader ved forverring av miljø.

Det er eigne forskrifter som gir krav til teknisk standard og regulerer drift av akvakulturanlegg. Det er eit ufråvikeleg krav at drifta skal vere teknisk, biologisk og miljømessig forsvarleg, jf. § 12 Miljøforsvarlege teknikkar og driftsmetodar.

Vassforskrifta

Vassforskrifta gir rammer for vassforvaltninga. I samsvar med vassforskrifta skal tilstanden i alle vassførekomstar beskyttast mot forverring, forbetrast og gjenoppsettast med sikte på at vassførekomstane skal ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand. Vassforskrifta § 12 omhandlar ny aktivitet eller nye inngrep. Lokalitet ligg ved vassførekomsten 0280022300-C Krakhellesundet, som i samsvar med vann-nett har god økologisk tilstand. Det er ikkje venta at tiltaket vil føre til at miljøtilstanden i vassførekomsten blir forverra.

b) avveging av arealinteresser

1. Søkar sitt behov for lokaliteten/arealet.

Søkar sitt behov er godt grunngjeve i søknaden

2. Alternativ bruk av området til anna akvakultur.

Løynet kjem ikkje i konflikt med anna eksisterande eller planlagt akvakultur

3. Anna bruk av området.

Klarering av arealbruk er gjort. Det er vedtatt reguleringsplan for området.

4. Verneinteresser som ikkje vert omfatta av bokstav d.

Lokaliseringa kjem ikkje i konflikt med forslag til vernetiltak eller andre verneinteresser som ikkje omfatta av bokstav d.

c) løyve etter anna lovverk

Alle nødvendige løyve i samsvar med forskrifta punkt c føreligg.

d) tiltaket skal ikkje vere i strid med:

1. Vedtatt arealplan etter plan og bygningslova.

Det føreligg ein vedtatt reguleringsplan for tiltaket i området.

2. Vedtatt vernetiltak etter naturmangfaldlova.

Tiltaket er ikkje i strid med vedtatt vernetiltak etter naturmangfaldlova.

3. Vedtatt vernetiltak kulturminnelova.

Det føreligg ingen informasjon om at tiltaket er i strid med vedtatt vernetiltak etter kulturminnelova. Ein kan likevel ikkje sjå vekk frå at det fins kulturminne i området, og fylkeskommunen syner til kulturminnelova og meldeplikta.

Etter ei samla vurdering etter laksetildelingsforskrifta § 30 gjev Vestland fylkeskommune med dette Losna Seafood AS med konsesjon VL-SU-1 løyve til produksjon av matfisk av laks (*Salmo salar*), aure (*Salmo trutta*), og regnbogeare (*Oncorhynchus mykiss*) på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune.

Generelle vilkår

- Anlegget skal ligge i samsvar med vedlagte kart og anleggsskisser.
- Løyve vert gitt utan ansvar til nabo-, eigedom- eller andre privatrettslege forhold.
- Løyve vert gitt under føresetnad av at etablering, drift og avvikling vert gjennomført i samsvar med andre gjeldande forskrifter og vilkår.
- Kopi av dette løyvet med vedlegg skal oppbevarast tilgjengeleg for alle medarbeidarar på anlegget og for alle som har kontrollrett.

Som konsesjonsinnehavar har De plikt til å sette Dykk inn i det regelverket som gjeld for løyver etter Akvakulturlova. Akvakulturlova med tilhøyrande forskrifter er tilgjengelege på www.lovdatab.no.

Anna

Vestland fylkeskommune viser til kravet i § 35 i forskrift av 17.06.2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg når det gjeld miljøovervaking og rapportering av miljøundersøkingar til myndigheitene. Vi ber om at miljøundersøkingar blir sendt til myndigheitene via Altinn.

Når det gjeld drift av løyve, viser vi til forskrift 17.06.2008 nr. 288 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskrifta) og forskrift av 19.3.2004 nr. 537 om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivinga.

Løyvet kan trekkast tilbake dersom føresetnadane for løyvet vert vesentleg endra.

Klagerett

Vedtaket kan klagast på. I medhald av forvaltningsloven § 27b er det sett som vilkår for å gå til søksmål at ein har nytta retten til å klage fullt ut. Merk at ei klage ikkje fører til utsett iverksetting av vedtaket. Det er likevel mogleg å søke om at iverksetting vert utsatt til klagesaka er avgjort.

Med helsing

Bård Sandal
fylkesdirektør

Endre Høgalmen
seksjonssjef

Brevet er elektronisk godkjent og har difor ingen handskriven underskrift

Kopi til:
SOLUND KOMMUNE
FYLKESMANNEN I VESTLAND
MATTILSYNET

Hardbakke 26
Njøsavegen 2
Felles postmottak Postboks 383

FISKERIDIREKTORATET REGION Postboks 185 Sentrum
VEST



Vestland fylkeskommune

Att:

Postboks 7900

5020 BERGEN

Løyve til landbasert matfiskproduksjon av laks, aure og regnbogeaure - varsel om omgjerung

Fiskeridirektoratet viser til Vestland fylkeskommune sitt vedtak av 11. mai 2020 om løyve til landbasert matfiskproduksjon av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune til Losna Seafood AS.

Fiskeridirektoratet vil med dette gje varsel om at vedtaket kan bli omgjort, jf. lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningslova) § 35, jf. § 16.

Det går frem av forvaltningslova § 35 første og andre ledd at:

«§ 35.(omgjøring av vedtak uten klage).

Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom

- a) endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller*
- b) underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller*
- c) vedtaket må anses ugyldig.*

Foreligger vilkårene etter første ledd, kan vedtaket omgjøres også av klageinstansen eller av annet overordnet organ.»

Bakgrunnen for varselet om omgjerung er at Fiskeridirektoratet har sett tidlege skisser av anlegget og er i tvil om anlegget er «på land», jf. laksetildelingsforskriften § 28d. Dersom anlegget ikkje er «på land», vil vedtaket frå fylkeskommunen vere ugyldig. Fylkeskommunen har ikkje heimel til å gje løyve til landbasert akvakultur av matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjø dersom akvakulturverksemda er i sjø.

Det går frem av løyvet at:

«Vestland fylkeskommune vurderer at anlegget er plassert på land innanfor kystkonturane. Vi har som Kartverket, nytta kystkontur som grense mellom sjø- og land, der høgda ved middels høgvatn er lagt opp som grense i kystkonturen.»

Det er Fiskeridirektoratet sitt syn at denne grunngjevinga ikkje gjer det mogleg å slå fast om anlegget er plassert «på land».

Fiskeridirektoratet vil difor be om at Vestland fylkeskommune sender over sakens dokumenter snarast mogleg, og seinast innan utløpet av onsdag 20. mai 2020.

Fiskeridirektoratet ber også Losna Seafood AS om å uttale seg i saka. Frist for uttale setjas til utløpet av 25. mai 2020.

Med helsing

Øyvind Lie
direktør

Anne B. Osland
seksjonssjef

Brevet er godkjent elektronisk og vert sendt utan handskriven underskrift.



Mottakarliste:

Losna Seafood AS	Brattholmen 112	5350	BRATTHOLMEN
Vestland fylkeskommune	Postboks 7900	5020	BERGEN

Kopi til:

Nærings- og Fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032	OSLO
----------------------------------	-------------------	------	------





Fiskeridirektoratet
Att: Anne B. Osland
Postboks 185
5804 Bergen

Bergen, 29. mai 2020

Deres ref.: 20/7331
Saksansvarlig advokat: Dag Saltnes

Sak 20/7331 - Losna Seafood AS - Utsegn i samband med varsel om mogeleg omgjering

1. Innleiing

Det blir vist til Fiskeridirektoratets (FDIR) sitt brev av 15. mai 20, kor det blir varsla om mogleg omgjering av vedtak fatta av Vestland fylkeskommune ("fylkeskommunen") den 11. mai 20. Det blir samtidig vist til FDIR sitt brev til (tidlegare) Sogn og Fjordane fylkeskommune av 20. mars 2019.

På vegne av Losna Seafood AS ("Losna"), vil vi med dette få uttale oss om dei forhold som FDIR legg til grunn for eventuell omgjering.

Losna har fått utsett frist med å uttale seg i saka til 29. mai 2020, og dette brevet er dermed innsendt rettidig.

2. Innhald og konklusjon

Vi vil i dette brevet for det første gje ei skildring av korleis vi oppfattar vilkåret "på land", jf. laksetildelingsforskrifta av 2004 § 28d, og kvifor vi meiner at vilkåret er oppfylt i samband med prosjektet der Losna skal byggje landbasert oppdrettsanlegg i Djupvika på Losna i Solund kommune.

Vidare vil vi gje ei utgreiing av kvifor vi meiner FDIR ikkje har høve til å omgjere vedtaket fatta av fylkeskommunen om tildeling av løyve til landbasert akvakultur.

Etter vår vurdering er det ikkje tilgang for FDIR til å omgjere fylkeskommunen sitt vedtak om tildeling av løyve til landbasert akvakultur.

3. Ang. vilkåret “på land”

3.1 Rettsleg utgangspunkt og prinsippal påstand

Fylkeskommunen har i sitt vedtak av 11. mai 2020 gitt Losna løyve til landbasert akvakultur i medhald av akvakulturloven av 2005 og laksetildelingsforskrifta av 2004.

Vår prinsippale påstand er at Losna sitt oppdrettsanlegg i Djupvika på Losna er på land og dermed at vilkåra for tildeling av løyve til landbasert akvakultur etter laksetildelingsforskrifta 28d er oppfylt. Fylkeskommunen sitt vedtak er med dette gyldig.

3.2 Tolkning av ordlyden “på land”

Det følgjer av laksetildelingsforskrifta § 28d at “Det kan gis tillatelse til produksjon av laks, ørret og regnbueørret på land”.

I og med at forskrifta ikkje gjev oss noko nærare legaldefinisjon på kva som er meint med “på land”, må utgangspunktet vere ein naturleg språkleg forståing av ordlyden.

Bokmålsordboka legg til grunn at land skal definerast som “*område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann*”. Det planlagte oppdrettsanlegget i Djupvika vil bli bygd på det som i dag er tørt land, og dermed på eit området som etter ein naturleg språkleg forståing skal definerast som “på land”.

Regjeringa har i Meld. St. 16 (2014-2015) på side 73 (“Boks 12.1) drøfta forskjellen mellom landbasert oppdrett og tradisjonell merdoppdrett i sjø i samband med vurdering av om det skal betalast vederlag for løyve til landbasert oppdrett. Regjeringa uttaler her at “Den som vil drive landbasert oppdrett må i dag, i tillegg til vederlaget til staten, også betale vederlag for eiendommen virksomheten skal drives på. Det gir en konkurranseulempe.”

Regjeringa legg altså opp til at skiljet mellom anlegg “på land” og tradisjonell oppdrett “i sjø” må sjåast i samanheng med generelle prinsipp om eigedomsrett. Etter lang og fast rettspraksis er det klart at etter norsk rett er eigedomsretten i utgangspunktet avgrensa mot sjøen ved *marbakken* eller alternativt ved to meters djupne.¹

I vår sak er det openbart at Losna har eigedomsretten til området der det planlagte anlegget skal ligge, noko som altså tilseier at anlegget skal ligge “på land”.

Avslutningsvis presiserer vi òg at Kartverket i sin praksis legg til grunn at grensa mellom land og sjø er lagt ved middels flomål, såkalla kystkontur.

Oppsummert følgjer det av ein naturleg språkleg forståing av laksetildelingsforskrifta § 28d, samt av utsegn i forarbeida, at anlegget i Djupvika på Losna vil ligge “på land”.

¹ Jf. til dømes Falkanger, Thor: *Fast eiendoms rettsforhold*, 5. utgåve, 2016, s. 87

3.3 Øvrig om føremåla og omsyna bak tildeling av løyve til landbasert oppdrett

Dei øvrige føremåla og omsyna bak den rettslege tilgangen til tildeling av løyve for landbasert akvakultur tilseier òg at vilkåret “på land” er oppfylt for anlegget i Djupvika på Losna.

For det første har regjeringa i Meld. St. 16 (2014-2015) på side 73 (“Boks 12.1), som nemnd overfor, drøfta forskjellen mellom landbasert oppdrett og tradisjonell merdoppdrett i sjø i samband med vurdering av om det skal betalast vederlag for løyve til landbasert oppdrett. Vi viser i denne samanheng til fjerde avsnitt i punkt 3.2 overfor. Vidare skriv regjeringa i stortingsmeldinga (side 74) at “Det er ut fra dette ikkje saklig grunn for å krevje et vederlag for tillatelser som etableres på land. Innehaveren av slike tillatelser må betale en kompensasjon til den som eier området hvor virksomheten skal drives, noe som ikke er tilfellet for merdoppdrett i sjø”. Blant anna på bakgrunn av dette var regjeringa sitt forslag at det skulle innførast ein eigen løyveklasse for landbasert oppdrett, og at desse løyvene skulle tildelast vederlagsfritt, noko som òg blei vedteke av Stortinget.

For Losna sin del, må selskapet betale vederlag for det landområdet på Losna som anlegget skal byggast på. Om anlegget blei rekna for å ligge i sjø, ville det ikkje bli aktuelt for Losna å betale dette vederlaget for landområdet. Dette i seg sjølv tilseier at det planlagte anlegget er “på land”, og dermed ikkje ligg i sjø, jf. skildringa i forarbeida nemnd overfor.

Det er openbart at eit kvart landbasert akvakulturanlegg er avhengig av store mengder sjøvatn for å kunne fungere. Inntak av sjøvatn må reknast for å vere ein fellesnemnar for samtlige søknader om etablering av landbasert oppdrettsanlegg. Det vil vere upraktisk og medføre unødige inngrep i naturen dersom sjøvatnet skal fraktast over lengre avstander fram til lokasjon for anlegget. Ein slik transport av sjøvatn vil sannsynlegvis òg vere energikrevjande, og dermed økonomisk ineffektiv.

Ein viss nærleik til sjø for landbaserte akvakulturanlegg er difor heilt naturleg, praktisk og økonomisk fornuftig. At utviklinga av landbasert oppdrett ville skje i sjønære områder må difor ha vore opplagt for lovgjevar ved endring av laksetildelingsforskrifta som blei gjort for å inspirere til slik innovasjon.

Både i rapporten “Laks på land” av 14. januar 2015 og i Meld. St. 16 (2014-2015) “Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse - og ørretoppdrett, som følgde opp “Laks på land”-rapporten, blei det lagt vekt på å framheve omsynet til innovasjon. Det følgjer av stortingsmeldinga under punkt 12.2 at *“Et mål med reguleringene i oppdrettsnæringen bør være at de ikke legger unødige hindringer i veien for utvikling av ny teknologi, og at reguleringene er teknologinøytrale.”* Dette føremålet må ligge som eit bakteppe når det skal gjerast ei skjønsmessig vurdering av vilkåret “på land” etter laksetildelingsforskrifta § 28d. Retningslinjene isolert sett framstår som å stå i sterk kontrast til dette, og tenar ikkje til noko anna føremål enn å leggje unødige hindringar i vegen for utviklinga av landbasert oppdrett. Retningslinjene må difor tolkast i lys av desse føremåla.

Samtidig som lovgjevar har hatt ein intensjon om å auke vekstraten i norsk oppdrettsnæring, ved å leggje til rette for innovasjon og moglegheita for landbasert

oppdrett, har det likevel vore med atterhald om at det ikkje ville medføre auke av dei negative miljøkonsekvensar som tilsvarande produksjonsauke ved bruk av tradisjonell merdteknologi ville hatt. Dette gjeld både ønskje om å hindre sjukdomsspreiing, hindre store mengder avfall frå anlegga med påfølgjande auke av sedimentene og å avgrense luseproblematikken.

Oppdrettsanlegget i Djupvika på Losna vil ivareta alle desse omsyna. For det første vil vatninntaket til anlegget ligge så djupt at lus normalt ikkje vil finnast der og at alt avfall - forrester og feces - vil bli fanga opp i bassenget og slepp ikkje ut i havet. For det andre vil risikoen for rømning i dette anlegget vere svært låg, i tillegg til at dødelegheita òg vil vere lågare enn i åpne anlegg. Anlegget vil òg inngå i dei rullerande brakkleggingsperiodane i området.

Vi viser òg til at FDIR i brev av 20. mars 2019 sendt til (tidlegare) Sogn og Fjordane fylkeskommune stadfesta at dei ansåg det landbaserte anlegget i Djupvika på Losna for å ivareta fiskeriinteresser og viktige gyte - og oppvekstområder for marin fisk. Dette viser at FDIR ansåg Losna for å ivareta dei overnemnde omsyna bak landbasert oppdrett.

Det å gje løyve til akvakultur på land bygger på ein anna rettsregel enn det å gje løyve til akvakultur i sjø, og det er omsyna og fordelane bak landbasert akvakultur som er grunngevinga for at det er ulike regelsett. Slik vi forstår laksetildelingsforskrifta § 28d, og sett i lys av dei omsyna som har blitt gjennomgått overfor, tilseier føremåla bak bestemmelsen at vilkåret “på land” ikkje skal tolkast innskrenkande i dette tilfellet, men heller utvidande.

3.4 Retningslinjene si vekt som rettskjelde

Tolkinga av vilkåret “på land” i Retningslinjene kom i lang tid etter at Losna søkte om løyve til landbasert akvakultur, og at Retningslinjene si rettskjeldemessige vekt er avgrensa. På bakgrunn av dette meiner vi at “Retningslinjene” ikkje skal vere styrande for tolkinga av vilkåret “på land” etter laksetildelingsforskrifta § 28d.

Losna sendte inn søknad til fylkeskommunen om løyve til landbasert akvakultur den 20. desember 2018, mens NDF si tolking av vilkåret “på land” etter laksetildelingsforskrifta § 28d blei lagt fram i Retningslinjene den 4. juli 2019. På tidspunktet for konsesjonssøknaden var det allereie gjeve løyve til to andre landbaserte opprettsanlegg (Andfjord Salmon og Buland Miljøfisk), der det var prosjektert med kar under HAT. Losna hadde på søknadstidspunktet dermed ikkje noko grunn til å tru at kar under HAT ikkje ville oppfylle kravet til å vere “på land”. Losna innretta seg etter dette og fortsatte utviklinga av sitt konsept for landbasert oppdrett.

Vi stiller oss òg spørjande til kva rettskjeldemessig vekt ein skal tillegge Retningslinjene, då desse blei framlagt i eit brev til FDIR, med fylkeskommunane som kopimottakarar. Ållmenta for øvrig fekk ikkje vite om den nye forståinga av reglane for tildeling av løyve til landbasert akvakultur etter laksetildelingsforskrifta. Det hadde stilt seg annleis om Retningslinjene til dømes blei gitt i forskrifts form eller ved instruks direkte til fylkeskommunane, som faktisk set med myndigheita til å

tildеле disse løyva. Søknaden til Losna skal på bakgrunn av dette bli behandla etter den rettstilstanden som var gjeldande på søknadstidspunktet, desember 2018.

3.5 Løyvet er i alle tilfelle i tråd med Retningslinjene

Sjølv om vi meiner at vilkåret “på land” etter laksetildelingsforskrifta § 28d er oppfylt, jf. punkt 3.1 - 3.3 overfor, og at Retningslinjene ikkje skal vere styrande for vurderinga av vilkåret, legg vi i alle tilfelle til grunn at løyvet til landbasert oppdrett i Djupvika på Losna uansett er i tråd med Retningslinjene.

Retningslinjenes punkt 1.2 legg òg til grunn den språklege forståinga av ordlyden, og viser til at “Land” i bokmålsordboka er definert som “*område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann*”. Vidare viser Retningslinjene i samme punkt til Kartverket sin bruk av “kystkontur” som omgrep for grensa mellom sjø og land, som legg til grunn at grensa er lagt til middels flomål.

Retningslinjene gjev òg konkrete døme på kva som vil reknast for å vere “på land”. For det første vil vilkåret vere oppfylt dersom “produksjonsenheten(e) står på fast grunn”. Som vi såg overfor, vil eit anlegg stå på fast grunn om det står på eit område av jordoverflata som ikkje er dekkja av vatn og over middels flomål.

For det andre vil vilkåret vere oppfylt dersom “produksjonsenheten(e) står på (...) utfylte masser på et område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann, dersom også laveste nivå (bunnen) i produksjonsenheten(e) er på et nivå over høyeste astronomiske tidevann (HAT) i sjø slik at det ikke er noen direkte tilknytning mellom produksjonsenheten og sjø.”

FDIR skriv i sitt brev til (tidlegare) Sogn og Fjordane fylkeskommune av 20. mars 2019, i siste avsnitt på side 5, at dei er i tvil om anlegget kan kallast eit landbasert anlegg. FDIR har på dette tidspunktet oppfatta utbyggingsplanane slik at Losna planla å skyte ut ei vik i sjø større og djupare, for så å stenge av vika og etablere eit basseng for merder.

