



Det juridiske fakultet

Akvakulturtillatelse i sjø eller på land

Hvilke akvakulturanlegg kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett av matfisk på land?

Arnt Ronny Jakobsen

Masteroppgave i rettsvitenskap JUR-3902, våren 2021

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling.....	1
1.2	Rettslig bakteppe.....	3
1.3	Avgrensninger og presisering.....	6
1.4	Fremstillingen videre.....	8
2	Enkeltvedtak hvor problemstillingen har vært et tema.....	8
2.1	Metoden for valg av enkeltvedtak.....	8
2.2	Søknadsbehandlingen før retningslinjen fra 2019.....	9
2.3	Nærings- og fiskeridepartementets retningslinje fra 2019.....	10
2.4	Søknadsbehandlingen etter retningslinjen fra 2019.....	13
3	Hvilke akvakulturanlegg oppfyller vilkåret «på land»?.....	18
3.1	Naturlig språklig forståelse av vilkåret «på land».....	18
3.2	Skjæringstidspunktet for avgjørelsen av hva som er «på land».....	20
4	Hvorfor er det åpnet for vederlagsfri tillatelse for akvakultur på land?.....	21
4.1	Innledning.....	21
4.2	Forbud mot overføring av tillatelse fra land til sjø § 31a.....	22
4.3	Hensyn som begrunner en vederlagsfri tillatelse.....	22
4.4	Forskjellig behandling av ulike typer akvakulturanlegg.....	25
5	Kan grensen mellom vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land og tillatelse i sjø trekkes etter eiendomsgrensen?.....	28
6	Lovens formål.....	30
6.1	Lovens formål om lønnsomhet og konkurransekraft.....	30
6.2	Lovens formål om en bærekraftig utvikling.....	31
6.2.1	Forvaltningens vurdering av miljømessig forsvarlighet.....	33
7	Hensynet til sammenhengen i regelverket.....	34
7.1	Innledning.....	34

7.2	Produksjonsområdeforskriften	35
7.3	Økosystemtilnærming og samlet belastning	36
7.4	De beste samfunnsmessige resultater.....	37
8	Forvaltningspraksis ved tildeling av vederlagsfri tillatelse til akvakultur på land .	38
8.1	Hvilken relevans og vekt har forvaltningspraksis som rettskildefaktor?.....	38
8.2	Argumenter som benyttes i forvaltningspraksis	43
8.2.1	Produksjonsenhetenes plassering er avgjørende	43
8.2.2	Retningslinjen angir de klare typetilfellene	44
8.2.3	Kystkonturene som grenselinje mellom land og sjø	45
8.2.4	Høyeste astronomiske tidevann (HAT) som vurderingsmoment.....	47
8.2.5	Anleggets «tilknytning» til sjø.....	48
9	Oppsummering og konklusjon.....	49
10	Avslutning.....	51
	Referanseliste.....	53
	Vedlegg.....	61

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Denne masteroppgaven behandler grensedragningen mellom tillatelser til landbasert og sjøbasert akvakultur for produksjon av matfisk av laks og ørret. Spørsmålet som avhandlingen søker å besvare er hvilke akvakulturanlegg som kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret på land i medhold av laksetildelingsforskriften § 28d.¹

Problemstillingen er aktuell fordi tillatelse til akvakultur på land er vederlagsfri, mens den som ønsker å drive oppdrett i sjø må betale betydelige beløp for en tilsvarende tillatelse. En grense mellom land og sjø kan oppfattes tilsynelatende klar i de fleste tilfeller.

Problemstillingen har likevel vært aktuell i flere saker den siste tiden hvor det er søkt om vederlagsfri tillatelse til landbasert oppdrett. For å behandle grensedragningen mellom landbasert og sjøbasert akvakultur er det først nødvendig å si noe generelt om hva akvakultur på land og i sjø innebærer.

Norge produserer i dag over halvparten av all atlantisk oppdrettslaks i verden.² Til tross for både oppturer og nedturer må oppdrettsnæringen anses som en suksess. Dette skyldes nok først å fremst Norges naturgitte fordeler med en langstrakt kyst med mange gode lokasjoner for oppdrett. Helt siden pionertiden på 1950- og 60-tallet har det vært utviklet og utprøvd nye metoder og teknologi for oppdrett av laks og ørret, med mål om å oppnå effektiv produksjon og god kvalitet.³ Landbasert oppdrett av matfisk ble også forsøkt i en tidlig fase, men det viste seg den gang at det ikke var en optimal løsning.⁴ Oppdrett i åpne merder i sjøen var kostnadseffektivt. Det ga i tillegg gode forhold for vekst hos fisken og ble derfor den foretrukne løsningen. Merdbasert oppdrett er fortsatt den mest brukte oppdrettsmetoden i dag.