Vi kan no oppklare dette for FDIR, og bekrefte at det ikkje skal skytast ut noko område i vika, men at heile anlegget vil stå på det som i dag er fast grunn og som ikkje er dekkja av vatn, samt med ein bassengkant som vil vere 3,7 meter over HAT. Vedlagt ligg kart over reguleringsområdet som viser at heile anlegget står på land (vedlegg 1). Vi presiserer i denne samanheng at sidan det ikkje dreier seg om utfylte masser i dette prosjektet, er det heller ikkje krav til at anleggets lågaste punkt er på eit nivå over høgste astronomiske tidevatn (HAT). Det endrar difor ikkje karakter av å vere “på land” at Losna byggjer eit basseng som er delvis under HAT. Vi viser i denne samanheng også til at fleire bygningar har etasjar under HAT, utan at dette medfører at bygget ikkje lenger ligg på land.

Det ville stilt seg annleis dersom ein konsesjonshavar til dømes hadde gravd ut ei vik der sjøvatnet kunne strømme fritt inn og ut og deretter anla eit oppdrettsanlegg i denne vika. Dette ville naturleg nok blitt karakterisert som å ligge i sjøen og ikke “på land”. Anlegget i Djupvika på Losna er derimot heilt annleis planlagt. I teorien kunne Losna bygd nøyaktig same bassenget i betong med botnen over HAT og pumpa sjøvatn ut og inn av bassenget. Ved å legge bassenget rett over og rett under HAT,

utnyttar ein likevektsprinsippet, det vil seie den forskjellen det er mellom flo og fjære, til å redusere behovet for energi til å løfte vatnet ut og inn av bassenget. Vatnet må framleis pumpast inn og ut, men driftskostnadane vil bli redusert om ein samanliknar med det tenkte anlegget overfor. Hovudforskjellen på eit tradisjonelt gjennomstrømningsanlegg og eit resirkuleringsanlegg (RAS-anlegg) er behovet for energi til å få sjøvattn ut og inn av merdene. Det framstår uforståeleg for oss at denne forskjellen skulle medføre at anlegget i Djupvika på Losna ikkje lenger står “på land”.

På bakgrunn av dette anser vi anlegget i Djupvika på Losna for å vere “på land”, etter laksetildelingsforskrifta 28d, jf. Retningslinjene punkt 1.2.

4. Ang. Fiskeridirektoratet sin tilgang til omgjerung

4.1 Rettsleg utgangspunkt

FDIR viser i sitt brev av 15. mai 2020 til forvaltningslova av 1967 § 35 som rettsleg grunnlag for mogeleg omgjerung av fylkeskommunen sitt vedtak om tildeling av løyve til landbasert akvakultur.

Sidan FDIR er klageinstans for vedtak fatta av fylkeskommunen i medhald av laksetildelingsforskrifta § 28d, er vi ikkje ueinig i at FDIR har tilgang til å omgjere vedtaket dersom vilkåra etter forvaltningslova § 35 er oppfylt.

Vi meiner likevel på subsidiært grunnlag at prinsippet om likebehandling i forvaltningsretten hindrar FDIR i å omgjere dette vedtaket. I tillegg til dette meiner vi prinsippet om forsvarleg saksbehandling hindrar FDIR i å omgjere vedtaket på dette stadiet i saksprosessen, og at eit eventuelt vedtak om omgjerung vil vere i strid med god forvaltningsskikk.

4.2 Brot på likebehandlingsprinsippet

For det første anfører vi at det sentrale prinsippet om likebehandling i forvaltningsretten ikkje vil bli ivaretatt dersom FDIR omgjer fylkeskommunen sitt vedtak om tildeling av løyve.

Søknaden til Losna må bli behandla på tilsvarande måte som andre konsept som har fått løyve til etablering av landbasert anlegg der produksjonseininga ligg under HAT. Om FDIR meiner det føreligg saklege grunnar for å behandle denne søknaden annleis, må slike grunnar kunne påvisast.

Både Andfjord Salmon ASA, Bulandet Miljøfisk AS og Arctic Seafarm AS har landbaserte anlegg som er nedsenka under HAT. Alle disse aktørene har likevel fått tildelt løyve til landbasert akvakultur, basert på same regelverk som Losna har søkt i medhald av, og likebehandlingsprinsippet tilseier dermed at vedtaket om tildeling av løyve til Losna skal bli ståande som gyldig.

Ved vurderinga av eventuell omgjerung av fylkeskommunen sitt vedtak om tildeling av løyve må FDIR legge til grunn same vilkår som for tilsvarande søknader.

4.3 Saksbehandlinga i saken

For det andre anfører vi at eit eventuelt omgjæringsvedtak vil vere i strid med det forvaltningsrettslege prinsippet om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk.

Det ulovfesta kravet til forsvarleg saksbehandling har utvikla seg gjennom rettspraksis og kjerna i kravet er individets stilling overfor forvaltninga og at saksbehandlinga må tilfredsstille visse minstekrav med omsyn til individets rettar². Vidare følgjer det av det ulovfesta prinsippet om god forvaltningsskikk at forvaltninga skal jobbe omsynsfullt, sikre orden og ivareta rask saksbehandling³.

FDIR har vore kjent med prosjektet i Djupvika på Losna i lang tid. Allereie i oktober 2016 har Henrik Rye Jakobsen i FDIR nytta anlegget i Djupvika som eit døme i samband med ein presentasjon av det nye konseptet med landbasert akvakultur.

I vedteken reguleringsplan for området på Losna har det blitt gjeve løyve til bygging av det planlagte oppdrettsanlegget. Solund kommune har i denne samanheng definert anlegget for å vere landbasert, og det har blitt regulert for bygging av eit oppdrettsanlegg på land.

I prosessen med utarbeiding og godkjenning av reguleringsplanen, var FDIR involvert, og kom faktisk også med innspel til reguleringsplanen (vedlegg 2). FDIR sa likevel ikkje noko om at oppdrettsanlegget ikkje var å rekne som landbasert på dette tidspunktet, trass i at kommunen heilt tydeleg oppfatta dette som eit landbasert anlegg. Her ville FDIR hatt mogelegheit for å komme med innspel på om dei ansåg dette som eit landbasert anlegg eller ikkje, før sjølve reguleringsplanen blei godkjend. Når reguleringsplanen blei godkjend, på bakgrunn av den oppfatning at oppdrettsanlegget var landbasert, forholdt Losna seg til dette og fortsatte planlegginga av prosjektet.

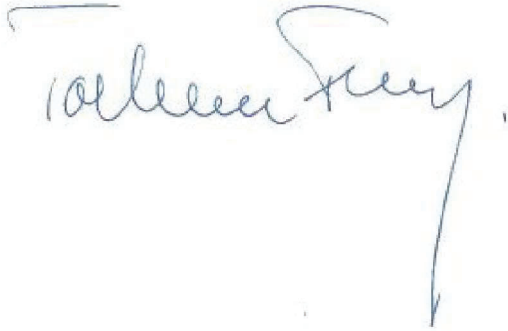
I FDIR sitt brev til (tidlegare) Sogn og Fjordane fylkeskommune av 20. mars 2019, blir det presisert i siste avsnitt på side fem at direktoratet er i tvil om anlegget kan kallast landbasert. Det at FDIR på dette tidspunktet informerer fylkeskommunen og Losna om at vilkåret "på land" mogelegvis ikkje er oppfylt, men likevel lar fylkeskommunen behandle saka vidare og lar Losna planlegge utbygginga vidare, for så å varsle omgjering av vedtaket i ettertid, anser vi uheldig. Dette er i strid med kravet til forsvarleg saksbehandling og god forvaltningsskikk, både ved at det er uforutsigbart og lite omsynsfullt overfor Losna og ved at det hindrar rask saksbehandling. Losna har heile vegen vore av den oppfatning at anlegget ligg på land, også basert på dei tilbakemeldingar som har kome frå involverte myndigheiter, og har difor brukt store verdiar på vidareutvikling av prosjektet.

På bakgrunn av at FDIR har hatt vid kjennskap til prosjektet over lang tid, i tillegg til at direktoratet har hatt fleire mogelegheiter til å kome med direkte tilbakemelding på om oppdrettsanlegget vil reknast for å vere landbasert eller ikkje, vil eventuell omgjering av vedtaket vere i strid med saksbehandlingsreglane etter forvaltningslova og prinsippet om god forvaltningsskikk.

² Graver, Hans Petter: *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utgåve, 2019, side 296-297.

³ Graver, Hans Petter: *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utgåve, 2019, side 291.

Med vennlig hilsen
Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS



Torben Foss
Advokat
E-post: torben.foss@pwc.com
T: 95 26 12 99



Gaute Lunestad
Advokatfullmektig
E-post: gaute.lunestad@pwc.com
T: 95 90 25 98

Saksansvarlig advokat: Dag Saltnes

Vedlegg:

1. Kart over reguleringsområde.
2. Uttale til melding om igangsetting av privat planarbeid
Losna Gnr62 Bnr1 2 Mfl. Solund kommune Sogn og Fjordane.



Mottakere ifølge liste

Att:

Losna Seafood AS - Omgjering av løyve til landbasert akvakultur av matfisk med laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 45021 Djupvika i Solund kommune - VL-SU- 1

Fiskeridirektoratet viser til vårt varsel av 15. mai 2020 om omgjering av Vestland fylkeskommune sitt vedtak om løyve til Losna Seafood AS (heretter også omtalt som «LS») til landbasert matproduksjon av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune.

1. Bakgrunnen for saka

1.1 Søknaden

Losna Seafood AS søkte 20. desember 2018 om løyve til akvakultur av laks og aure i landbasert anlegg på lokalitet Djupvika på Losna i Solund kommune, med ei produksjon på 50 000 tonn matfisk i året.

I søknadsskjemaet var det fleire stader vist til vedlagt rapport 2780 frå Rågivende Biologer AS «Dokumentasjonsvedlegg til søknad om vederlagsfri landbasert konsesjon for Losna Seafood AS på Losna i Solund kommune, med konsekvensutredning», mellom anna for å beskrive det planlagde driftsopplegget. Det går fram på side fem at detaljreguleringsplan blei godkjend av Solund kommune 7. juni 2018.

Reguleringsplanen opnar for at Losna Seafood AS kan bygge ut totalt 23.550 m² næringsbygg i tilknytning til fiskeoppdrettet på regulerte område. Anlegget er omtala frå side seks i rapporten, og det går fram at:

«Losna Seafood AS planlegger å etablere et vederlagsfritt landbasert anlegg i et utskutt kunstig basseng på land på Losna. Bassenget vil være 500m langt, 90m bredt og 35m dypt, og det skal plasseres to rader med til sammen 30 tette merder hver på 20.000 m³ i bassenget, som vil ha et volum på ca. 1,75 mill. m³. Anleggets samlede produksjonsvolum vil være på 600.000 m³. [...]

Anlegget vil bestå av 30 spesialtilpassede tette merder, som er 30m i diameter, er 31m dype, og vil ha et oppdrettsvolum på 20.000 m³ (figur 4). Anlegget vil ha dobbel rømmingssikring, slik at risiko

for rømming nærmest blir eliminert. Hver merd utgjør dessuten også en selvstendig smittemessig atskilt enhet uten kontakt med de andre merdene.»

Når det gjeld inntak av vatn og vatnhandsaming går det fram at:

«Sjøvann vil bli ført til bassenget ved hjelp av hydrostatisk trykk via et inntaksrør fra 75 meters dyp i Krakhellesundet like utenfor anlegget. Røret vil ha et tverrsnitt på 160 m² og en diameter på 14,25m, og kapasiteten er dimensjonert for et inntak på inntil 16.000 m³/min, som tilsvarer en vannfart på 1,67 m/s.

Størrelsen på inntaksrøret er avgjørende for hvilket vannforbruk en kan ha i bassenget uten å måtte pumpe vannet inn. Røret kommer inn under laveste nivå på fjære sjø, og vil således etterfylle bassenget fortløpende ved vannforbruk i bassenget. Vanninntaket blir ført opp i et eget kammer i oppdrettsanlegget der en har 3 grovfilter som gjør at en ikke får uønskede elementer inn i bassenget. (...)

Vannet fylles i det utskutte bassengreservoaret og pumpes derfra inn i hver enkelt merd. Planlagte flytekrager på merdene gir en oppdrift på ca. 1.000 tonn pr merd, slik at merdene vil flyte i bassenget og vil følge syklusene til flo og fjære. En kan da på en enkel måte kontrollere pumpekapasitet og vannivået på innsiden av merdene, siden både merd, pumper og vanninntak vil være helt likt uansett om det er flo eller fjære. Dette medfører at en alltid har en lik pumpehøyde på vannet fra bassenget og inn i merdene.

Inntak av vann fra 75 m dyp sikrer en jevn temperatur på mellom 7 og 11 °C året rundt i anlegget, og en unngår inntak av lakselus og eventuelle andre smittestoff.

Vannet som pumpes inn i merdene hentes fra bassenget ved hjelp av nedsenkbare pumper plassert i et inntaksrør på merdens utside.»

Det går vidare fram av rapporten at anlegget skal ha avløp til sjø:

«Fra går det to avløp, ett som samler opp 2 % av vannet med slam fra bunnen til renseanlegg og ett som henter 98 % av det «rene» vannet ut i avløp til Krakhellesundet. Vannet i merdene vil ha en liten overhøyde i forhold til vannspeilet i bassenget og utløpsrennen. Ved å regulere overhøyden, vil en kunne styre vannhastigheten i rennen som fører vannet tilbake til sjø,

Det rene vannet føres til en transportrenne som ligger mellom de to merdrennene og vannet ledes derfra ut i overflaten i Krakhellesundet[.]»

Vidare går det fram på side 20 i Rapport 2780 at *«[a]nlegget skal drives som et gjennomstrømningsanlegg med inntak av vann fra vannreservoaret i det utskutte bassenget til hver enkelt merd.»*

1.2 Kort om saksgangen

Fiskeridirektoratet region Vest gav 20. mars 2019 uttale til søknaden. Det gjekk fram av brevet at direktoratet skulle gje fagleg uttale om konfliktpotensialet knytt til fiskeriinteressene. Avslutningsvis blei det også gitt andre merknader til søknaden, kor det gjekk fram at:

«Fiskeridirektoratet region Vest er i tvil om anlegget kan kallast eit landbasert anlegg, då det for



oss ser ut til at ein skyt ut og gjer ei vik i sjø større og djupare, for så å stenge av vika og etablerer eit basseng for merdar. Merdane skal lagast med flyteelement i plast, og det framgår at konstruksjonen med fordel også kan brukast i sjøbaserte anlegg. Vi meiner at anlegget er i gråsonen for om det kan kallast ei anlegg på land, men vår uttale har som føresetnad at selskapet får klarert eit landanlegg.»

LS reduserte produksjonsmengda i søknaden til 28 600 tonn 24. mai 2019.

Mattilsynet av slo søknaden 4. september 2019. Sogn og Fjordane fylkeskommune gav avslag på søknaden 9. september 2019, fordi det mangla løyve frå Mattilsynet etter laksetildelingsforskriften § 30 bokstav c nr.1 og 5.

LS klaga på begge avslaga 3. oktober 2019, etter å ha fått utsett klagefrist. LS gjorde greie for at dei ville gjere endringar for å imøtekomme innvendingane til Mattilsynet, ved å ha felles brakklegging med ei lokalitet, og å flytte utløpet 150 meter mot nord.

Mattilsynet omgjorde avslaget og gav løyve om godkjenning av anlegget i brev av 5. november 2019.

Fylkesmannen i Vestland gav 7. mai 2020 løyve etter forureiningslova. Løyvet ble gitt med vilkår om reinsing av utsleppa til sjø, og med vilkår om gradvis opptrapping av produksjonen.

Vestland fylkeskommune gav 11. mai 2020 løyve til matfiskproduksjon av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune, VL-SU-1. Det ble sendt eit korrigert vedtak 15. mai 2020. Løyvet var avgrensa til ein produksjon på inntil 28 600 tonn MTB. Fylkeskommune viser mellom anna til retningsliner frå Nærings- og fiskeridepartementet av 4. juli 2019. Fylkeskommunen skriv at:

«Vestland fylkeskommune vurderer at anlegget er plassert på land innanfor kystkonturane. Vi har som Kartverket, nytta kystkontur som grense mellom sjø- og land, der høgda ved middels høgvatn er lagt opp som grense i kystkonturen.»

Fiskeridirektoratet varsla omgjerjing av vedtaket 15. mai 2020. Grunngevinga var at Fiskeridirektoratet var i tvil om anlegget var «på land», jf. laksetildelingsforskriften § 28d.

Losna Seafood AS har etter dette sendt inn kommentarar, sjå under i punkt 2. Det blei også halde eit møte med Fiskeridirektoratet 23. juni 2020.

2. Utgreiing frå Losna Seafood AS

LS hevdar at anlegget i Djupvika på Losna er «på land» og at vilkåra for tildeling av løyve til landbasert akvakultur etter laksetildelingsforskrifta § 28d dermed er oppfylt. LS viser til ei naturleg forståing av ordlyda, og tek utgangspunkt i bokmålsordboka si definisjon. LS forklarar at det planlagde anlegget i Djupvika vil bli bygd på det som i dag er tørt land, og dermed på eit område som etter ei naturleg språkleg forståing skal definerast som



“på land”. LS viser også til Meld. St. 16 (2014-2015), og hevdar at regjeringa legg opp til at skiljet mellom anlegg «på land» og tradisjonell merdoppdrett i sjø må sjåast i samanheng med generelle prinsipp om eigedomsrett. LS peiker på at det er openbart at dei har eigedomsretten til område der det planlagde anlegget skal ligge, noko som tilseier at anlegget skal ligge “på land”. LS presiserer også at Kartverket i sin praksis legg til grunn at grensa mellom land og sjø er lagt ved middels flodmål, såkalla kystkontur.

LS hevdar at dei andre føremåla og omsyna bak den rettslege tilgangen til tildeling av løyve for landbasert akvakultur tilseier òg at vilkåret “på land” er oppfylt for anlegget i Djupvika på Losna. LS viser til diskusjonen i stortingsmeldinga i relasjon til om det skal betalast vederlag for løyve, og peiker på at selskapet må betale vederlag for det landområdet på Losna som anlegget skal byggast på. LS viser vidare til at dersom anlegget blei rekna for å ligge i sjø, ville det ikkje bli aktuelt for Losna å betale dette vederlaget for landområde. I følgje LS tilseier dette i seg sjølv at det planlagde anlegget er “på land”, og dermed ikkje ligg i sjø. LS hevder også at:

« Det er openbart at eit kvart landbasert akvakulturanlegg er avhengig av store mengder sjøvatn for å kunne fungere. Inntak av sjøvatn må reknast for å vere ein fellesnemnar for samtlige søknader om etablering av landbasert oppdrettsanlegg. Det vil vere upraktisk og medføre unødige inngrep i naturen dersom sjøvatnet skal fraktast over lengre avstander fram til lokasjon for anlegget. Ein slik transport av sjøvatn vil sannsynlegvis òg vere energikrevjande, og dermed økonomisk ineffektiv.

Ein viss nærleik til sjø for landbaserte akvakulturanlegg er difor heilt naturleg, praktisk og økonomisk fornuftig. At utviklinga av landbasert oppdrett ville skje i sjønære områder må difor ha vore opplagt for lovgjevar ved endring av laksetildelingsforskrifta som blei gjort for å inspirere til slik innovasjon.

Både i rapporten “Laks på land” av 14. januar 2015 og i Meld. St. 16 (2014-2015) “Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse - og ørretoppdrett, som følgde opp “Laks på land”- rapporten, blei det lagt vekt på å framheve omsynet til innovasjon. Det følgjer av stortingsmeldinga under punkt 12.2 at “Et mål med reguleringene i oppdrettsnæringen bør være at de ikke legger unødige hindringer i veien for utvikling av ny teknologi, og at reguleringene er teknologinøytrale.” Dette føremålet må ligge som eit bakteppe når det skal gjerast ei skjønnsmessig vurdering av vilkåret “på land” etter laksetildelingsforskrifta § 28d. Retningslinjene isolert sett framstår som å stå i sterk kontrast til dette, og tenar ikkje til noko anna føremål enn å leggje unødige hindringar i vegen for utviklinga av landbasert oppdrett. Retningslinjene må difor tolkast i lys av desse føremåla.»

LS hevdar at anlegget tar vare på omsyna bak landbasert oppdrett, og at Fiskeridirektoratet sitt brev av 20. mars 2019 viser dette. LS viser til at å gje løyve til akvakultur på land bygger på ein annan rettsregel enn det å gje løyve til akvakultur i sjø, og meiner at det er omsyna og føremona bak landbasert akvakultur som er grunngevinga for at det er ulike regelsett. Etter LS sitt syn tilseier føremåla bak laksetildelingsforskrifta § 28 at vilkåret «på land» ikkje skal tolkast innskrenkande i dette tilfellet, men heller utvidande.



LS meiner også at retningslinjene har avgrensa vekt som rettskjelde, og gjer greie for dette. LS hevdar også at som følgje av at det på søknadstidspunktet var gjeve løyve til andre konsept med kar under HAT, hadde ikkje LS noko grunn til å tru at kar under HAT ikkje ville oppfylle kravet til å vere «på land». LS har innretta seg i etter dette og fortsatt utviklinga av sitt konsept.

LS hevdar uansett at løyvet er i tråd med retningslinjene, og viser til at:

«Vi kan no oppklare dette for FDIR, og bekrefte at det ikkje skal skytast ut noko område i vika, men at heile anlegget vil stå på det som i dag er fast grunn og som ikkje er dekkja av vatn, samt med ein bassengkant som vil vere 3,7 meter over HAT. Vedlagt ligg kart over reguleringsområdet som viser at heile anlegget står på land (vedlegg 1). Vi presiserer i denne samanheng at sidan det ikkje dreier seg om utfylte masser i dette prosjektet, er det heller ikkje krav til at anleggets lågaste punkt er på eit nivå over høgste astronomiske tidevatn (HAT). Det endrar difor ikkje karakter av å vere “på land” at Losna byggjer eit basseng som er delvis under HAT. Vi viser i denne samanheng også til at fleire bygningar har etasjar under HAT, utan at dette medfører at bygget ikkje lenger ligg på land.»

Det ville stilt seg annleis dersom ein konsesjonshavar til dømes hadde gravd ut ei vik der sjøvatnet kunne strøme fritt inn og ut og deretter anla eit oppdrettsanlegg i denne vika. Dette ville naturleg nok blitt karakterisert som å ligge i sjøen og ikke “på land”. Anlegget i Djupvika på Losna er derimot heilt annleis planlagt. I teorien kunne Losna bygd nøyaktig same bassenget i betong med botnen over HAT og pumpa sjøvatn ut og inn av bassenget. Ved å legge bassenget rett over og rett under HAT, utnyttar ein likevektsprinsippet, det vil seie den forskjellen det er mellom flo og fjære, til å redusere behovet for energi til å løfte vatnet ut og inn av bassenget. Vatnet må framleis pumpast inn og ut, men driftskostnadane vil bli redusert om ein samanliknar med det tenkte anlegget overfor. Hovudforskjellen på eit tradisjonelt gjennomstrømningsanlegg og eit resirkuleringsanlegg (RAS-anlegg) er behovet for energi til å få sjøvatn ut og inn av merdene. Det framstår uforståeleg for oss at denne forskjellen skulle medføre at anlegget i Djupvika på Losna ikkje lenger står “på land”.»

Subsidiært meiner LS uansett at prinsippet om likebehandling i forvaltningsretten hindrar Fiskeridirektoratet i å gjere om vedtaket. LS hevdar at søknaden må bli handsama på tilsvarende måte som andre konsept som har fått løyve til etablering av landbasert anlegg der produksjonseininga ligg under HAT.

LS meiner også at eit omgjeringssvedtak vil vere i strid med det forvaltningsrettslige prinsippet om forsvarleg sakshandsaming og god forvaltningsskikk. LS peiker på at Fiskeridirektoratet har vore kjend med prosjektet i lang tid. LS viser særleg til ein presentasjon frå Fiskeridirektoratet i 2016, at direktoratet var involvert i prosessen med utarbeiding og godkjenning av reguleringsplan, og at Fiskeridirektoratet i brev 20. mars 2019 lot fylkeskommunen handsame saka vidare sjølv om direktoratet var i tvil om anlegget var på land.

LS opplyser også at dei saman med sine partnerar dei siste fem åra har lagt store ressursar inn i planlegginga, søknadsprosessen, utstyrsutvikling, miljøundersøkingar, utreiingar og patentering av konseptet.



3. Fiskeridirektoratet sin vurdering

Saka gjeld spørsmål om gyldigheit av Vestland fylkeskommune sitt vedtak av 2020 om løyve til landbasert akvakultur av matfisk med laks, aure og regnbogeare til Losna Seafood AS på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune.

Laksetildelingsforskriften § 28d bokstav b nr. 2, jf. § 8 første ledd, opnar for at fylkeskommunen kan gje løyve til akvakultur av matfisk «på land». Løyva til akvakultur av laks, aure og regnbogeare på land er vederlagsfrie og det er ikkje satt ei grense for kor mange løyver eller biomasse som kan gjevast. Dette står i motsetnad til systemet for å gje løyve til akvakultur sjøvatn, kor «*[d]epartementet bestemmer når tillatelser til akvakultur av matfisk på lokaliteter i sjøvann skal tildeles og den geografiske fordelingen av disse.*», jf. laksetildelingsforskriften § 14. Laksetildelingsforskriften § 28d kan ikkje nyttas til å gje løyve til akvakultur som ikkje er «på land», og fylkeskommunen har ikkje heimel til å gje løyve til akvakultur med matfisk av laks, aure og regnbogeare i sjøvatn.

Det går fram av forvaltningslova § 35 første og andre ledd at:
«*Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom [...]*
c) vedtaket må anses ugyldig.

Foreligger vilkårene etter første ledd, kan vedtaket omgjøres også av klageinstansen eller av annet overordnet organ.»

Fiskeridirektoratet er klageinstans for fylkeskommunane sine vedtak om løyve etter laksetildelingsforskriften, inkludert løyve til akvakultur med matfisk av laks, aure og regnbogeare etter § 28d. Fiskeridirektoratet kan difor gjere om løyvet til Losna Seafood AS dersom Vestland fylkeskommune sitt vedtak må reknast som ugyldig, jf. forvaltningslova § 35 andre ledd, jf. første ledd bokstav c.

Problemstillinga er om Losna Seafood AS sin akvakultuverksemd på Djupvika i Solund kommune er «på land», jf. laksetildelingsforskrifta § 28d.

Losna Seafood AS har søkt om å etablere eit akvakulturanlegg for akvakultur av matfisk av laks og aure på lokaliteten Djupvika på øya Losna i Solund kommune. Fiskeridirektoratet legg til grunn at anlegget skal etablerast på eit område som i dag må reknast som land, kor det skal skytast ut eit kunstig basseng som skal fyllast med sjøvatn. LS peiker på at anlegget vil bli bygga på det som i dag er land og hevdar at når dei har eigedomsrett til område der det planlagde anlegget skal liggje, så tilseier dette at anlegget er «på land». LS hevdar også at føremåla bak laksetildelingsforskriften § 28d tilseier at «på land» skal tolkast utvidande.

Fiskeridirektoratet tek utgangspunkt i ei naturleg språkleg forståing av «på land». Direktoratet viser til bokmålsordboka/nynorskordboka¹ sine definisjonar av «land», som

¹ Bokmålsordboka/Nynorskordboka - <https://ordbok.uib.no/>



del av jordoverflata som ikkje er dekt av vatn, og «sjø», som (del av) det samanhengande saltvassområdet på jorda. Tilknytninga til sjøen vil etter dette vere sentral ved vurderinga av skiljet mellom land og sjø. Fiskeridirektoratet vurderer at det er den fysiske plasseringa av produksjonseiningane som er avgjerande for om anlegget er plassert på land. Dette er også i tråd med retningsliner fastsett av Nærings- og fiskeridepartementet 4. juli 2019², punkt 1.1. Retningslinene presiserer skillet mellom akvakultur i sjø og akvakultur på land, og etter Fiskeridirektoratet sitt syn inneber retningslinene ingen endring i regelverket. Det er openbart at det avgjerande må vere om sjølve akvakulturverksemda skjer på land eller i sjø. Dette er også i tråd med systemet i laksetildelingsforskriften, kor dei ulike løyva er delt inn etter «akvakultur av matfisk på lokaliteter i sjøvann», «tillatelse til akvakultur av matfisk i sjø og ferskvann til særlege formål» og «til akvakultur på land». Det går også eksplisitt fram av laksetildelingsforskriften § 31a at «[t]illatelse gitt til landbasert akvakulturvirksomhet kan ikke overføres til eller benyttes i sjø». Eigeomsrett til eit område som i dag er på land kan difor ikkje få avgjerande vekt. Fiskeridirektoratet meiner spørsmålet om eit anlegg er på land ikkje er underlagt forvaltninga sitt frie skjønn og at det ikkje kan tolkast utvidande.

I denne saka skal anlegget ha eit bassenget med sjøvatn, med semi-lukka merdar som skal flyte i bassenget og som vil følgje syklusane til flo og fjære. Anlegget er i nokon grad endra i løpet av saksgangen, produksjonsvolumet seinka til 28 600 tonn og anleggets utsleppspunkt er flytta. Hovudtrekka ved akvakulturanlegget er etter Fiskeridirektoratet sitt syn likevel uendra. Sjøvatn frå 75 meter djupne skal førast til bassenget ved hjelp hydrostatisk trykk gjennom eit rør som har eit tverrsnitt på 160 m² og ein diameter på 14,25 meter. Vatnet skal pumpast frå bassenget og inn i merdane ved hjelp av pumpar. Det skal vere to avløp frå kvar merd. Det eine avløpet skal samle opp vatn med slam frå botnen av merden, og dette skal førast til et reinseanlegg. Det andre uttaket har avløp i ei transportrenne som skal plasserast mellom rekkene av merdar, og avløpsvatnet skal ledast ut i Krakhellesundet.

I denne saka vurderer Fiskeridirektoratet at når produksjonseiningane flyt i sjøvatn, og vil følgje syklusane til flo og fjære, har produksjonseiningane så sterkt tilknytning til sjøen at produksjonseiningane ikkje ligg «på land», jf. laksetildelingsforskriften § 28d. Tilknytninga til sjøen endrast i dette tilfellet ikkje av at bassenget er forbunde med sjøen gjennom eit rør og at inntaket av vatn kjem frå 75 meters djupne. Fiskeridirektoratet vurderer at anlegget til Losna Seafood AS på Djupvika må reknast som semi-lukka merdar i sjøvatn.

Vestland fylkeskommune har feilaktig lagt til grunn at anlegget til Losna Seafood på Djupvika skal vere «på land». Laksetildelingsforskriften § 28d gir ikkje heimel til å gje løyve til akvakultur som ikkje er «på land», og Vestland fylkeskommune har ikkje heimel til å gje løyve til akvakultur av semi-lukka anlegg i sjøvatn. Direktoratet varsla omgjerung av vedtaket kort tid etter fylkeskommunen fatta vedtak om løyve, og omsynet til innretting i tråd med vedtak vedtaket kan difor samla sett ikkje gis stor vekt. I denne samanheng vurderer Fiskeridirektoratet også at regionkontoret sin medverknad i planprosess og under handsaminga heller ikkje har noko vekt i denne saka. Det er

² Retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret, fastsett av Nærings- og fiskeridepartementet 4. juli 2019.



fylkeskommunen som skal handsame søknader om akvakultur med matfisk på land i første instans, og regionkontoret skal gje uttale om fiskeriinteressar. Uansett har regionkontoret i mars 2019 gjeve uttrykk for tvil kring anleggets plassering. Fiskeridirektoratet sentralt er klageinstans for fylkeskommunen sine vedtak i akvakultursaker, og trer først inn i saka etter at fylkeskommunen har fatta sitt vedtak. Fiskeridirektoratet er ikkje kjend med andre anlegg kor produksjonseiningane flyt i sjøvatn som har fått løyve til landbasert akvakultur med matfisk av laks, aure og regnbogeaure. Fiskeridirektoratet kan difor ikkje sjå at omsynet til likebehandling skulle tilseie at vedtaket skal vere gyldig.

Vedtaket har ein klar materiell kompetansemangel, og feilen er vesentleg. Vedtaket om løyve til landbasert akvakultur er difor ugyldig, og Fiskeridirektoratet vil gjere om vedtaket om løyve om landbasert matfiskproduksjon til Losna Seafood AS, jf. forvaltningslova § 35 andre ledd, jf. første ledd bokstav c. Resultatet vert at løyvet fell bort.

4. Vedtak

Fiskeridirektoratet gjer om Vestland fylkeskommune sitt vedtak om løyve til Losna Seafood AS - VL-SU-1 - til landbasert matfiskproduksjon av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune, som følgje av at vedtaket er ugyldig, jf. laksetildelingsforskriften § 28d, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Dette inneber at løyvet fell bort.

Vedtaket kan klagast på, jf. forvaltningslova § 28. Fristen for å klage er 3 veker, jf. forvaltningslova § 29, sjå vedlagt klageskjema.

Fiskeridirektoratet setter som vilkår for å reise søksmål at høvet til å klage er utnytta og at klagen av avgjort av klageinstansen, jf. forvaltningsloven § 27b.

Med helsing

Anne B. Osland
fungerende direktør

Karianne B. Thorbjørnsen
for seksjonssjef

Brevet er godkjent elektronisk og vert sendt utan handskriven underskrift.



KOPPI



Mottakarliste:

Advokatfirmaet
Pricewaterhousecoopers AS
Vestland fylkeskommune

Postboks 748
Sentrum
Postboks 7900

0106 OSLO
5020 BERGEN

Kopi til:

Losna Seafood AS

Brattholmen 112

5350 BRATTHOLMEN

Vedlegg

Klageskjema

KOPPI





DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Losna Seafood AS
v/ Geir Nordahl-Pedersen

Deres ref

Vår ref

Dato

20/8409-3

25. februar 2021

Svar på klage vedrørende omgjøring av løyve til landbasert akvakultur - Losna Seafood AS

Vi viser til klage 20. august 2020 på Fiskeridirektoratets vedtak 2. juli 2020 vedrørende omgjøring av løyve til landbasert akvakultur. Vi viser også til møte med departementet 12. desember 2020 og sakens dokumenter for øvrig.

Direktoratet har gjennomgått og vurdert klagen, men ikke funnet grunnlag for å oppheve eller endre sitt vedtak av 2. juli 2020. Saken ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet 21. oktober 2020 for klagebehandling og endelig avgjørelse.

1. Saken gjelder

Vestland fylkeskommune ga 11. mai 2020 løyve til Losna Seafood AS (heretter "Losna Seafood" eller "klager") for matfiskproduksjon av laks, ørrett og regnbueørret på land på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune, VL-SU-1. Fylkeskommunen sende et korrigeret vedtak 15. mai 2020. Tillatelsen var avgrenset til en produksjon på inntil 28 600 tonn MTB.

Av søknaden fremgår det at det planlagte anlegget består i et utskutt, kunstig basseng, der det skal plasseres to rader med til sammen 30 tette merder med et oppdrettsvolum på 20.000 m³ hver. Sjøvann vil bli ført til bassenget ved hjelp av hydrostatisk trykk via et inntaksrør fra 75 meters dyp i Krakhellesundet, like utenfor anlegget. Anlegget skal drives som et gjennomstrømningsanlegg - vannet som fylles i bassenget pumpes derfra inn i hver enkelt merd. Merdene vil flyte i bassenget og følge syklusene til flo og fjære. Anlegget skal også ha avløp til sjø. Fra merdene samles 2% av vannet med slam, som transporteres videre til et renseanlegg. 98% av vannet går ut i avløp i Krakhellesundet.

Postadresse
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo
postmottak@nfd.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 8
www.nfd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
912 660 680

Avdeling
Havbruksavdelingen

Saksbehandler
Ingvild Hasnes
22 24 65 71

1.1 Fiskeridirektoratets vedtak

Fiskeridirektoratet varslet omgjøring av vedtaket 15. mai 2020. Begrunnelsen for dette var at direktoratet var i tvil om anlegget var «på land», jf. laksetildelingsforskriften § 28d. Det ble holdt et møte mellom Losna Seafood AS og Fiskeridirektoratet 23. juni 2020.

Fiskeridirektoratet fattet 2. juli 2020 vedtak om omgjøring av tillatelsen, som følge av at vedtaket til Vestland fylkeskommune var ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c, jf. laksetildelingsforskriften § 28d. Resultatet var at tillatelsen falt bort.

Fiskeridirektoratet vurderte at Vestland fylkeskommune feilaktig hadde lagt til grunn at anlegget til Losna Seafood på Djupvika skal være «på land» og at fylkeskommunen ikke hadde hjemmel til å gi tillatelsen.

1.2 Klageanførsler

Losna Seafood klaget 20. august 2020 på Fiskeridirektoratet sitt vedtak. I klagen gjør Losna Seafood i hovedsak gjeldende at:

- Vilkåret "på land" i laksetildelingsforskriften § 28d er oppfylt. Det planlagte anlegget må, etter en naturlig språklig forståelse av vilkåret, regnes for å stå på land. Denne forståelsen er også i tråd med departementets retningslinjer¹ for landbasert akvakultur. Dette innebærer at fylkeskommunens vedtak er gyldig, og at Fiskeridirektoratet ikke hadde anledning til å omgjøre vedtaket.
- Formålene bak tillatelse til landbasert akvakultur er oppfylt. Det vises i denne forbindelse blant annet til Meld. St. 16 (2014-2015), der det fremgår at et sentralt formål bak vederlagsfri tildeling av tillatelser til landbasert oppdrett er kostnadene knyttet til kjøp av eiendom mv.
- Fiskeridirektoratets vedtak baserer seg på en uriktig oppfatning av oppdrettsanleggets konstruksjon og plassering. Klager stiller seg uforstående til at oppdrettsanlegget kan stå på land, mens produksjonsenhetene er i sjøen, og hevder at akvakulturvirksomheten skjer på land. Hverken det faktum at Losna benytter sjøvann i anlegget, eller måten de innhenter sjøvannet på, endrer dette.
- Fiskeridirektoratets omgjøringsvedtak innebærer et brudd på prinsippet om likebehandling i forvaltningen. Klager viser i denne forbindelse til andre aktører i oppdrettsnæringen som har fått tilkjent akvakulturtillatelse på land, og som benytter samme prinsipper, teknologi og konstruksjon som Losna Seafoods planlagte anlegg.

¹ Retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret, fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 4. juli 2019.

For øvrig viser vi til klagen i sin helhet.

Fiskeridirektoratet og Losna Seafood AS hadde et møte 16. september 2020. I etterkant av møtet sendte Losna Seafood AS inn ytterligere opplysninger i saken. Disse opplysningene er vurdert i departementets klagebehandling.

1.3 Fiskeridirektoratets klageinnstilling

Fiskeridirektoratet har gjort en ny vurdering av saken, men finner ikke grunn til å endre sitt vedtak av 2. juli 2020, og opprettholder derfor omgjøringsvedtaket. I direktoratets klageinnstilling 21. oktober 2020 fremkommer i hovedtrekk at:

- Direktoratet kan ikke se at klagen inneholder nye opplysninger som gir grunnlag for å endre vurderingen av hvorvidt anlegget ligger "på land".
- Det avgjørende for vurderingen av vilkåret "på land" er anleggets og produksjonsenhetenes tilknytning til sjøen. Ved at de planlagte produksjonsenhetene flyter i et basseng av sjøvann som følger syklusene til flo og fjære, har produksjonsenhetene en så sterk tilknytning til sjøen at de ikke kan sies å ligge "på land". At bassenget er forbundet med sjøen via et rør, endrer ikke dette.
- Direktoratet er uenig i at omgjøringsvedtaket er et brudd på kravet om likebehandling. Det vises i den forbindelse til Høyesteretts avgjørelse HR-2019-273-A.

1.4 Møte med departementet og redegjørelse fra PWC

Det ble holdt møte 12. desember 2020 mellom Losna Seafood og Nærings- og fiskeridepartementet. På møtet opprettholdt Losna Seafood sine anførsler fra klagen, og ga blant annet uttrykk for at de var uenige i direktoratets vurderinger av likebehandlingsprinsippet og betydningen dette prinsippet gis i saken.

På bakgrunn av dette innga PWC på oppdrag fra Losna Seafood en skriftlig redegjørelse om betydningen av likebehandlingsprinsippet og prinsippet om god forvaltningsskikk. I redegjørelsen gjentar klager at Fiskeridirektoratets omgjøringsvedtak medfører usaklig forskjellsbehandling. Det vises til at HR-2019-273-A ikke kan tillegges betydning i Losna Seafoods sak.

I redegjørelsen anføres det også at Fiskeridirektoratets omgjøringsvedtak er et klart brudd på prinsippet om god forvaltningsskikk. Dette fordi direktoratet lenge visste om Losna Seafoods planer, og at direktoratet ikke på et tidligere tidspunkt ga uttrykk for sin vesentlig endrede oppfatning av regelverket, slik at Losna Seafood kunne tilpasset planene for prosjektet.

2. Departementets vurdering

Departementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd.

Tillatelser til akvakultur på land tildeles vederlagsfritt og uten antallsbegrensning, og det er heller ingen grense for hvor mye biomasse som kan gis. Dette står i motsetning til systemet for kommersielle akvakulturtillatelser i sjø, som er antallsbegrenset og et knapphetsgode. Videre omfattes ikke tillatelser til landbasert matfiskproduksjon av kapasitetsjusteringer som gjennomføres for kommersielle tillatelser gjennom trafikkløssystemet. Det er derfor viktig at fylkeskommunene kun tildeler tillatelser til anlegg som faktisk er på land i tråd med intensjonen med ordningen.

Laksetildelingsforskriften skiller tydelig mellom tildeling av tillatelse til akvakultur av matfisk på lokaliteter i sjø/sjøvann, i ferskvann og på land. Med unntak for klarering av lokalitet i sjø etter laksetildelingsforskriften kapittel 6, vil et vedtak fra fylkeskommunen om tildeling av tillatelser hvor produksjonen skjer i sjø være ugyldig. Videre kan ikke tillatelser til landbasert akvakulturvirksomhet benyttes i eller overføres til sjø, jf. laksetildelingsforskriften § 31a.

2.1 Er vilkåret "på land" i laksetildelingsforskriften § 28d oppfylt?

Etter laksetildelingsforskriften § 28d *kan* det gis tillatelse til produksjon av laks, ørret og regnbueørret "på land" til akvakultur av matfisk. Søker har altså ikke noe rettskrav på å få tildelt slik tillatelse. Hvorvidt et anlegg skal anses for å være plassert i sjø eller på land må vurderes konkret i det enkelte tilfelle.

Laksetildelingsforskriften inneholder ingen legaldefinisjon av på "land". I vurderingen av om akvakulturanlegget som er beskrevet av Losna Seafood ligger på land eller i sjø, må man ta utgangspunkt i den naturlige språklige forståelsen av ordlyden "på land", sammenholdt med intensjonen med ordningen for landbaserte tillatelser og betydningen av å ha skille mellom akvakultur på land og akvakultur i sjø.

"Land" er i bokmålsordboken definert som et "område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann". Med bakgrunn i denne definisjonen er det nærliggende å legge til grunn at vannflate, vannsøyle og sjøbunn ikke anses som land. "Sjø" er samme sted definert som "(del av) det sammenhengende saltvannsområdet på jorden". Det planlagte akvakulturanleggets tilknytning til sjøen vil etter dette være sentralt ved vurderingen av skillet mellom sjø/land, jf. også departementets retningslinjer, hvor det i punkt 1.2 blant annet fremgår at:

"Det vil være sentralt å vurdere hvor produksjonsenheten(e) er plassert i forhold til grensen mellom land og sjø. Tilknytningen til havet er et naturlig utgangspunkt ved vurderingen av om et anlegg er plassert på land eller i sjø. Forbindelsen til havet kan være et eller flere sund, kanaler, tunneler, rør eller lignende. Det kan ikke være avgjørende for vurderingen om forbindelsen til havet midlertidig kan stenges eller blokkeres."

Som det fremgår av klagers søknad og øvrig dokumentasjon, skal det planlagte anlegget bestå av et utskutt, kunstig basseng med sjøvann hvor det skal være flytende merder. Sjøvann skal pumpes opp i bassenget via et rør på 75 meters dyp, og videre opp i de enkelte merdene. Merdene vil, ettersom bassenget etterfylles av sjøvann, følge syklusene til flo og fjære.

Departementet har forståelse for at man oppnår et redusert energibehov ved å benytte forskjellen mellom flo og fjære til å transportere sjøvannet inn i bassenget og videre inn i merdene. De planlagte produksjonsenhetene har imidlertid en betydelig tilknytning til sjø. Merdene skal plasseres i et basseng av sjøvann. Selv om sjøvannet ikke skal renne fritt inn og ut av bassenget, oppnås i realiteten det samme ved at et rør skal sørge for at bassengvann og merder følger syklusene til flo og fjære. Vi er derfor ikke enig med klager i at måten man innretter anlegget på, og hvordan sjøvann benyttes og innhentes, er uten betydning for vurderingen av hvorvidt produksjonsenhetene anses å være "på land" eller ikke. Vi finner også støtte for dette standpunktet i retningslinjene sitert ovenfor, der det fremgår at det ikke er avgjørende for vurderingen av produksjonsenhetens tilknytning til sjø at forbindelsen til havet skjer via et rør.

Departementet vil også peke på at selv om deler av anlegget skulle ligge på det som i dag er land, vil deler av anlegget og lokaliteten likevel ligge i det som i dag er sjø, jf. den språklige forståelsen av "land" og "sjø" drøftet ovenfor. Dette vises tydelig om en sammenholder informasjon og illustrasjoner fremsatt i klagen med allment tilgjengelige kartverktøy.

Klager viser til Meld. St. 16 (2014-2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*, og mener at formålet bak tildeling av akvakulturtilatelse på land er innfridd i foreliggende sak. Det vises til at Losna Seafood må betale vederlag for landområdet anlegget skal bygges på, og at dette alene tilsier at vilkåret "på land" er oppfylt.

Departementet er enig med klager i at ett av de opprinnelige argumenter for at tillatelse til landbasert akvakultur skulle være vederlagsfrie, var merkostnaden forbundet med kjøp eller leie av fast eiendom. I konvensjonelt sjøbasert oppdrett benyttes områder som ikke er beheftet med privat eiendomsrett.

Vi er imidlertid ikke enig med klager i at et kjøp eller leie av landareal til akvakulturformål *i seg selv* må innebære at klagers anlegg anses å være "på land". For det første samsvarer ikke dette med forståelsen av begrepet "på land" som vi har redegjort for ovenfor. Et anlegg med betydelig tilknytning til sjø kan ikke anses å være "på land" utelukkende fordi søker har betalt vederlag eller leie for et landområde. Dette vil igjen være i strid med laksetildelingsforskriftens systematikk, der det tydelig gjøres et skille mellom akvakultur "på land" og "i sjø".

Departementet ønsker også å påpeke at det har skjedd en betydelig teknologisk utvikling siden Meld. St. 16 (2014-2015) ble behandlet i Stortinget. Som det fremgår i meldingens kapittel 12 på side 74, beskrives utviklingen av resirkuleringsanlegg (RAS) som fremtidens landbaserte oppdrettsanlegg. Slike anlegg skiller seg fra gjennomstrømningsanlegg av den typen Losna Seafood planlegger, som forutsetter en nær tilknytning til sjø og en betydelig bruk av sjøvann. Gjennomstrømningsanlegg utfordrer derfor grensen mellom "land" og "sjø" på en måte som ikke ble tatt høyde for i Meld. St. 16 (2014-2015).

Departementet har etter dette kommet til vilkåret "på land" i laksetildelingsforskriften § 28d ikke er oppfylt i herværende sak.

2.2 Innebærer Fiskeridirektoratets omgjøringsvedtak usaklig forskjellsbehandling?

Klager anfører at det foreligger usaklig forskjellsbehandling av Losna Seafood ved at andre aktører med sammenlignbare anlegg er gitt tillatelse til akvakultur på land. Fiskeridirektoratet er uenig i dette, og viser til uttalelser i HR-2019-273-A.

I det følgende vil departementet vurdere om Fiskeridirektoratets omgjøring av fylkeskommunens vedtak innebærer usaklig forskjellsbehandling av Losna Seafood, sett opp mot de andre aktørene som drifter sammenlignbare akvakulturanlegg.

Den "praksis" klager viser til som sammenlignbar med Losna Seafood sitt anlegg, og som har fått tilsagn om tillatelser til landbasert oppdrett, er Andfjord Salmon ASA og Bulandet Miljøfisk AS. Disse to sakene er for øvrig vedtatt på fylkeskommunalt nivå, og har heller ikke vært klagebehandlet.

Departementet mener at klageinstansen må kunne treffe et vedtak i tråd med gjeldende regelverk. I denne sammenheng viser vi til avsnitt 72 i HR-2019-273-A, hvor det fremkommer at klageinstansen *"normalt må stå fritt til å treffe de vedtak den mener er riktig, uavhengig av underinstansenes praksis"*. Det er derfor vår vurdering at hverken direktoratet eller departementet vil være bundet av den praksis klager viser til i foreliggende sak. Som redegjort for ovenfor, mener vi at direktoratet har lagt til grunn en riktig lovforståelse av uttrykket "på land" jf. laksetildelingsforskriften § 28d. Følgelig mener vi at fylkeskommunens vedtak er ugyldig.

Klager anfører videre at direktoratets omgjøringsvedtak må anses som et "spesielt tilfelle" som innebærer brudd på likebehandlingsprinsippet, jf. avsnitt 69 i HR-2019-273-A. Departementet kan imidlertid ikke se at det foreligger et slikt "spesielt tilfelle" i foreliggende sak.

Departementet har etter dette kommet til at Fiskeridirektoratets omgjøringsvedtak ikke innebar usaklig forskjellsbehandling.

2.3 Er Fiskeridirektoratets omgjøringsvedtak et brudd på prinsippet om god forvaltningsskikk?

Klager anfører at det foreligger et brudd på prinsippet om god forvaltningsskikk ved at direktoratet, som visste om Losna Seafood sine planer over lengre tid, ikke på et tidligere tidspunkt ga uttrykk for sin endrede forståelse av regelverket og dets betydning for prosjektet.

I det følgende vil departementet vurdere om Fiskeridirektoratets omgjøring av fylkeskommunens vedtak innebærer brudd på prinsippet om god forvaltningsskikk.

Det er departementets oppfatning at direktoratet har fulgt gjeldende saksbehandlingsregler. I tråd med laksetildelingsforskriften § 8 første ledd uttalte Fiskeridirektoratet Region Vest seg i forkant av fylkeskommunens vedtak om konfliktpotensialet knyttet til fiskeriinteresser den 20. mars 2019. Vestland fylkeskommune traff vedtak om tillatelse til landbasert matfiskproduksjon for Losna Seafood under en mnd. etter at denne uttalelsen var gitt, den 11. mai 2020. Et korrigert vedtak ble sendt 15. mai 2020.

Samme dag, den 15. mai 2020, innga Fiskeridirektoratet (sentralt) et forhåndsvarsel om mulig omgjøring av fylkeskommunens vedtak i henhold til forvaltningsloven § 16. I varselet ble klager oppfordret til å uttale seg. Mellom dette tidspunktet og vedtak om omgjøring 2. juli 2020 har det vært jevnlig dialog mellom klager og direktoratet, og klager har innsendt uttalelse om varselet om omgjøring.

Klager har gjennom hele saksbehandlingsprosessen hatt mulighet til og benyttet seg av sin adgang til kontradiksjon. I motsetning til hva klager synes å legge til grunn, kan departementet heller ikke se at direktoratet har hatt en "endret forståelse av regelverket" som ga opphav til brudd på god forvaltningsskikk. Direktoratet foretok først en fullstendig redegjørelse av hvorvidt klagers produksjonsenheter kunne sies å ligge "på land" i omgjøringsvedtaket.

Departementet forstår at Losna Seafood påpeker at Fiskeridirektoratet har vært involvert i saksbehandlingen rett før vedtak ble truffet av fylkeskommunen, uten å samtidig uttale seg om forholdet mellom land/sjø. Fiskeridirektoratet sine *regionskontor* skal imidlertid uttale seg om *regionale fiskeriinteresser* i forbindelse med behandling av søknader om landbasert oppdrett, og vurderer ikke forhold som gjelder skillet mellom land/sjø. I denne saken var det Fiskeridirektoratet Region Vest som 20. mars 2019 uttalte seg om konfliktpotensialet knyttet til fiskeriinteresser, jf. laksetildelingsforskriften § 8 første ledd. Dette er en del av lokalitetsklareringsprosessen for landbasert akvakultur, og regionskontorene skal uttale seg om fiskeriinteresser, og ikke vurdere den konkrete plasseringen som sådan. Det kan derfor ikke tillegges betydning at direktoratets lokale kontor i Region Vest i forkant har gitt uttalelse om det planlagte anleggets påvirkning på fiskeriinteresser.

Departementet har etter dette kommet til at Fiskeridirektoratets omgjøringsvedtak ikke innebar brudd på prinsippet om god forvaltningsskikk.

3. Vedtak

Klagen avslås. Fiskeridirektoratets omgjøringsvedtak opprettholdes.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Yngve Torgersen
ekspedisjonssjef

Kjersti Vartdal
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer



SOGN OG FJORDANE TINGRETT

DOM

Avsagt: 16.11.2022 i Sogn og Fjordane tingrett, Førde

Saksnr.: 21-164396TVI-TSOF/TFOR

Dommer: Tingrettsdommer Bjørn Gunnar Sælen

Saken gjelder: Gyldigheten av omgjørningsvedtak for tillatelse til landbasert oppdrett av matfisk av laks, ørret og regnbueørret

Losna Seafood AS

Advokat Erik Staurset Andresen
Rettslig medhjelper advokat Bjarte Aambø

mot

Staten ved Nærings og
Fiskeridepartementet

Advokat Asgeir Nygård
Rettslig medhjelper advokatfullmektig
Sverre Runde

Det ble avsagt slik

D o m :

Saken gjelder forståelsen av laksetildelingsforskriften § 28d og vilkåret «på land».

Retten skal nærmere bestemt prøve gyldigheten av Staten ved Nærings- og fiskeridepartementets vedtak datert 25. februar 2021 og senere departementets beslutning av 10. mai 2021. Dertil skal retten ta stilling til krav om fastsettelsesdom for erstatningsansvar.

1. Sakens bakgrunn

1.1 Innledende bemerkninger om søknadsprosessen og den forvaltningsmessige behandlingen

Oppdrett av matfisk på land har vært forbudt frem til 1. juni 2016, da en ny bestemmelse i laksetildelingsforskriften § 28d trådte i kraft. Gjennom nevnte forskrift ble det for første gang åpnet for å gi tillatelse for produksjon av matfisk av laks, ørret og regnbueørret på land.

Losna Seafood AS (heretter benevnt Losna eller saksøkeren) igangsatte på denne bakgrunn en privat planprosess for regulering av et område lokalisert på gnr. 62 bnr. 1 i Solund kommune (kommunen). Arbeidet ble påbegynt høsten 2016 og melding om oppstart av reguleringsarbeidet ble sendt kommunen 12. oktober 2016. Selve reguleringsarbeidet hadde sammenheng med at det er et vilkår for akvakulturtillatelse etter laksetildelingsforskriften at tillatelsen ikke strider mot vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven, jf. laksetildelingsforskriften § 30 bokstav d nr. 1.

Fiskeridirektoratet kom med egen uttalelse til planprosessen gjennom skriv av 28. november 2016.

Da reguleringsarbeidet var gjennomført, sendte Losna den 20. desember 2018 søknad om akvakulturtillatelse til Vestland fylkeskommune (fylkeskommunen), som har det koordinerende ansvar for saksbehandlingen. Fylkeskommunen videresendte søknaden for eventuelle merknader til Fiskeridirektoratet som høringsinstans og sektormyndigheter som Mattilsynet og Statsforvalteren i Vestland (Statsforvalteren).

Fiskeridirektoratet kom med sin uttalelse 20. mars 2019. Fra uttalelsen hitsettes følgende:

«Fiskeridirektoratet region Vest er i tvil om anlegget kan kallast et landbasert anlegg, då det for oss ser ut til at ein skyt ut og gjer ei vik i sjø større og djupare, for så å

stenge av vika og etablerer et basseng for merdar. Merdane skal lagast med flyteelement i plast, og det framgår at konstruksjonen med fordel også kan brukast i sjøbaserte anlegg. Vi meiner at anlegget er i gråsonen for om det kan kallast ei anlegg på land, men vår uttale har som føresetnad at selskapet får klarert eit landanlegg.»

Losna reduserte omfanget av den planlagte produksjonen ved endring av søknad i e-post av 24. mai 2019. Årsproduksjonen ble redusert fra 50 000 tonn til 28 600 tonn. Det omsøkte anlegget ble i samsvar med dette nedskalert i størrelse. I notat av 19. august 2019 ble det presisert at nedjusteringen i årsproduksjonen også innebar at Losna reduserte antall produksjonsenheter fra 30 til 16 -18 produksjonsenheter.

Den 4. juli 2019 kom departementet med retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret. Retningslinjene ble sendt til Fiskeridirektoratet som deretter sendte denne ut til landets fylkeskommuner.

Den 4. september 2019 avslo Mattilsynet søknaden fra Losna med den begrunnelse at det forelå en uakseptabel risiko for spredning av smitte.

Som følge av Mattilsynets avslag avslo fylkeskommunen Losnas søknad i vedtak av 9. september 2019, ettersom en tillatelse etter matloven er en absolutt forutsetning for at fylkeskommunen skal kunne tildele tillatelser etter akvakulturloven.

Avslagene fra Mattilsynet og fylkeskommunen ble deretter påklaget av Losna i en felles klage i e-post av 3. oktober 2019. På bakgrunn av innholdet i klagen omgjorde Mattilsynet eget vedtak den 5. november 2019 og ga tillatelse til landbasert oppdrett etter matloven.

Statsforvalteren ga 7. mai 2020 tillatelse etter forurensningsloven til utslipp fra et landbasert matfiskanlegg. Kravet til rensing ble gitt ut fra den forutsetning at anlegget var på land.

Fylkeskommunen tildelte akvakulturtillatelse 11. mai 2020 til oppdrett av matfisk på land med slik begrunnelse:

«Vestland fylkeskommune vurderer at anlegget er plassert på land innanfor kystkonturane. Vi har som Kartverket, nytta kystkontur som grense mellom sjø- og land, der høgda ved middels høgvatn er lagt opp som grense i kystkonturen.»

15. mai 2020 gjorde fylkeskommunen en mindre korrigerende av en skrivefeil i tillatelsen hvorefter tillatelsen ble utvidet fra å gjelde inntil 26 600 tonn Maksimalt Tillatt Biomasse (MTB) til inntil 28 600 tonn MTB.

I varsel av 15. mai 2020 (samme dag) varslet Fiskeridirektoratet mulig omgjøring under henvisning til at direktoratet var i tvil om anlegget var på land eller i sjø. Fra varselet hitsettes følgende:

Bakgrunnen for varselet om omgjøring er at Fiskeridirektoratet har sett tidlege skisser av anlegget og er i tvil om anlegget er «på land», jf. laksetildelingsforskriften § 28d. Dersom anlegget ikkje er «på land», vil vedtaket frå fylkeskommunen vere ugyldig. Fylkeskommunen har ikkje heimel til å gje løyve til landbasert akvakultur av matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjø dersom akvakulturverksemda er i sjø.

Under henvisning til den ovenfor siterte begrunnelse for fylkeskommunens tillatelse fremgikk videre:

Det er Fiskeridirektoratet sitt syn at denne grunngjevinga ikkje gjer det mogleg å slå fast om anlegget er plassert «på land».

Losna kom deretter med sin uttalelse til varselet i brev 18. mai 2020.

Fiskeridirektoratet fattet vedtak om omgjøring av akvakulturtillatelsen den 2. juli 2020 med den begrunnelse at fylkeskommunen manglet kompetanse til å tildele tillatelsen.

Losna påklaget omgjøringsvedtaket 20. august 2020.

Fiskeridirektoratet behandlet klagen og sendte den vidare til staten ved Nærings- og fiskeridepartementet (departementet) som klagesak 21. oktober 2020.

Departementet fattet vedtak 25. februar 2021 hvor Fiskeridirektoratets omgjøringsvedtak av 2. juli 2020 ble stadfestet.

I likhet med Fiskeridirektoratet, var departementets oppfatning at vilkåret «på land» i forskriften § 28d ikke var oppfylt. Departementet konkluderte således med at fylkeskommunen ikke hadde tilstrekkelig hjemmel til å innvilge søknaden i vedtaket 15. mai 2020 og vedtaket ble følgelig kjent ugyldig.

Det ble deretter avholdt et møte mellom representanter for Losna og departementet 3. mars 2021, hvoretter Losna begjærte omgjøring av departementets klagevedtak ved skriv av 8. mars 2021. Departementet opprettholdt sitt vedtak og tok ikke omgjøringsbegjæringen til følge slik det fremgår av departementets beslutning av 10. mai 2021.

I skriv av 23. juli 2021 varslet advokatfirma Øverbø Giørtz, på vegne av Losna, at det var aktuelt å reise søksmål om gyldigheten av omgjøringsvedtaket. Departementet ble anmodet

om å klargjøre begrunnelsen for tilbaketrekkingen. Det ble i forlengelsen av dette skrivet avholdt et dialogmøte med departementet 6. september 2021.

På bakgrunn av informasjon som kom frem i dialogmøtet ble det sendt et ytterligere skriv til departementet 14. september 2021 for å klargjøre saken.

I skriv av 20. september 2021 ble det sendt et presiserende brev om at søksmålsvarselet også omfattet spørsmålet om erstatningsansvar.

Departementet besvarte søksmålsvarselet i skriv av 11. oktober 2021.

Av skrivet fremgår blant annet:

«Vi mener fortsatt at produksjonsenhetene i det planlagte anlegget til Losna Seafood vil være i sjø, og står fast ved at vilkåret "på land" i laksetildelingsforskriften § 28d ikke er oppfylt.»

1.2 Nærmere om Losnas omsøkte matfiskanlegg

Saksøkeren har beskrevet akvakulturanlegget i søknaden av 20. desember 2018. Det planlagte anlegget er beskrevet som et gjennomstrømningsanlegg med betydelig bruk av sjøvann. Det fremgår av søknaden at saksøker ville sprengte ut et område på Losna for å etablere et basseng i Djupvika i Krakhellesundet. I dokumentasjonsvedlegg til søknaden utarbeidet av Rådgivende Biologer AS, fremgår følgende:

«Bassenget vil være 500m langt, 90m bredt og 35m dypt, og det skal plasseres to rader med til sammen 30 tette merder hver på 20.000 m³ i bassenget, som vil ha et volum på ca. 1,75 mill. m³.

[...]

Sjøvann vil bli ført til bassenget ved hjelp av hydrostatisk trykk via et inntaksrør fra 75 meters dyp i Krakhellesundet like utenfor anlegget. Røret vil ha et tverrsnitt på 160 m² og en diameter på 14,25m, og kapasiteten er dimensjonert for et inntak på inntil 16.000 m³/min, som tilsvarer en vannfart på 1,67 m/s.

Størrelsen på inntaksrøret er avgjørende for hvilket vannforbruk en kan ha i bassenget uten å måtte pumpe vannet inn. Røret kommer inn under laveste nivå på fjære sjø, og vil således etterfylle bassenget fortløpende ved vannforbruk i bassenget.
[...]

Vannet fylles i det utskutte bassengreservoaret og pumpes derfra inn i hver enkelt merd. [...] merdene vil flyte i bassenget og vil følge syklusene til flo og fjære. En

kan da på en enkel måte kontrollere pumpekapasitet og vannivået på innsiden av merdene, siden både merd, pumper og vanninntak vil være helt likt uansett om det er flo eller fjære. Dette medfører at en alltid har en lik pumpehøyde på vannet fra bassenget og inn i merdene.»

Utslipp av vann fra merdene skjer i en utløpsrenne og deretter til sjø. Anlegget er videre planlagt bygget og sertifisert i samsvar med NS 9416 som gjelder landbaserte akvakulturanlegg. Ytterkantene på anlegget/bassenget skal sertifiseres som dobbelbarriere mot vann inn og ut av bassenget.

Saksøkeren har i senere innsendt dokumentasjon endret noe på anleggets utforming og har blant annet redusert antallet planlagt produksjonsenheter fra 30 til 16-18 enheter. I stevningen er det angitt 16 enheter.

1.3 Saksbehandlingen for retten

Ved stevning datert 18. november 2021 har saksøkeren, ved advokat Erik Staurset Andresen, saksøkt staten ved Nærings- og fiskeridepartementet med påstand om at nevnte vedtak er ugyldig. I tillegg har han krevet at saksøkeren skal tilkjennes sakens omkostninger.

Ved tilsvaer datert 28. januar 2022 har Regjeringsadvokaten v/advokat Asgeir Nygård tatt til motmæle og krevd at Staten ved Nærings- og fiskeridepartementet frifinnes og tilkjennes sakens omkostninger.

Senere har det vært noe prosesskrivutveksling, og begge prosessfullmektigene har i tråd med tvisteloven § 9-10 inngitt sluttinnlegg.

Hovedforhandling ble avholdt ved Sogn og Fjordane tingrett i Førde 26. - 29. september 2022. Som partsrepresentant for saksøkeren møtte Geir Nordahl-Pedersen, som avga forklaring. Som partsrepresentant (partsvitne) for saksøkte møtte seniorrådgiver Knut Inge Engelbreth.

Retten mottok forklaring fra fire vitner. For øvrig ble det fremlagt slik dokumentasjon som fremgår av rettsboken.

Dommen er avsagt etter lovens frist. Dette skyldes i første rekke andre presserende gjøremål ved tingretten, herunder gjennomføring av hovedforhandling og domsskriving i andre saker. Sistnevnte ble partene også varslet om ved avslutningen av hovedforhandlingen. Dommen er avsagt innenfor den tidsramme som ble skissert av retten ved avslutningen av hovedforhandlingen, som partene ikke hadde noen innvendinger til.

2. Partenes påstander og påstandsgrunnlag

2.1 Advokat Erik Staurset Andresen har på vegne av Losna Seafood AS nedlagt slik påstand:

1. Statens beslutning 10. mai 2021, jf. vedtak 25. februar 2021 om å opprettholde omgjøringsvedtak er ugyldig
2. Staten er erstatningsansvarlig for det tap Losna Seafood AS er påført som følge av det ugyldige vedtaket av 25. februar 2021.
3. Losna Seafood AS tilkjennes sakskostnader

2.2 Erik Staurset Andresen har på vegne av Losna Seafood AS sammenfatningsvis gjort gjeldende slikt påstandsgrunnlag:

Prinsipalt gjøres det gjeldende at anlegget er «på land» etter laksetildelingsforskriften § 28d. Som følge av at anlegget er på land var det ikke grunnlag for departementet å omgjøre tillatelsen etter forvaltningsloven § 35. Denne feilen har virket inn på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 41 og departementets vedtak i klagesak om omgjøring av saksøkers landbaserte tillatelse er ugyldig.

Det anføres at fylkeskommunen korrekt har lagt til grunn at anlegget er «på land». Dette følger med utgangspunkt i en naturlig forståelse av ordlyden. Selve forskriften gir liten veiledning, og inneholder ingen legaldefinisjon. Dersom departementet mente å gi «på land» et innhold som klart avviker fra den naturlige forståelsen, skulle dette vært presisert nærmere i forskriften. Det pekes på at vi befinner oss på et område av vesentlig betydning for både borgerne og nasjonen. Hertil vises det til Bokmålsordboka og Store Norske Leksikon hvor «land» defineres som «område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann». Sjø defineres som «del av det sammenhengende saltvannsområdet på jorden».

Begrepet «på land» må videre sees i sammenheng med det generelle prinsipp om eiendomsrett, som også sto sentralt i forarbeidene til forskriften, jf. Meld. St. (2014-2015) s. 73.

Videre vises det til at Kartverket definerer kystkontur som «begrep for grensen mellom sjø- og land, og i både sjø- og landkartene er denne lagt til middels høyvann». I Fiskeridirektoratets retningslinjer er det også vist til denne definisjonen, som også virket styrende for fylkeskommunens vedtak da saksøkerens anlegg ble vurdert å være «på land».

Uttrykket «kystkontur» er ikke berørt verken i Fiskeridirektoratet eller departementets vedtak, og det fremgår heller intet om hva som er uriktig ved fylkeskommunens rettsanvendelse.

Hertil kommer at både reelle hensyn og rettstekniske hensyn taler for den fortolkning som fylkeskommunen har lagt til grunn. Det vises til at oppdrettsanlegg involverer betydelige ressurser og midler for borgere, aktører og nasjonen. I dette tilfellet har saksøkeren allerede brukt 30 millioner i planlegging og prosjektering. Uttrykket «på land» bør derfor tolkes og forstås slik at det skaper klare grenser for hva som er «på land» og «i sjø». Ordlyden i forskriften må i lys av dette tillegges stor betydning, som igjen taler for at eiendomsgrensene og kystkonturene må legges til grunn. Det vises her også til at forskriften og praktiseringen av denne har skapt stor usikkerhet hos flere fylkeskommuner, jf. seniorrådgiver Engelbreths forklaring. Dertil vises det til Andfjord Salmon AS sin henvendelse til departementet med ønske om en nærmere avklaring av forskriften og den nevnte grensedragningen.

Et system hvor en fra sak til sak må foreta «konkrete vurderinger», slik dette er lagt til grunn i Fiskeridirektoratets retningslinjer, skaper uklare grenser og lite forutsigbarhet. Dette vil innebære en rettsteknisk dårlig løsning som bør unngås.

Fra forskriften § 28d ble fastsatt 1. juni 2016 og frem til Fiskeridirektoratets anvendelse av retningslinjene av 4. juli 2019, var det ingen av aktørene som tilla forskriften en forståelse som kunne reise spørsmål om saksøkeren sitt anlegg var «på land» i samsvar med forskriften. Det vises til fylkeskommunens vedtak av 11. og 15. mai 2020.

Oppsummeringsvis anføres at forskriftens ordlyd «på land» må tolkes utfra en naturlig forståelse av ordet, i samsvar med definisjonene i ordboken og ut fra rettstekniske hensyn – som alle harmonerer med eiendomsgrensene og kystkonturene. Disse forhold taler åpenbart i retning av at Losnas anlegg ligger «på land».

Videre anføres at formålsbestemmelsene inntatt i laksetildelingsforskriften § 1 og akvakulturloven § 1, samt uttalelser i forarbeidene Ot. prp. Nr 61 (2004-2005) taler i samme retning. Det vises til at saksøkeren har planlagt et anlegg og en teknologi som er energivennlig, og som er egnet til å fremme lønnsomhet og konkurransekraft på land. Dertil vises til forhold som lavt strømforbruk, og at anlegget ivaretar fiskevelferd, kontroll på lakselus og rømningsfare på en god måte.

Som et relevant tolkningsmoment ved vurderingen av «på land» må det også sees hen til legaldefinisjoner i andre beslektede forskrifter.

Det vises herunder til:

- forskrift om krav til teknisk standard for landbaserte akvakulturanlegg § 4 bokstav g) hvor det heter at et landbasert akvakulturanlegg skal defineres som:
«produksjonsanlegg for akvakultur med fisk som er plassert på land»
- Akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstav b) som definerer akvakulturanlegg som
«enhver lokalitet, fysisk avgrenset område eller installasjon som drives av et akvakulturforetak der akvakulturdyr oppdrettes, med unntak av de lokaliteter, områder eller installasjoner der ville akvatiske dyr er høstet eller fanget med tanke på konsum, holdes midlertidig uten å føres i påvente av å bli slaktet.»
- Akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstav t), som definerer produksjonsenhet som
«merd, kar, dam, bur, poser, avstengning og lignende.»
- Akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstav p), som definerer lukkede produksjonsenheter som «produksjonsenheter som er avhengig av vanninntak og avløp.»

Det fremgår av retningslinjene av 4. juli 2019 at produksjonsenhetenes plassering er avgjørende, men produksjonsenheten fungerer ikke uten basseng, vanninntakssystem, og avløpssystem. Saksøkerens anlegg må betraktes som en lukket produksjonsenhet og som et samlet akvakulturanlegg skutt ned i fjell på gnr 62 bnr 1 i Solund.

Det gjøres gjeldende at man ved fortolkningen av «på land» må se hen til anlegget som sådan, og ikke en enkeltkomponent som for eksempel produksjonsenhet.

Det fremholdes at forarbeidene til laksetildelingsforskriften kaster lys over hva som var formålet med forskriftens § 28d.

De formuleringer og hensyn som fremgår av retningslinjene er ikke forankret i forarbeidene. Særlig vises det til rapporten Laks på Land hvor det blant annet heter at «på generelt grunnlag er det gunstig for et samfunn at et reguleringsystem er næringsnøytralt, og innenfor en næring teknologinøytralt». Det vises også til Meld St 16 (2014-2015), samt høringsnotat av 10. desember 2015, hvor tilsvarende synspunkter gjøres gjeldende.

Det sentrale i forarbeidene er fokuset på skillet mellom privat eiendomsrett og allmenning i sjø, samt at utviklingen skal være teknologinøytral. Gjennomstrømningsteknologi er det særskilt tatt høyde for. Dertil er det fokusert på løpende tildelinger av tillatelser på land uten vederlag med utgangspunkt i de samme betraktninger, og hvor størrelsen på tillatelsen skal være tilpasset konkrete behov.

Motsatt er det i forarbeidene ikke behandlet eller nevnt betydningen av flo og fjære, tilknytning til sjø eller vannforbruk. Når det gjelder inngrepet og «fotavtrykket» på land, er det i forhold til størrelsen på anlegg mer generelt uttalt i forarbeidene at «vesentlige grunnlagsinvesteringer peker i retning av færre og større enheter fremfor mange små».

Forvaltningspraksis taler også for at saksøkers anlegg skal betraktes som et landbasert akvakulturanlegg. Konkret vises det til tillatelser gitt av fylkeskommuner i andre sammenlignende saker og anlegg. Det er i alt gitt 23 tillatelser, hvorav 12 tillatelser etter retningslinjenes vedtagelse. Av anlegg som har mye til felles med saksøkers anlegg vises det til anleggene til Andfjord og Bulandet Miljøfisk. Saksøker er heller ikke kjent med at Fiskeridirektoratet eller departementet har grepet aktivt inn i andre tillatelser gitt og deretter omgjort vedtak. Saksøkers anlegg fremstår dermed som en pilot i denne forbindelse. Saksøkerens søknad er behandlet på annen måte enn andre uten at det foreligger en saklig begrunnelse for dette. På denne bakgrunn anføres at det foreligger brudd på læren om myndighetsmisbruk/usaklig forskjellsbehandling.

Når det gjelder retningslinjene av 4. juli 2019, er disse gitt etter at søknaden fra saksøkeren ble innsendt (20. desember 2018) og det fremstår som at saksøkerens søknad har vært styrende for utformingen av disse. Det vises her til powerpoint-presentasjonen av 20. mars 2019 gitt av Øyvind Lie i møte med departementet, hvor saksøkerens anlegg har en sentral rolle.

Korrespondansen mellom Fiskeridirektoratet og departementet, og ulike notater utarbeidet i samme tidsperiode i tiden før retningslinjene, taler i samme retning. Eksempelvis vises det her også til departementets notat av 3. juli 2019. Bevisførselen har således avdekket at retningslinjene er etablert med utgangspunkt i saksøkeren sin søknad, hvor formålet har vært å utforme disse slik at Fiskeridirektoratet kunne klassifisere anlegget som anlegg i sjø, på tross av at anlegget ligger på land.

Bevisførselen har videre skapt et inntrykk av at Fiskeridirektoratet nærmest «satt klar» for å omgjøre fylkeskommunens vedtak, og benyttet nettopp retningslinjene for å gjøre dette. Tidsaspektet fra fylkeskommunen ga tillatelse til varsel om omgjøring ble gitt taler i samme retning. Det vises til at vedtaket fra fylkeskommunen er datert 11. mai 2020, og at varselet om omgjøring er datert 15. mai 2020.

I varselet er det for øvrig vist til retningslinjene uten noen begrunnelse for hvorfor fylkeskommunens henvisning til kystkonturene var uriktig. For øvrig fremgår det av retningslinjene at «et akvakulturanlegg vil klart være i sjø dersom produksjonsenhetene flyter i sjø, står på sjøbunnen, eller er omsluttet av sjø». Et akvakulturanlegg vil også klart være «på land» dersom produksjonsenheten(e) står «på fast grunn» eller «på utfylte masser på et område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann dersom også laveste nivå

(bunnen) i produksjonsenheten(e) er på et nivå over høyeste astronomiske tidevann (HAT) i sjø slik at det ikke er noen direkte tilknytning mellom produksjonsenheten og sjø»

Når det gjelder typetilfellene beskrevet i retningslinjene anvendt på Losna sitt anlegg, er det på det rene at produksjonsenheten ikke flyter i sjø. Det vises til at bassenget står på fast grunn, sprengt ned i fjell og merdene flyter i selve bassenget og ikke i sjøen. Bassenget er videre skutt ned i fjellet (fast grunn) innenfor kystkonturene. Dertil kommer at produksjonsenhetene flyter i sjøvann fra 75 m dyp – og dermed ikke i sjø. Produksjonsenheten står ikke på sjøbunnen og er ikke omsluttet av sjø. Samtlige momenter taler imot å anse anlegget som et sjøbasert akvakulturanlegg.

I forhold til uttrykket «land», er det på det rene at produksjonsenheten flyter i et basseng som står på fast grunn. «Land» forstås tradisjonelt som «område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann». Produksjonsenheten flyter ikke i «del av det sammenhengende saltvannsområdet på jorden» og produksjonsenheten er således lokalisert innenfor kystkonturene, som er et innarbeidet begrep for grensen mellom sjø- og land, og i både sjø- og landkartene er denne lagt til middels høyvann. Hertil kommer at sjøvannet i anlegget er dyptvann og et annet sjøvann enn det som er i tradisjonelle sjøbaserte anlegg. Alle disse forhold taler for å anse saksøkeren sitt anlegg som landbasert.

I departementets vedtak av 25. februar 2021 er det vist til at det må foretas en konkret vurdering av hvorvidt et anlegg skal anses for å være plassert i sjø eller på land. Under henvisning til retningslinjene vektlegger departementet tilknytningen til «sjø» som sentralt, herunder er det i den forbindelse vist til at produksjonsenhetenes plassering står sentralt. Samtidig er grensen sjø/land definert i retningslinjen som «kystkontur».

Det er videre av departementet lagt til grunn at Losna skal «benytte forskjellen mellom flo og fjære til å transportere sjøvannet inn i bassenget og videre inn i merdene». Dette er uriktig/upresis gjengivelse ettersom poenget er at anlegget skal kansellere de negative effektene av flo og fjære. Det vises til vitneforklaringen fra Jacobsen på dette punkt. Det er videre uriktig når departementet hevder at deler av anlegget og lokaliteten likevel vil ligge i det som i dag er sjø. Produksjonsenhetene ligger som nevnt ikke i sjø, jf. ovenfor.

Det anføres at departementet har feiloppfattet anlegget, og at departementet ikke har støtte for sine vurderinger i retningslinjene. Tilknytning til sjø er for øvrig felles for alle landanlegg og saksøkerens anlegg må vurderes samlet. Uansett er det på det rene at produksjonsenhetene ligger i sjøvann og ikke i sjø, jf. retningslinjene.

Det anføres således at Losna sitt anlegg ligger «på land» etter en riktig fortolkning av retningslinjene av 4. juli 2019.

Subsidiært, og dersom retten mot formodning skulle komme til at anlegget ligger i sjø etter en fortolkning av nevnte retningslinje, anføres det at retningslinjen ikke kan tillegges rettskildemessig vekt ved rettsanvendelsen. For det første vises det til lex superior-prinsippet som innebærer at forskriften har forrang foran retningslinjene. Hvis retningslinjene legger til grunn en annen forståelse enn det som følger av forskriften må disse anses ugyldige. Retningslinjene må fortolkes i samsvar med forskriften og departementet kan ikke i retningslinjene endre denne. Prinsippet innebærer videre at retningslinjene må tolkes innskrenkende ved en eventuell motstrid til forskriften, ikke motsatt, jf. eksempelvis Nygård, s. 140. Det vises også til Rt. 2003 s. 1821 hvor følgende fremgår: «Da en slik tolking av merverdiavgiftsloven § 21 representerer en klart innskrenkende fortolkning til borgernes ugunst, kan imidlertid den foreliggende forvaltningspraksis ikke tillegges nevneverdig vekt». I denne sammenheng vises det også til departementets egne uttalelser og vurderinger av retningslinjenes rettskildemessige vekt i notat av 3. juli 2019.

Retningslinjene kan etter dette ikke tillegges vekt ved rettsanvendelsen.

Videre anføres at retningslinjene skulle vært gitt i forskrifts form dersom de skulle tillegges vekt, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c jf. bokstav a. Retningslinjene har et innhold som er «bestemmende for rettigheter og plikter». Utarbeidelsen og fastsettelsen skulle ha fulgt reglene i forvaltningsloven §§ 37 og 38, noe som ikke er gjort. På dette punkt vises det til uttalelse fra Sivilombudsmannen inntatt i SOM 2022-1461. I tillegg til at formkravene ikke er fulgt, er retningslinjen heller ikke kunngjort etter forvaltningsloven § 39.

Oppsummeringsvis anføres at laksetildelingsforskriften § 28d «på land» tolkes ut fra sin ordlyd og på bakgrunn av formålet med bestemmelsen og i samsvar med de uttalelser som følger av forarbeidene til forskriften. Det må her tas utgangspunkt i en naturlig forståelse av begrepet, herunder må privatrettens eiendomsgrenser (kystkonturene) vektlegges. Det må også vektlegges at det er gitt tillatelse til landbaserte anlegg som har klare paralleller til Losnas anlegg. Etterfølgende retningslinjer (fra 2019) som er gitt etter søknadstidspunktet, og som er tilpasset eksisterende søknader, har helt begrenset eller ingen rettskildemessig vekt. Retningslinjene kan følgelig ikke medføre en innskrenkende tolkning av ordlyden i forskriften.

Losna sitt planlagte anlegg er de facto et landbasert anlegg utfra en korrekt fortolkning og forståelse av laksetildelingsforskriften § 28d.

Som følge av at anlegget er på land var det ikke grunnlag for å omgjøre tillatelsen etter forvaltningsloven § 35. Denne feilen har virket inn på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 41 og departementets vedtak i klagesak om omgjøring av saksøkers landbaserte tillatelse er ugyldig.

Det anføres at departementet ikke har oppfylt utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17, en saksbehandlingsfeil som har virket inn på vedtakets innhold etter forvaltningsloven § 41.

Det anføres at saksøkers søknad er behandlet på en annen måte enn andre tilsvarende anlegg uten at det foreligger en saklig begrunnelse for dette. Det er brudd på læren om myndighetsmisbruk/usaklig forskjellsbehandling.

Det anføres at staten er erstatningsansvarlig etter skadeserstatningsloven § 2-1. Det anføres at det foreligger et økonomiske tap og at det er årsakssammenheng mellom ansvarsbetingende handlinger og tapet. Tapets størrelse er ikke tema i denne saken.

2.3 Advokat Asgeir Nygård har på vegne av Staten ved Nærings- og fiskeridepartementet nedlagt slik påstand:

1. Staten ved Nærings- og fiskeridepartementet frifinnes.
2. Staten ved Nærings- og fiskeridepartementet tilkjennes sakskostnader.

2.4 Advokat Asgeir Nygård har på vegne av Staten ved Nærings- og fiskeridepartementet sammenfatningsvis gjort gjeldende slikt påstandsgrunnlag:

Saken gjelder gyldigheten av staten ved Nærings- og fiskeridepartementets vedtak 25. februar 2021 og senere beslutning 10. mai 2021 om ikke å omgjøre vedtaket, samt krav om fastsettelsesdom for erstatningsansvar.

I avgjørelsene opprettholdt departementet omgjøringsvedtaket fra Fiskeridirektoratet 2. juli 2020, der Vestland fylkeskommunes vedtak 15. mai 2020 ble omgjort fordi vedtaket var fattet i strid med vilkåret i laksetildelingsforskriften § 28d om at slike tillatelser bare kan gis til produksjon av laks, ørret og regnbueørret «på land».

Det omsøkte anlegget er ikke «på land», jf. laksetildelingsforskriften § 28d. Staten mener beslutningen 10. mai 2021, jf. vedtaket 25. februar 2021, er gyldig. Vilkårene for departementets omgjøringskompetanse er oppfylt fordi fylkeskommunens vedtak er ugyldig. Det omsøkte anlegget er ikke «på land», slik dette vilkåret må forstås i laksetildelingsforskriften § 28d.

Ved en forskriftsendring i 2016 ble det i laksetildelingsforskriften § 28d åpnet for løpende tildelinger av tillatelser uten vederlag for produksjon av matfisk av laks, ørret og regnbueørret «på land». I motsetning til tillatelser i sjø, tildeles tillatelser på land vederlagsfritt og uten antallsbegrensning. Det er viktig at vilkåret «på land» tolkes i lys av

regelverket for øvrig, slik at skillet mellom land og sjø ikke viskes ut, og formålet bak de ulike tillatelsesordningene ivaretas.

Etter statens syn vil en grensedragnings som utelukkende ser hen til Kartverkets kystkontur eller privatrettens eiendomsgrenser ikke være korrekt. I stedet må det foretas konkrete vurderinger i den enkelte sak, slik det er tatt til orde for i retningslinjene staten ved Nærings- og fiskeridepartementet fastsatte 4. juli 2019 om skillet mellom akvakultur i sjø og på land. Retningslinjene ligger innenfor rammene av en forsvarlig tolkning av forskriften og presiserer rettstilstanden.

Forskriften må forstås slik at det er produksjonsenhetens – i vårt tilfelle merdenes – plassering som er avgjørende for grensedragningen. Videre må det være plasseringen på tidspunktet anlegget er ferdig utbygd og klart til å tas i drift som skal vurderes, ikke hvordan arealet ser ut på søknadstidspunktet.

Saksøkers omsøkte anlegg har en så betydelig tilknytning til sjø at det etter en helhetsvurdering må anses å ikke oppfylle vilkåret «på land».

I vurderingen er det vektlagt måten anlegget er innrettet på, herunder betydningen av vanninntaket og samspillet med flo og fjære, at produksjonsenhetene flyter i sjøvann og anleggets plassering for øvrig. Staten viser til begrunnelsen i klagevedtaket (S-B23 s. 4-6) og departementets svar på omgjøringsbegjæringen (S-B25) og søksmålsvarselet (S-B29), samt Fiskeridirektoratets vedtak (S-B20) og klageinnstilling (S-B22).

Av momentene omtalt i ovennevnte begrunnelser, vil staten særlig fremheve at merdene i saksøkers omsøkte anlegg ikke skal stå på land, men flyte i sjøvann. Merdene skal riktig nok plasseres i et kunstig utskutt basseng (fylt med sjøvann), men det er etter statens syn i dette tilfellet ikke tilstrekkelig for at de kan anses å være plassert «på land». Bassenget og havet er nært forbundet via et stort inntaksrør - ifølge søknaden 14,25 meter i diameter og dimensjonert for inntak på inntil 16.000 m³/min. Når vann i bassenget forbrukes (pumpes opp i merdene og deretter videre ut via avløpsrennen), vil bassenget bli etterfylt gjennom inntaksrøret via hydrostatisk trykk, slik at merdene følger syklusene til flo og fjære. Vilkåret «på land» i laksetildelingsforskriften § 28d er følgelig ikke oppfylt.

Avgjørelsene er ikke ugyldig på grunn av læren om usaklig forskjellsbehandling. Staten bestrider at det er grunnlag for å kjenne departementets avgjørelser ugyldige som følge av læren om usaklig forskjellsbehandling.

Staten vil for det første peke på at læren om usaklig forskjellsbehandling som den klare hovedregel ikke kommer til anvendelse ved overprøving av rettsanvendelsesskjønn. Det snevre, og omdiskuterte, unntaket fra denne hovedregelen er ikke aktuelt i vår sak, se Rt-

2007-302 avsn. 56, HR-2019-273-A avsn. 68 og 69, samt Stub, «Gjelder det et forbud mot usaklig forskjellsbehandling ved lovtolking».

For det andre foreligger det uansett ikke saker som i tilstrekkelig grad er sammenlignbare, og under enhver omstendighet ikke avviker fra en entydig praksis hos departementet, jf. bl.a. Rt-2011-111 avsnitt 68. Det skal en god del til for at manglende sanksjonering – i vårt tilfelle omgjøring av innvilgede tillatelser – i enkeltsaker innebærer at departementet er rettslig sett avskåret fra å gripe inn i nye saker.

Uansett forutsetter statens omgjøringskompetanse at det må foretas konkrete vurderinger i hver enkelt sak, herunder av anleggets utforming og i hvilken grad aktøren har innrettet seg etter tillatelsen som er gitt. De øvrige anleggene saksøker har vist til, har fått sine tillatelser fra fylkeskommunen. Verken departementet eller direktoratet har foretatt konkrete vurderinger av om disse anleggene er «på land».

Staten bestrider at departementets avgjørelser er ugyldige som følge av brudd på utredningsplikten i forvaltningsloven § 17. Saken var tilstrekkelig utredet da departementet traff sitt vedtak 25. februar 2021 og i alle tilfelle da omgjøringsbegjæringen ikke ble tatt til følge i beslutningen 10. mai 2021. Uansett har en evt. saksbehandlingsfeil ikke virket inn på avgjørelsenes innhold.

Staten bestrider videre at det er grunnlag for å kjenne departementets avgjørelser ugyldige fordi departementets retningslinjer skulle vært gitt i forskrifts form.

Departementet står fritt til å velge å gi ut retningslinjer i stedet for å endre/supplere forskriften, men valg av form får naturligvis betydning for den rettskildemessige vekten. Statens syn er at retningslinjene beskriver og presiserer rettstilstanden som allerede fulgte av en kontekstbasert tolkning av forskriftens vilkår «på land».

Vilkårene for erstatning anføres ikke å være oppfylt. Statens syn er prinsipielt at departementets avgjørelser er gyldige. Subsidiært må statens vurderinger i det minste regnes som forsvarlige, jf. skadeserstatningsloven § 2-1, jf. HR-2019-2396-A (Frøybas) avsnitt 57. Dermed er ikke kravet til ansvarsgrunnlag oppfylt, og erstatningskravet kan ikke tas til følge.

I tillegg peker staten på at saksøker uansett ikke har sannsynliggjort å ha lidt et økonomisk tap som står i årsakssammenheng med departementets avgjørelser.

3. Rettens vurdering

3.1 Innledende merknader

Losna fikk i mai 2020 tildelt en akvakulturtillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret på land fra Vestland fylkeskommune. Fiskeridirektoratet fattet i juli 2020 vedtak om omgjøring av den landbaserte tillatelsen etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Vedtaket ble påklaget til staten ved Nærings- og fiskeridepartementet, som opprettholdt Fiskeridirektoratets omgjøringsvedtak i februar 2021.

Departementets vedtak er således fattet i medhold av forvaltningsloven § 35 første ledd første ledd bokstav c, jf. andre ledd. Bestemmelsen lyder slik:

«Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom

- a. endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller
- b. underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller
- c. vedtaket må anses ugyldig.

Foreligger vilkårene etter første ledd, kan vedtaket omgjøres også av klageinstansen eller av annet overordnet organ.»

Bakgrunnen for opprettholdelsen av Fiskeridirektoratets vedtak var at departementet fant at fylkeskommunens vedtak var fattet i strid med vilkåret i laksetildelingsforskriften § 28d om at slike tillatelser bare kan gis til produksjon av laks, ørret og regnbueørret «på land».

Retten skal prøve gyldigheten av departementets vedtak, samt departementets etterfølgende beslutning av 10. mai 2021 om ikke å omgjøre det samme vedtaket.

Losna har anført at departementets vedtak - og etterfølgende beslutning - må kjennes ugyldig som følge av uriktig rettsanvendelse. Dertil er det anført at departementet har lagt feil faktum til grunn for sin avgjørelse.

Det er videre anført at departementets vedtak, og den etterfølgende beslutning, lider av saksbehandlingsfeil som må lede til ugyldighet. Det er særlig vist til at forvaltningsorganet ikke har oppfylt sin utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17.

Endelig er det vist til den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren og i den forbindelse anført at det foreligger usaklig forskjellsbehandling.

3.2 Domstolens prøvingsadgang

Når det gjelder spørsmålet om i hvilket omfang domstolene kan prøve gyldigheten av et forvaltningsvedtak, bemerkes innledningsvis at kompetansen er begrenset til å prøve lovmessigheten av vedtaket. I dette ligger det kompetanse til å føre kontroll med at departementets vedtak bygger på riktig forståelse og anvendelse av loven, og det faktum vedtaket bygger på, herunder om det foreligger myndighetsmisbruk [legalitetskontroll]. Derimot kan ikke domstolen prøve forvaltningens utøvelse av forvaltningsskjønnet. Det er således ikke en hensiktsmessighets- eller rimelighetskontroll som skal utøves, slik et klageorgan som hovedregel kan foreta.

Det ligger innenfor den gyldighetskontroll domstolene kan foreta å prøve forvaltningens rettsanvendelse som omfatter den generelle tolkning av et hjemmelsgrunnlag, og den konkrete anvendelse av vage eller skjønnsmessige kriterier. I saken her har for øvrig ikke grensene for domstolkontrollen med forvaltningsvedtakets gyldighet i nevneverdig grad vært problematisert, med unntak av anførselen om at det foreligger «usaklig forskjellsbehandling». Dette skal retten komme nærmere tilbake til.

Retten tar således utgangspunkt i at det er de alminnelige regler om domstolskontroll av forvaltningsvedtak som kommer til anvendelse i dette tilfellet, noe partenes prosessfullmektiger har gitt sin tilslutning til. Domstolene kan bare prøve om vedtaket er gyldig, jf. HR-2010-1467-A avsnitt 46 og HR-2009-284-A avsnitt 112.

Prøvingen må videre skje ut fra det faktum forvaltningen har fått seg forelagt, jf. HR-2014-1758-A avsnitt 37 og HR-2006-598-A avsnitt 38.

3.3 Nærmere om lovgrunnlaget for akvatillatelse og akvakulturanlegg

For å drive akvakultur på sjø eller land kreves det tillatelse fra myndighetene, jf. akvakulturloven §§ 4 flg. I medhold av loven § 7 er det gitt nærmere regler om tildeling av tillatelse til produksjon av laks, ørret og regnbueørret. Disse reglene fremgår blant annet i laksetilleggsforskriften.

Kravet om tillatelse er begrunnet i Ot.prp. nr. 61 (2004-2005): «Om lov om akvakultur»:

«Forvaltningen bør ivareta viktige overordnede samfunnsmessige hensyn som vanskeligere kan ivaretas av den enkelte næringsutøver. Hensynet til miljø og optimal bruk av kystsonen er hensyn som skal ivaretas både ved etablering, drift og avvikling av akvakultur. [...] Videre tilsier fordelings- og knapphetshensyn at det stilles krav om tillatelse.»

I lovverket går det videre et skille mellom sjø- og landbasert akvakultur. For akvakultur i sjø er antall tillatelser begrenset både i antall og i omfang (biomasse), jf. laksetildelingsforskriften §§ 14 og 15. Konesjonene tildeles ikke løpende og departementet fastsetter når tillatelser skal gis, herunder foretar departementet en geografisk fordeling av de ulike produksjonsområder som er underlagt det såkalte trafikklssystemet. Dertil kommer at tillatelsene tildeles gjennom auksjon og mot betydelige vederlag, jf. laksetildelingsforskriften § 16.

Når det gjelder tillatelser til produksjon av blant annet matfisk av laks, ørret og regnbueørret på land, fremgår det av laksetildelingsforskriften § 28 d at det «kan» gis tillatelse. Spørsmålet om det skal gis tillatelse dersom vilkårene er oppfylt er således underlagt forvaltningens frie skjønn. Tillatelsen gjelder videre «produksjon» av laks, ørret, og regnbueørret «på land», som ikke kan overføres til eller benyttes «i sjø», jf. laksetildelingsforskriften § 31a. Dertil oppstilles det et krav om at produksjonen skal skje på en bestemt lokalitet enten til akvakultur av settefisk, matfisk eller stamfisk. Tillatelsen skal videre avgrenses i maksimalt tillatt biomasse (MTB), men i motsetning til på sjø opereres det ikke med en standardstørrelse (780 MTB).

Oppsummeringsvis bemerkes at matfisktillatelser i sjø må anses som et mer begrenset gode som staten krever betydelige vederlag for, mens matfisktillatelser til akvakultur på land er vederlagsfrie og ubegrensede i antall. Retten viser for så vidt til anbefalingene i Laks på land og Meld. St.16 (2014-2015), og hvor det vises til at det er store forskjeller mellom rammevilkårene for driften av de ulike tillatelsene.

3.4 Departementets rettsanvendelse - skal saksøkerens omsøkte anlegg anses som et land- eller sjøbasert akvakulturanlegg?

Innledningsvis bemerkes at søknader om tillatelse til akvakultur på land skal sendes til og avgjøres av fylkeskommunen i det fylket det søkes om tillatelse. Fylkeskommunen har etter forvaltningsloven veiledningsansvar for søkere. Fiskeridirektoratet er i tillegg klageinstans for vedtak fattet av fylkeskommunen. Fiskeridirektoratet og departementet har videre som fagmyndigheter det overordnede ansvar for å klargjøre hvordan regelverket skal forstås.

Som nevnt gjelder saken et forvaltningsvedtak i klagesak hvor det er lagt til grunn av departementet at saksøkerens omsøkte akvakulturanlegg ikke skal betraktes som et anlegg «på land», jf. laksetildelingsforskriften § 28d første ledd.

Bestemmelsen lyder slik:

«Det kan gis tillatelse til produksjon av laks, ørret og regnbueørret på land

- a. på en bestemt lokalitet, og
- b. enten til
 1. akvakultur av settefisk,
 2. akvakultur av matfisk, eller
 3. akvakultur av stamfisk»

Staten har fremholdt at bestemmelsen er en «kan» bestemmelse, som innebærer at ingen har «et rettskrav på å drive med akvakulturvirksomhet». I dette tilfellet ble tillatelse gitt, og deretter ble denne tillatelsen omgjort til ugunst for Losna. Vurderingstemaet i denne saken er således ikke «kan»-skjønnet, men spørsmålet om Losnas anlegg tilfredsstillende vilkårene for landbasert akvakulturvirksomhet.

Til helhetsbildet pekes det på at både Mattilsynet og Statsforvalteren, som sektormyndigheter, gav de nødvendige godkjenninger, jf. ovenfor. Som staten har påpekt har ikke de nevnte sektormyndigheter foretatt en vurdering av det spørsmål denne saken gjelder. Retten er på denne bakgrunn enig med staten i at de nevnte myndigheters godkjenninger av anlegget som sådan ikke kan tillegges betydning ved vurderingen av departementets vedtak, herunder departementets rettsanvendelse.

Slik retten vurderer nærværende forvaltningssak har departementet i sitt vedtak, og for så vidt også Fiskeridirektoratet i sitt vedtak, tillagt retningslinjene for stor betydning ved fortolkningen av den aktuelle forskriftsbestemmelsen. I dette ligger at retten finner at departementets vedtak, og etterfølgende beslutning om ikke å omgjøre sitt vedtak, bygger på en uriktig rettsanvendelse. Etter rettens syn taler i dette tilfellet det meste for at saksøkerens anlegg skal anses å være «på land». Det var derfor uriktig av Fiskeridirektoratet å omgjøre vedtaket, og det var uriktig av departementet å fastholde Fiskeridirektoratets omgjøringsvedtak.

Retten legger til grunn som ubestridt at forskriften ikke inneholder noen begrensninger hva angår størrelsen på et akvakulturanlegg. Det fremkommer heller ingen regulering av hvilken teknologi som det enkelte akvakulturanlegg kan eller bør benytte seg av i sin akvakulturvirksomhet. De nærmere kriterier for når et akvakulturanlegg skal anses land- eller sjøbasert er heller ikke utdypet nærmere i forskriften. Betydningen av dette skal retten komme nærmere tilbake til nedenfor.

Det sentrale spørsmål er om saksøkerens omsøkte akvakulturanlegg skal anses å være «på land», eller om dets tilknytning til sjøen er så vidt fremtredende at det må anses å ligge «i sjø».

Staten har isolert sett ikke bestridt at det omsøkte anlegget er lokalisert innenfor kystkonturene slik fylkeskommunen la til grunn for selve akvakulturtillatelsen. Dette er ut fra bevisførselen også på det rene. Fylkeskommunens vedtak er dermed så langt basert på en korrekt vurdering av faktum.

Slik retten oppfatter staten er det anleggets samlede tilknytning til sjøen, og den forutsatte bruken av sjøvann i anlegget mv., som innebærer at anlegget etter en totalvurdering må anses sjøbasert. På denne bakgrunn er det anført at fylkeskommunens rettsanvendelse var uriktig når fylkeskommunen *utelukkende* synes å ha vurdert anleggets geografiske plassering som grunnlag for å gi tillatelse i dette tilfellet.

Det er i den forbindelse anført at fylkeskommunens tillatelse ikke er basert på en bredere og konkret vurdering, slik departementets retningslinjer av 4. juli 2019 også legger opp til. Fiskeridirektoratet, og senere departementet, har nettopp foretatt en slik samlet vurdering. Departementets vedtak, og etterfølgende beslutning, anføres på denne bakgrunn å være gyldig.

Når det gjelder begrepet «på land», er partene enige om at dette er et rettslig tema som forvaltningen ikke fritt kan «skjønne» over. Domstolene har følgelig full prøvingsadgang i samsvar med de rettslige utgangspunkter som er skissert ovenfor. Ved bedømmelsen av anlegget, herunder om det skal anses land- eller sjøbasert, tar retten utgangspunkt i hva som vil være den faktiske situasjonen når anlegget er ferdig utbygget som omsøkt.

Ved vurderingen av om departementets vedtak er basert på en uriktig lovanvendelse eller ikke må retten ta utgangspunkt i forskriftens ordlyd. Dette gjelder særlig i en situasjon hvor forskriften mangler en mer utfyllende legaldefinisjon av hva som ligger i uttrykket «på land».

Ordlyden må videre fortolkes i samsvar med øvrig relevant rettskildemateriale i tråd med alminnelig juridisk metode. Et sentralt spørsmål i denne forbindelse er, som partene har fremholdt, betydningen av og vektleggingen av departementets retningslinjer som også fylkeskommunen var kjent med og viste til da tillatelsen ble gitt. Dette skal retten komme nærmere tilbake til nedenfor.

En naturlig språklig forståelse av begrepet «på land» er definert i bokmålsordboken (ordbok.uib.no) som «et område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann».

Motsetningsvis er sjø definert som «det sammenhengende saltvannsområdet på jorden». Ettersom saksøkeren sitt anlegg ligger innenfor kystkonturene trekker dette isolert sett i retning av at anlegget skal anses landbasert slik også fylkeskommunen konkluderte. Det vises i den forbindelse til at betongbassenget hvor merdene skal flyte skal skytes ned i fast fjellgrunn som klart nok er en del av selve landområdet. Selve produksjonen skal foregå i

det samme bassenget hvor produksjonsenhetene (merdene) befinner seg. Produksjonsenhetene står dermed ikke på sjøbunnen og kan etter rettens syn ikke anses for å være omsluttet av sjø slik saksøkeren også har anført. Dette eksempelvis i motsetning til et basseng som bygges eller etableres i et sund som i dag er en del av det definerte sjøområdet, og deretter på en eller annen måte kobles inn mot land. Det er også mulig å se for seg at et landområde fylles ut i det som i dag er et sjøområde (utenfor kystkonturene), og at et akvakulturanlegg etableres på det utfylte området. I de to sistnevnte tilfellene kan det hevdes at det tidligere sjøområdet – som en del av allemannsretten – vil bli forringet, jf. nedenfor.

I vår sak er det heller ikke tale om en situasjon hvor Losna «skyt ut og gjer ei vik i sjø større eller djupare, for så å stenge av vika og etablerer eit basseng for merdar». Denne noe misvisende sammenligningen ble gjort av Fiskeridirektoratet i skriv av 20. mars 2019 som begrunnelse for at «anlegget er i gråsonen for om det kan kallast eit anlegg på land».

Det planlagte bassenget - hvorfra produksjonen er planlagt - skal i Losnas tilfellet plasseres på det som i dag klart må anses som et landområde og har i seg selv ingen fysisk kontakt med sjøen. Dette gjelder selv om sjøvannet er tenkt tilført anlegget gjennom et stort rør og at flo og fjære skal «utnyttes» i denne prosessen.

Ved tolkingen av forskriften blir det etter rettens syn også naturlig å se hen til forskriftens forarbeider i den grad uttalelser der kan gi veiledning om grensedragningen.

Det følger eksempelvis av Meld. St. 16 (2014-2015) s. 75 at den sentrale begrunnelsen for at landbaserte akvakulturtillatelse er gjort vederlagsfrie, i motsetning til sjøbaserte tillatelse, er å gi «en kompensasjon for at allemannsretten fortrenses fra det sjøområdet som lokaliteten omfatter», og at det ut fra det ikke er «saklig grunn for å kreve et vederlag for tillatelse som etableres på land». Dette fordi innehaveren av slike tillatelse må betale en kompensasjon til den som eier landområdet hvor virksomheten skal drives. Disse forhold og hensyn var tungtveiende for det grunnleggende skille i lov- og forskriftsverket mellom sjø- og landbaserte akvakulturanlegg, jf. ovenfor under pkt. 3.3.

Dertil viser retten til departementets Høringsnotat av 10. desember 2015 (Forslag til endringer i regelverket for å legge til rette for landbasert opprett), hvor det i pkt. 2 fremgår at anleggene forutsetningsvis skal etableres på privateid grunn og ikke i allmenningen.

I samme høringsnotat er det under pkt. 3.1 også vist til at «Areal til landbasert oppdrett vil følge alminnelige regler etter plan- og bygningsloven». De nevnte uttalelser i forarbeidene og hensyn kan peke i retning av at grensedragningen mellom land- og sjøbasert akvakulturvirksomhet i en viss utstrekning må basere seg på mer generelle tingsrettslige prinsipper om den private eiendomsrettens utstrekning. Dette synes departementet også ha vært inne på i sitt vedtak.

Fra pkt. 2.1 i departementets vedtak hitsettes følgende:

«Laksetildelingsforskriften inneholder ingen legaldefinisjon av på "land". I vurderingen av om akvakulturanlegget som er beskrevet av Losna Seafood ligger på land eller i sjø, må man ta utgangspunkt i den naturlige språklige forståelsen av ordlyden "på land", sammenholdt med intensjonen med ordningen for landbaserte tillatelser og betydningen av å ha skille mellom akvakultur på land og akvakultur i sjø.» (Rettens understreking)

Etter rettens syn taler flere av uttalelsene i forarbeidene, herunder intensjonen bak skillet mellom land- og sjøbasert akvakulturvirkosomhet, for at Losnas planlagte anlegg skal anses landbasert.

Et annet sentralt tema i saken har videre vært betydningen av departementets retningslinjer av 4. juli 2019.

Innledningsvis bemerkes at retten har forståelse for at det ved utforming av et regelverk som gjelder løyve- og dispensasjonsordninger eksempelvis kan skje en teknologisk utvikling som innebærer at det kan oppstå situasjoner og grensetilfeller som forvaltningen kan ha hatt vanskeligheter med å forutse da regelverket ble planlagt og utformet.

Ordninger med individuelle vedtak basert på konkrete vurderinger, slik departementet i sine retningslinjer legger opp til, kan nettopp være motivert av at man under forskriftsforberedelsen savner oversikt over hvilke hensyn det bør legges vekt på, herunder hvilke tilfeller som det nærmere bestemt er behov for å regulere. Retten viser her også til uttalelser i Meld. St. (2014-2015) hvor følgende fremgår:

«Etter departementets oppfatning er denne virksomheten foreløpig i støpeskjeen, og det vil ta tid før landbasert oppdrett vil foregå i stor skala.»

Retten er uansett enig med saksøkeren i at retningslinjene ikke kan tillegges betydning i den utstrekning anvendelsen av retningslinjene i realiteten medfører en innskrenkende fortolkning av forskriften. Saksøkerne har i den forbindelse vist til lex superior-prinsippet, som kommer til anvendelse ved kollisjon av *rettsregler* med ulik trinnhøyde.

Retningslinjene kan imidlertid neppe være å betrakte som en *rettsregel*. Under enhver omstendighet må vekten og betydningen av retningslinjene vurderes, slik saken er anlagt for domstolen.

Den rettskildemessige betydningen av retningslinjene var for øvrig departementet selv inne på da disse ble utformet. Fra departementets notat av 3. juli 2019 til Statsråden pkt. 4 hitsettes følgende:

«4. Rettskildemessig vekt

Retningslinjer har mindre vekt som rettskilde enn en forskrift og de kan fastsettes av departementet uten høring. I og med at departementet ikke har instruksjonsmyndighet overfor fylkeskommunene i de aktuelle sakene (annet enn gjennom lov og forskrift), vil retningslinjene stiles til Fiskeridirektoratet som er klageinstans og har et faglig veiledningsansvar over fylkeskommunene. Retningslinjene vil da få betydning for direktoratets behandling av klager, i tillegg til at direktoratet på eget initiativ kan omgjøre vedtak fattet av fylkeskommunen som de mener er i strid med gjeldende regelverk og de fastsatte retningslinjene. Som nevnt over er dette et midlertidig tiltak som vil gjelde inn til nytt regelverk er fastsatt.» (Rettenns understrekinger)

I den grad retningslinjene *presiserer* anvendelsesområdet for laksetildelingsforskriften, slik dette også var forutsatt innledningsvis i retningslinjene, vil disse etter rettenns syn likevel være klart relevante som en av flere rettskildefaktorer. Det vises også her til forvaltningens system og oppbygning hvor det er forutsatt at det er Fiskeridirektoratet og departementet som har det overordnede ansvaret for forvaltningen av naturressursene på akvakulturområdet. Departementet og Fiskeridirektoratet antas også å besitte en fagkunnskap og oversikt over akvakulturområdet som innebærer at uttalelser fra de nevnte fagmyndigheter om hvordan regelverket skal forstås ofte bør tillegges vekt. Dette gjelder selv om det noen ganger vil kunne være glidende overganger mellom hva som må betraktes som en presiserende eller en innskrenkende fortolkning av en forskriftsbestemmelse. Retten viser her til Eckhoff, Rettskildelære, 3. utgave, s. 100:

«Det er ikke noe skarpt skille mellom «innskrenkende fortolkning» og «presiserende fortolkning». Når man f. eks. gir et vagt ord et snevert innhold, kan det undertiden være tvilsomt om tolkingen er *så* snever at den må karakteriseres som innskrenkende, eller om den tross alt kan sies å holde seg til ordlyden.»

Av departementets vedtak fremgår følgende:

«"Land" er i bokmålsordboken definert som et "område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann". Med bakgrunn i denne definisjonen er det nærliggende å legge til grunn at vannflate, vannsøyle og sjøbunn ikke anses som land. "Sjø" er samme sted definert som "(del av) det sammenhengende saltvannsområdet på jorden". Det planlagte akvakultur-anleggets tilknytning til sjøen vil etter dette være sentralt ved vurderingen av skillet mellom sjø/land, jf. også departementets retningslinjer, hvor det i punkt 1.2 blant annet fremgår at:

"Det vil være sentralt å vurdere hvor produksjonsenheten(e) er plassert i forhold til grensen mellom land og sjø. Tilknytningen til havet er et naturlig utgangspunkt ved vurderingen av om et anlegg er plassert på land eller i sjø. Forbindelsen til havet kan være et eller flere sund, kanaler, tunneler, rør eller lignende. Det kan ikke være avgjørende for vurderingen om forbindelsen til havet midlertidig kan stenges eller blokkeres."

Ved den konkrete vurderingen av det omsøkte anlegget fremgår videre:

«Som det fremgår av klagers søknad og øvrig dokumentasjon, skal det planlagte anlegget bestå av et utskutt, kunstig basseng med sjøvann hvor det skal være flytende merder. Sjøvann skal pumpes opp i bassenget via et rør på 75 meters dyp, og videre opp i de enkelte merdene. Merdene vil, ettersom bassenget etterfylles av sjøvann, følge syklusene til flo og fjære.

Departementet har forståelse for at man oppnår et redusert energibehov ved å benytte forskjellen mellom flo og fjære til å transportere sjøvannet inn i bassenget og videre inn i merdene. De planlagte produksjonsenhetene har imidlertid en betydelig tilknytning til sjø. Merdene skal plasseres i et basseng av sjøvann. Selv om sjøvannet ikke skal renne fritt inn og ut av bassenget, oppnås i realiteten det samme ved at et rør skal sørge for at bassengvann og merder følger syklusene til flo og fjære. Vi er derfor ikke enig med klager i at måten man innretter anlegget på, og hvordan sjøvann benyttes og innhentes, er uten betydning for vurderingen av hvorvidt produksjonsenhetene anses å være "på land" eller ikke. Vi finner også støtte for dette standpunktet i retningslinjene sitert ovenfor, der det fremgår at det ikke er avgjørende for vurderingen av produksjonsenhetens tilknytning til sjø at forbindelsen til havet skjer via et rør.

Departementet vil også peke på at selv om deler av anlegget skulle ligge på det som i dag er land, vil deler av anlegget og lokaliteten likevel ligge i det som i dag er sjø, jf. den språklige forståelsen av "land" og "sjø" drøftet ovenfor. Dette vises tydelig om en sammenholder informasjon og illustrasjoner fremsatt i klagen med allment tilgjengelige kartverktøy.»

Staten har for retten, både med utgangspunkt i forskriftens ordlyd og i retningslinjene, fremholdt at det er særlig sentralt ved fortolkningen *hvor* selve produksjonsenhetene (merdene) er plassert. Det er videre anført at vurderingen må knyttes til produksjonstidspunktet, jf. forskriften og uttrykket «produksjon».

Blant annet med henvisning til akvakulturregelverket for øvrig, herunder veilederen til søknadsskjemaet, jf. laksetildelingsforskriften, er det videre vist til det grunnleggende skillet mellom produksjon «i sjøvann» og produksjon «på land». Det er anført at

vurderingen av «på land» må knytte seg til *plasseringen* av produksjonsenhetene (merdene), herunder om disse flyter i sjøvann eller er plassert på land når det omsøkte anlegget er ferdig og produksjonen er i gang. Det er således ikke tilstrekkelig å bare holde anleggets planlagte plassering opp mot kystkonturene på søknadstidspunktet, slik fylkeskommunen gjorde da tillatelsen ble gitt. Det må foretas en konkret og samlet vurdering av anleggets tilknytning til sjøen på produksjonstidspunktet.

Retten er i en viss utstrekning enig med staten i at ordlyden i forskriften tilsier at det må foretas en konkret vurdering av et anleggs tilknytning til sjøen når det skal avgjøres om et anlegg skal anses for å være «på land» eller ikke. Det vil som antydnet ovenfor kunne oppstå grensetilfeller hvor ulike hensyn og momenter kan få betydning. Akvakulturregelverkets system og oppbygning, hvor det gjennomgående opereres med et klart skille mellom land- og sjøbasert akvakultur, taler i samme retning. Dette kan isolert sett peke i retning av at det var for snevert å *utelukkende* vurdere om anlegget er planlagt bygget innenfor eller utenfor kystkonturene, slik fylkeskommunen synes å ha gjort da tillatelsen ble gitt, jf. begrunnelsen for tillatelsen.

Retten skal uansett og i dette tilfellet prøve departementets rettsanvendelse, herunder departementets «konkrete vurdering» av om anlegget er i samsvar med hjemmelsgrunnlaget («på land») eller ikke. Departementet har jo forutsetningsvis, i samsvar med retningslinjene og med utgangspunkt i sin forståelse av skillet sjø/land, nettopp ment å foreta en slik samlet og konkret vurdering av anleggets tilknytning til sjø da det omtvistede vedtaket ble fattet.

Selv om saksøkerens anlegg nok kan betegnes som et «grensetilfelle» er det etter rettens syn ikke tilstrekkelig hjemmel i forskriften - sammenholdt med det øvrige rettskildematerialet - for å hevde at saksøkerens anlegg har for sterk tilknytning til sjøen til at det ikke skal betegnes som et landanlegg som omfattes av laksetildelingsforskriften § 28d.

Retten legger ved sin vurdering for det første vekt på at bassenget som skal utsprenges i fjell klart ligger innenfor kystkonturene, og således det som naturlig faller innenfor den språklige definisjonen av uttrykket «på land», jf. ovenfor.

Ut fra en vurdering av rettskildesituasjonen, herunder forskriftens ordlyd, kan ikke retten se at det ved fortolkningen av forskriften kan legges avgjørende vekt på måten saksøkeren konkret har planlagt å benytte og innhente sjøvannet på, herunder at vannet skal pumpes opp i bassenget fra 75 meters dybde gjennom et stort rør, og videre inn i merdene. At utnyttelsen av sjøvannet - av energibesparende hensikter - skal følge syklusene for flo og fjære, og at produksjonsenhetene (merdene) skal flyte fritt i det utskutte bassenget, er heller ikke egnet til å endre rettens vurdering på dette punkt.

Retten peker på at mengden brukt sjøvann som naturressurs i anlegget, forutsatt bruk av gjennomstrømningsteknologi, eksempelvis ville vært den samme dersom en tenker seg at anlegget ble flyttet lenger inn på land, flere meter opp fra sjølinjen (HAT). Retten kan heller ikke se at det omsøkte anleggets utnyttelse av flo og fjære, som energibesparende virkemiddel, i tilstrekkelig grad endrer anleggets karakter av å være landbasert.

Retten viser for øvrig til at et hvert landbasert akvakulturanlegg (resirkuleringsanlegg eller gjennomstrømningsanlegg) i større eller mindre grad, er helt avhengig av å benytte seg av sjøvann som pumpes opp fra sjøen, men hvor det i resirkuleringsanlegg skjer en minimal utskiftning av sjøvannet, jf. nedenfor. Retten kan derfor uansett ikke se at det er tilstrekkelig rettskildemessig dekning for at rørets volum, eller sjøvannmengden som benyttes, kan tillegges avgjørende betydning ved grensedragningen. Sistnevnte under forutsetning av at selve akvakulturanlegget geografisk er plassert på det som klart må anses på land, jf. ovenfor.

I den utstrekning retningslinjene gir uttrykk for det motsatte kan retten ikke se at dette i tilstrekkelig grad kan forankres i forskriftens ordlyd, eller i de formålsbetraktninger og hensyn som er omtalt i forskriftens forarbeider. Retten viser her også til forvaltningsloven § 40 hvor følgende fremgår:

«En forskrift kan ikke fravikes av et forvaltningsorgan, med mindre forskriften eller vedkommende hjemmelslov gir adgang til det.»

Retningslinjene kan som antydnet ovenfor ikke legges til grunn i den grad retningslinjene avviker fra det som naturlig kan utledes av forskriftens ordlyd. Det er videre et sentralt poeng at retten ikke kan se at noen deler av saksøkerens omsøkte anlegg vil fortrenge allemannsretten. Dette gjelder selv om hensynet til allemannsretten ikke var eneste grunnen til at det ble forutsatt at landbaserte tillatelser skulle være vederlagsfrie. Det vises eksempelvis til Meld. St. (2014-2015) hvor følgende fremgår på s. 75 høyre spalte:

Regjeringen deler i det vesentlige arbeidsgruppens vurdering, og vil derfor gå inn for at det etableres en egen tillatelsesklasse for landbasertoppdrett og at det ikke skal tas vederlag for slik tillatelse. Det er imidlertid ikke klart at begrunnelsen for et vederlag for matfisktillatelser kun grunner i hensynet til fortregelse av allemannsretten. For staten har det også klart vært en begrunnelse at når tillatelsene først er antallsbegrenset og har en verdi, vil det ikke være riktig at den som får det begrensede gode å kunne drive, også skal kunne få den fulle fortjenesten ved et videresalg, se også kap. 11.7. Vederlaget tjener derfor også andre formål enn de arbeidsgruppen har lagt til grunn, selv om også fortregelse av areal i dag klart må anses som et hensyn som begrunner at det tas vederlag. Et argument mot å åpne for en egen tillatelsesklasse ville eventuelt være at dette kan gi økonomiske konsekvenser for aktørene som allerede er i næringen. Mange av de som driver lakseoppdrett i sjø har betalt vederlag

for en tillatelse, og vil risikere at denne blir mindre verdt som panteobjekt. Dette vil naturligvis også få betydning for finansieringsinstitusjonene. En bedre tilretteleggelse for landbasert oppdrett vil også kunne få markedsmessige konsekvenser hvis dette blir gjennomført i stor skala.» (Rettens understreking)

Det er imidlertid ingen tvil om at inngrepet i allemannsretten var en bærende begrunnelse for det opprinnelige skillet mellom land- og sjøbasert akvakulturvirksomhet, jf. forarbeidene.

Staten har videre med henvisning til retningslinjene fremhevet produksjonsenhetens plassering som sentralt ved vurderingen av Losnas anlegg. Fra retningslinjene hitsettes følgende:

«Et akvakulturanlegg vil også klart være “på land” dersom produksjonsenheten(e) står på fast grunn eller på utfylte masser på et område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann, dersom også laveste nivå (bunnen) i produksjonsenheten(e) er på et nivå over høyeste astronomiske tidevann (HAT) i sjø slik at det ikke er noen direkte tilknytning mellom produksjonsenheten og sjø.»

Retten deler departementets syn om at et slikt akvakulturanlegg klart må anses å ligge «på land». Retten kan imidlertid vanskelig se at det kan innfortolkes i forskriften et krav om at bunnen på produksjonsenhetene må ligge over HAT slik retningslinjene kan synes å forutsette. Et slikt «vilkår» vil potensielt også måtte føre til en sterk økning av energibehovet, som i seg selv vil kunne være egnet til å redusere konkurransedyktigheten. Retten viser her til forklaringen fra Geir Nordahl Pedersen og Oddbjørn Haukås Jacobsen.

Etter rettens syn vil en slik forståelse og praktisering av forskriften falle utenfor det som naturlig kan utledes av forskriftens ordlyd. Slik retten ser det burde en slik forståelse derfor ha kommet tydeligere til uttrykk i forskriften dersom dette momentet skulle gis tungtveiende eller avgjørende betydning ved fortolkningen av det aktuelle vilkåret. En slik fortolkning, i strid med ordlyden, vil også være egnet til å svekke forutberegneligheten for personer eller selskaper som vurderer å igangsette landbasert akvakulturvirksomhet, jf. nedenfor.

Departementet har i sitt vedtak også vist til følgende momenter:

«Departementet ønsker også å påpeke at det har skjedd en betydelig teknologisk utvikling siden Meld. St. 16 (2014-2015) ble behandlet i Stortinget. Som det fremgår i meldingens kapittel 12 på side 74, beskrives utviklingen av resirkuleringsanlegg (RAS) som fremtidens landbaserte oppdrettsanlegg. Slike anlegg skiller seg fra gjennomstrømningsanlegg av den typen Losna Seafood planlegger, som forutsetter en nær tilknytning til sjø og en betydelig bruk av sjøvann. Gjennomstrømningsanlegg

utfordrer derfor grensen mellom "land" og "sjø" på en måte som ikke ble tatt høyde for i Meld. St. 16 (2014-2015).»

Retten viser også til departementets skriv av 2. april 2019 hvor følgende fremgår:

«Slik Fiskeridirektoratet ser det har ordningen med tildeling av vederlagsfrie landbaserte matfisktillatelser bidratt til den rivende utviklingen av landbaserte matfiskanlegg. Særlig når det gjelder valg av teknologi og størrelse på anleggene ser Fiskeridirektoratet at det er store forskjeller sammenlignet med hva som ble forventet i Laks på land og Meld.St.16.

Fiskeridirektoratet viser til at det i arbeidet frem mot innføring av de nye landbaserte matfisktillatelsene synes å være forutsatt at det ville bli benyttet RAS-teknologi, mens det i dag også synes å være planlagt ulike former for gjennomstrømningsanlegg, hvorav noen kan synes å utfordre grensen mellom hva som ligger på land og hva som ligger i sjø.»

Ved bruk av resirkuleringsteknologi blir vannet som brukes blant annet rensed ved hjelp av et biologisk filter, og det er liten eller minimal utskiftning av vann. Dette til forskjell fra tradisjonelle gjennomstrømningsanlegg som Losna har planlagt, hvor det foregår kontinuerlig utskiftning av vann. I dette tilfellet er det opplyst at vannsutsiftning skal skje omtrent 48 ganger i døgnet. Ut fra de opplysninger som fremkom under hovedforhandlingen må resirkuleringsanlegg anses å være mer kompliserte enn gjennomstrømningsanlegg. De krever derfor stor grad av overvåkning og kunnskap, for å sikre vannkvaliteten og derav god og forsvarlig fiskehelse.

Spørsmålet er hvilken betydning Losnas valg av teknologi skal ha for fortolkningen av forskriften?

Retten kan i det tilfellet ikke se at bruken av gjennomstrømningsteknologi og/eller «utnyttelsen av flo og fjære» endrer det samlede inntrykket av at Losnas anlegg må anses å ligge «på land». Sistnevnte basert på en samlet vurdering av det foreliggende rettskildematerialet, hvor forskriftens ordlyd og uttalelser i forarbeidene må tillegges stor betydning. Selv om en slik teknologi forutsetter omfattende bruk av sjøvann sammenlignet med et resirkuleringsanlegg, og gjennom dette gir anlegget en sterkere tilknytning «til sjø», kan ikke dette tillegges avgjørende betydning ved fortolkning av forskriften og vurdering av Losnas planlagte anlegg.

Særlig pekes det på at produksjonsenhetene per definisjon må anses for å flyte i sjøvann enten det er tale om et resirkuleringsanlegg, eller et anlegg som er basert på gjennomstrømningsteknologi, uavhengig om anlegget befinner seg over eller under HAT. At det på akvakulturanleggssiden potensielt ville kunne skje en betydelig teknologisk utvikling og

innovasjon var også forutsatt og på mange måter fremstilt som ønskelig i forkant av at forskriften ble utarbeidet og vedtatt. En fortolkning som gjør det mindre aktuelt å akseptere anlegg som benytter seg av gjennomstrømningsteknologi som landbaserte fremstår langt på vei også å være i strid med forarbeidene og intensjonen bak utformingen av regelverket.

Eksempelvis viser retten til departementets høringsnotat av 10. desember 2015 hvor følgende fremgår:

«Etableringen av vederlagsfrie tillatelser til landbasert akvakultur legger til rette for teknologiutvikling og innovasjon, og dermed at norsk laksenæring fortsetter å være konkurransedyktig, uavhengig av hvilken produksjonsteknologi som benyttes. Dette forslaget gir også markedsmuligheter for leverandørnæringen, som så kan bidra til næringens vekst gjennom å forbedre sine produkter. Teknologier og produkter relatert til landbasert oppdrett kan også bli viktige eksportprodukter for leverandørnæringen.» (Rettens understreking)

Det foreligger heller ingen begrensninger i forskriften som knytter seg til bruken av teknologien i et akvakulturanlegg.

Retten finner her også grunn til å vise til formålsbestemmelsen inntatt i laksetildelingsforskriften § 1 hvor følgende fremgår:

Forskriften skal medvirke til at akvakultur av laks, ørret og regnbueørret blir lønnsom og konkurransedyktig innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten. (Rettens understreking)

Retten kan for øvrig ikke se at størrelsen på det omsøkte anlegget kan få nevneverdig betydning av om anlegget skal anses landbasert eller ikke, slik staten har antydnet. Retten viser her også til Departementets Høringsnotat av 10. desember 2015 hvor følgende fremgår:

«Løpende og vederlagsfri tildeling av tillatelser til landbasert oppdrett antas å øke interessen for å starte slik virksomhet. Hvilken betydning landbasert oppdrett vil få for verdiskaping og sysselsetting vil avhenge av både antall tillatelser som tildeles, anleggsstørrelse og lokalisering. Vesentlige grunnlagsinvesteringer peker i retning av færre og større enheter framfor mange små, og i samme retning peker krav til infrastruktur samt forhold relatert til eierrettigheter og andre bruks- og verneinteresser i strandsonen.» (Rettens understreking)

En størrelsesbegrensning kunne eventuelt også vært inntatt i forskriften dersom det var ønskelig å regulere dette.

Uten at retten har tillagt det avgjørende betydning ved sin vurdering taler også de mer retts tekniske hensyn for at den geografiske plasseringen (eiendomsrettens grenser) må veie tungt ved tolkingen av forskriften, herunder ved vurderingen av om et anlegg skal gis konsesjon som et landbasert akvakulturanlegg eller ikke.

I den grad andre momenter enn den geografiske plasseringen av anlegget skal få avgjørende eller tungtveiende betydning bør dette fremgå klarere av det aktuelle hjemmelsgrunnlaget, slik at borgerne har en rimelig mulighet til å planlegge og innrette seg etter dette. Det kan i dette tilfellet ikke være tvil om at de konkrete vurderinger som departementet i sine retningslinjer legger opp til i en viss utstrekning er egnet til å svekke forutberegneligheten for de personer eller selskaper som vurderer å starte med landbaserte akvakulturanlegg. De samme personer og selskaper må ofte foreta betydelige forhåndsinvesteringer ved planleggingen av slike anlegg. Ut fra samfunnsøkonomiske hensyn er det således viktig at regelverket er utformet på en slik tydelig og klar måte at dette er egnet til å forhindre investeringer som i ettertid kan vise seg å være fånyttede.

Det er i saken også fremkommet flere klare indikasjoner på at både retningslinjene og departementets praktisering av disse har skapt betydelig rettsusikkerhet hos fylkeskommunene, jf. forklaringen fra seniorrådgiver Knut Inge Engelbreth. Retten viser på dette punkt også til skriv vedlagt e-post av 11. juli 2021 fra Andfjord Salmon v/daglig leder til departementet hvor det med utgangspunkt i retningslinjene er bedt om en rettslig avklaring.

Uten at det kan tillegges nevneverdig betydning ved vurderingen av departementets rettsanvendelse peker retten også på at andre anlegg som har svært mye til felles med Losna sitt omsøkte anlegg er blitt gitt tillatelse til å drive med landbasert akvakulturvirkosomhet. Konkret viser retten til Bulandet Miljøfisk og Andfjord, som mottok sine tillatelser henholdsvis 25. september 2017 og 1. november 2018. Selv om de nevnte tillatelser ble gitt før utarbeidelsen av departementets retningslinjer fremstår forvaltningspraksis i en viss utstrekning å være sprikende.

Som beskrevet ovenfor ble det ved tilblivelsen av retningslinjene også uttrykt av departementet at disse skulle fungere som et midlertidig tiltak som «vil gjelde inn til nytt regelverk er fastsatt». Nærværende sak kan etter rettens syn være egnet til å illustrere behovet for en bedre klargjøring av rammene for hvilke kriterier som skal gjelde ved den konkrete grensedragningen mellom land- og sjøbasert akvakulturvirkosomhet.

Retten finner etter dette og etter en samlet vurdering at departementets vedtak og etterfølgende beslutning bygger på en uriktig rettsanvendelse, og skal dermed oppheves.

Med denne konklusjon finner ikke retten det nødvendig for resultatet å ta stilling til saksøkernes anførsler om saksbehandlingsfeil- og brudd på utredningsplikten etter

forvaltningsloven § 17. Det er heller ikke nødvendig å vurdere anførselen om at retningslinjene burde vært gitt forskrifts form.

Saksøkerens henvisning til den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren og anførselen om at det foreligger usaklig forskjellsbehandling er det heller ikke nødvendig for retten å ta stilling til.

3.5 Spørsmål om erstatningsansvar

Losna har under henvisning til det ugyldige vedtaket gjort gjeldende at Staten er erstatningsansvarlig med utgangspunkt i skadeserstatningsloven § 2-1. Bestemmelsen lyder slik:

«Arbeidsgiver svarer for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt.»

Retten tar ved sin vurdering utgangspunkt i at det foreligger et strengt arbeidsgiveransvar for feil rettsanvendelse. Retten viser her til HR-2019-2396-A avsnitt 68 hvor følgende fremgår:

«Det følger av Rt-2010-291 Vangen avsnitt 42 med videre henvisninger at det offentlige har et strengt arbeidsgiveransvar for feil lovtolkning – feilen må være unnskyldelig for å gå fri fra ansvar. Det offentlige har likeledes et strengt arbeidsgiveransvar for feil ved den konkrete rettsanvendelsen. Spørsmålet i vår sak er om forvaltningens rettsanvendelse var forsvarlig ut fra det faktum som forelå på avgjørelsestidspunktet.»

Retten er etter en samlet vurdering kommet til at departementets rettsanvendelse ikke kan betraktes som uforsvarlig i dette tilfellet. Dette gjelder selv om retten er uenig i departementets rettskildebruk og avveiningen av rettskildefaktorene, og på dette grunnlag har konkludert med ugyldighet. Som retten har beskrevet ovenfor har departementet brukt relevante rettskilder ved sin konkrete vurdering av om Losnas anlegg skal betraktes som landbasert eller ikke. At retten finner at departementet har tillagt retningslinjene for stor betydning ved fortolkningen av forskriften endrer ikke rettens vurdering.

Retten har som nevnt ovenfor gitt sin tilslutning til betraktningen om at grensedragningen mellom land og sjø er et sammensatt tema som må være basert på en konkret og samlet vurdering, hvor anleggets *tilknytning* til sjø inngår som en del av vurderingstemaet. Slik retten ser det må det i en slik situasjon gis et visst spillerom for forvaltningen før eventuelle rettsanvendelsesfeil kan betraktes som uforsvarlige.

Fiskerimyndighetene, herunder Fiskeridirektoratet og departementet, har videre det overordnede ansvaret for å sørge for en bærekraftig utnyttelse av begrensede fiskeressurser og å ivareta distriktspolitiske hensyn. Dersom terskelen for erstatningsansvar settes for lavt, vil dette i seg selv kunne være egnet til å svekke Fiskerimyndighetenes evne og mulighet til å følge opp dette ansvaret til det beste for fellesskapet. Den foreliggende rettspraksis på området tilsier også at det i slike situasjoner er et visst spillerom før feil leder til erstatningsansvar. Retten viser for så vidt til uttalelsene i HR-2019-2396-A avsnitt 73, Rt-2010-291 avsnitt 49 og Rt-1999-1273 (1280).

I nærværende sak må det i tillegg vektlegges at forskriften i seg selv ikke ga nevneverdig veiledning for grensdragningen mellom land og sjø. Det er i tillegg tale om et område hvor det har skjedd en betydelig teknologisk utvikling over en kort periode etter at forskriften ble vedtatt. Den samme utviklingen har utfordret grensen mellom sjø og land i større grad enn det departementet nok så for seg da forskriften ble vedtatt. Hertil kommer at det er tale om å anvende et regelverk som er nokså nytt, og hvor forvaltningspraksis til dels synes å være sprikende, jf. ovenfor. På denne bakgrunn finner ikke retten at departementets rettsanvendelse lider av slike feil at de kan anses uforsvarlige, jf. skadeerstatningsloven § 2-1.

Staten skal på denne bakgrunn frifinnes for kravet om erstatning.

4. Sakskostnader

Med det resultat retten har kommet frem til har Losna fått medhold i det vesentlige og må anses for å ha vunnet saken, jf. tvisteloven § 20-2. Retten tar ved denne vurderingen utgangspunkt i at søksmålet, og bevisførselen under hovedforhandlingen, i det alt vesentlige har dreid seg om gyldighetsspørsmålet, hvor Losna har fått medhold fullt ut. Staten har for sin del fått medhold i sin anførsel om at staten ikke har opptrådt erstatningsbetingende uaktsomt, jf. skadeserstatningsloven § 2-1.

Ettersom spørsmålet om ansvarsgrunnlaget nettopp var knyttet opp mot gyldighetsspørsmålet utgjorde den erstatningsrettslige siden en helt begrenset del av saken, og utmåling av en eventuell erstatning var heller ikke tema. I tråd med hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd har Losna dermed krav på erstatning for sine sakskostnader. Retten finner ikke at noen av unntaksreglene i tvisteloven § 20-2 tredje ledd kommer til anvendelse.

Advokat Erik Staurset Andresen har fremlagt en omkostningsoppgave hvor det samlede salærkravet utgjør kr 1 298 450. I tillegg er det krevd kr 41 033 for reise og oppholdsutgifter, samt kopiering, samt kr 3 581 som reiseutgifter og hotellopphold for et vitne. Oppgitt timeforbruk som grunnlaget for selve salærkravet er 75,5 timer frem til

inngivelse av stevning, 324 timer frem til rettsmøtet som inkluderer prosesskrivutveksling og forberedelser til rettsmøtet, samt 87 timer som gjelder rettsmøtetid og arbeid mellom rettsdagene.

Etter dette utgjør det samlede kravet som kreves dekket av saksøkeren kr 1 343 064.

Saksøkte har både under hovedforhandlingen og i etterfølgende prosesskriv av 4. oktober 2022 fremkommet med ulike innsigelser til saksøktes omkostningsoppgave. Det er gjort gjeldende at salærkravet er for høyt.

Saksøkeren har på sin side redegjort nærmere for tidsbruken og salærkravet og i prosesskriv av 28. oktober 2022.

Retten finner etter en samlet vurdering at det fremsatte salærkrav fra saksøkeren er noe for høyt. Etter rettens syn står ikke den oppgitte timebruken helt i forhold til sakens omfang og det som må anses som nødvendig tidsbruk fordelt på saksforberedelsen, utvekslingen av prosesskrift mv., jf. tvisteloven § 20-5 første ledd.

Retten har i den forbindelse vurdert sakens art, betydningen for sakens parter, dens kompleksitet og omfang. Særlig med utgangspunkt i de nevnte momenter mener retten at den tid som er medgått til saksforberedelsen (samlet tidsbruk før hovedforhandling) er beregnet for høyt, selv om saksøkersiden – i likhet med saksøktesiden – har funnet det nødvendig å benytte flere advokater på saken. Retten har ved sin vurdering forutsatt at det uansett skal skje en arbeidsfordeling mellom advokatene på begge sider som skal hindre at det skjer et unødig dobbeltarbeid.

Retten tilføyer at den sitter med et inntrykk av at det var saksøkersiden som i hovedsak fremskaffet relevant dokumentasjon og tilrettela faktum under saksforberedelsen. Det er heller ikke uvanlig at det er saksøkersiden som har størsteparten av arbeidet med dette. Retten har ved vurderingen av saksøkerens sakskostnadsoppgave likevel sett noe hen til den tidsbruk som har medgått for saksøktes prosessfullmektiger.

På denne bakgrunn, og etter en samlet skjønnsmessig vurdering, finner retten at et salærkrav på kr 1 000 000 avspeiler det som må anses nødvendig arbeid med saken. Utgiftene til reise og opphold for parter og vitnet skal staten dekke fullt ut.

Losna skal etter dette tilkjennes erstatning for sakskostnader med et samlet beløp stort kr 1 044 614. I tillegg skal staten betale rettsgebyret. Kravet om erstatning for sakskostnader tas således til følge, med de begrensninger som følger ovenfor.

Salærbeløpet anses tilstrekkelig spesifisert, jf. tvisteloven § 20-5 tredje ledd.

Dommen har slik

DOMSSLUTNING

1. Staten ved Nærings- og fiskeridepartementets beslutning av 10. mai 2021, jf. vedtak av 25. februar 2021 om å opprettholde Fiskeridirektoratets omgjøringsvedtak, er ugyldig.
2. Staten ved Nærings- og fiskeridepartementet frifinnes for krav om erstatning.
3. Staten ved Nærings- og fiskeridepartementet dømmes til å betale Losna AS sine sakskostnader med 1 044 614 – enmillionogførtifiretusensekshundreogfjorten – kroner, med tillegg av lovens rente fra forfall til betaling skjer, innen 2 – to – uker etter forkynnelse av dommen.

Retten hevet

Bjørn Gunnar Sælen

Veiledning om anke i sivile saker vedlegges.

Veiledning om anke i sivile saker

I sivile saker er det reglene i tvisteloven kapitler 29 og 30 som gjelder for anke. Reglene for anke over dommer, anke over kjennelser og anke over beslutninger er litt ulike. Nedenfor finner du mer informasjon og veiledning om reglene.

Ankefrist og gebyr

Fristen for å anke er én måned fra den dagen avgjørelsen ble gjort kjent for deg, hvis ikke retten har fastsatt en annen frist. Disse periodene tas ikke med når fristen beregnes (rettsferie):

- fra og med siste lørdag før palmesøndag til og med annen påskedag
- fra og med 1. juli til og med 15. august
- fra og med 24. desember til og med 3. januar

Den som anker, må betale behandlingsgebyr. Du kan få mer informasjon om gebyret fra den domstolen som har behandlet saken.

Hva må ankeerklæringen inneholde?

I ankeerklæringen må du nevne

- hvilken avgjørelse du anker
- hvilken domstol du anker til
- navn og adresse på parter, stedfortredere og prosessfullmektiger
- hva du mener er feil med den avgjørelsen som er tatt
- den faktiske og rettslige begrunnelsen for at det foreligger feil
- hvilke nye fakta, bevis eller rettslige begrunnelser du vil legge fram
- om anken gjelder hele avgjørelsen eller bare deler av den
- det kravet ankesaken gjelder, og hvilket resultat du krever
- grunnlaget for at retten kan behandle anken, dersom det har vært tvil om det
- hvordan du mener at anken skal behandles videre

Hvis du vil anke en tingrettsdom til lagmannsretten

Dommer fra tingretten kan ankes til lagmannsretten. Du kan anke en dom hvis du mener det er

- feil i de faktiske forholdene som retten har beskrevet i dommen
- feil i rettsanvendelsen (at loven er tolket feil)
- feil i saksbehandlingen

Hvis du ønsker å anke, må du sende en skriftlig ankeerklæring til den tingretten som har behandlet saken. Hvis du fører saken selv uten advokat, kan du møte opp i tingretten og anke muntlig. Retten kan tillate at også prosessfullmektiger som ikke er advokater, anker muntlig.

Det er vanligvis en muntlig forhandling i lagmannsretten som avgjør en anke over en dom. I ankebehandlingen skal lagmannsretten konsentrere seg om de delene av tingrettens avgjørelse som er omtvistet, og som det er knyttet tvil til.

Lagmannsretten kan nekte å behandle en anke hvis den kommer til at det er klart at dommen fra tingretten ikke vil bli endret. I tillegg kan retten nekte å behandle noen krav eller ankegrunner, selv om resten av anken blir behandlet.

Retten til å anke er begrenset i saker som gjelder formuesverdi under 250 000 kroner

Hvis anken gjelder en formuesverdi under 250 000 kroner, kreves det samtykke fra lagmannsretten for at anken skal kunne bli behandlet.

Når lagmannsretten vurderer om den skal gi samtykke, legger den vekt på

- sakens karakter
- partenes behov for å få saken prøvd på nytt
- om det ser ut til å være svakheter ved den avgjørelsen som er anket, eller ved behandlingen av saken

Hvis du vil anke en tingretts kjennelse eller beslutning til lagmannsretten

En *kjennelse* kan du som hovedregel anke på grunn av

- feil i de faktiske forholdene som retten har beskrevet i kjennelsen
- feil i rettsanvendelsen (at loven er tolket feil)
- feil i saksbehandlingen

Kjennelser som gjelder saksbehandlingen, og som er tatt på bakgrunn av skjønn, kan bare ankes dersom du mener at skjønnsutøvelsen er uforsvarlig eller klart urimelig.

En *beslutning* kan du bare anke hvis du mener

- at retten ikke hadde rett til å ta denne typen avgjørelse på det lovgrunnlaget, eller
- at avgjørelsen åpenbart er uforsvarlig eller urimelig

Hvis tingretten har avsagt dom i saken, kan tingrettens avgjørelser om saksbehandlingen ikke ankes særskilt. Da kan dommen isteden ankes på grunnlag av feil i saksbehandlingen.

Kjennelser og beslutninger anker du til den tingretten som har avsagt avgjørelsen. Anken avgjøres normalt ved kjennelse etter skriftlig behandling i lagmannsretten.

Hvis du vil anke lagmannsrettens avgjørelse til Høyesterett

Høyesterett er ankeinstans for lagmannsrettens avgjørelser.

Anke til Høyesterett over *dommer* krever alltid samtykke fra Høyesteretts ankeutvalg. Samtykke gis bare når anken gjelder spørsmål som har betydning utover den aktuelle saken, eller det av andre grunner er særlig viktig å få saken behandlet av Høyesterett. Anke over dommer avgjøres normalt etter muntlig forhandling.

Høyesteretts ankeutvalg kan nekte å ta anker over *kjennelser* og *beslutninger* til behandling dersom anken ikke reiser spørsmål av betydning utover den aktuelle saken, og heller ikke andre hensyn taler for at anken bør prøves. Anken kan også nektes fremmet dersom den reiser omfattende bevisspørsmål.

Når en anke over kjennelser og beslutninger i tingretten er avgjort ved kjennelse i lagmannsretten, kan avgjørelsen som hovedregel ikke ankes videre til Høyesterett.

Anke over lagmannsrettens kjennelser og beslutninger avgjøres normalt etter skriftlig behandling i Høyesteretts ankeutvalg.