Gjennom systematisk avl har man i dag en stamfisk som produserer laks tilpasset intensivt oppdrett i kar og i merder.⁵ Tiden det tar fra stamfisken gyter til ferdig matfisk kan slaktes er rundt 2,5 til 3 år.⁶ Laks og ørret er en anadrom fiskeart. Det betyr at de gyter og lever den

¹ Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

² Trond A. Steinset, «Oppdrettslaks til heile verda», <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/oppdrettslaks-til-heile-verda>, (lest 04. mars 2021).

³ Edgar Hovland, *Norges fiskeri- og kysthistorie : B. 5 : Over den leiken ville han rå : norsk havbruksnærings historie*, bd. B. 5 Fagbokforl. 2014, s. 13-23.

⁴ Nofima, Audun Iversen m.fl. 2013. *rapport 32/2013: Oppdrettsteknologi og konkurranseposisjon*. s. 9

⁵ Hovland (2014). s. 13–15

⁶ Hovland (2014). s. 13–15

første tiden av livet i ferskvann, før de som voksen fisk vandrer ut i sjøen.⁷ Før fisken er utvandringsklar kalles den for yngel eller settefisk. Etter ca. ett år i ferskvann gjennomgår settefisken en fysiologisk forandring som gjør den i stand til å leve i saltvann. Forandringen styres naturlig av lysforholdene og kan derfor kontrolleres i et produksjonsanlegg. Prosessen kalles for smoltifisering og den utvandringsklare fisken kalles for smolt.⁸ Siden settefisken lever i ferskvann skjer den første delen av produksjonen i kar på land. Dersom fisken forblir i ferskvann etter smoltifisering reverseres prosessen. Det er derfor ønskelig å flytte fisken over til saltvann etter dette stadiet. Den rimeligste og mest effektive måten å gjøre dette på har vært å sette fisken ut i åpne merder i sjøen hvor den i løpet av 1,5 års tid fores opp til slakteklar størrelse på rundt 4-6 kilo.⁹

Intensivt oppdrett av laks og ørret i åpne merder i sjø er ikke helt uproblematisk. Produksjonen påvirker omgivelsene på flere måter. Avføring fra fisken og overskuddsfôr kan forurense sjøområdet rundt anlegget. Fisk kan rømme og lus og sykdommer kan spre seg mellom produksjonsanlegg og til villfisk. I tillegg opptar produksjonsenhetene areal i sjøallmenningen som kan medføre konflikt med andre interesser. Oppdrett i akvakulturanlegg på land gjør det mulig å kontrollere både vanninntak og utslipp. Produksjonen er mer lukket og beskyttet fra påvirkning utenfra, noe som også innebærer at faren for rømming av fisk er mindre.¹⁰ Miljøpåvirkningen fra landanlegg anses derfor å kunne være mindre enn fra sjøanlegg. Landbasert oppdrett har imidlertid også ulemper. Anleggene krever store investeringer og opptar areal på land, ofte i kystsonen i og rundt 100-metersonen.¹¹ Teknologien er i stor grad uprøvd og det er knyttet usikkerhet til hvor omfattende og vellykket oppdrett på land kan bli i framtiden.¹² I Norge er det per i dag bare anlegget til Fredrikstad Seafood som har lyktes med å produsere slakteklar laks på land.¹³

Det kan virke som et paradoks at Norge med sine naturgitte fordeler for oppdrett i sjø skal tilrettelegge for oppdrett på land som potensielt kan tenkes å medføre at fremtidig produksjon flyttes ut av landet og nærmere sluttmarkedet. I forbindelse med etableringen av en egen

⁷ Hovland (2014). s. 13–15

⁸ Asbjørn Vøllestad, «smolt», 9. juni 2020, <https://snl.no/smolt>, (lest 2. mars 2021).

⁹ Hovland (2014). s. 13–15

¹⁰ Jens Christian Holm m.fl. 2015. *Laks på land*. <https://www.fiskeridir.no>. s. 29

¹¹ Jens Christian Holm m.fl. (2015). s. 29–32

¹² Jens Christian Holm m.fl. (2015). s. 15–16

¹³ Stian Olsen, «Fredrikstad Seafoods skal slakte den første laksen tidligere enn antatt», 28. februar 2020, <https://laks.no/fredrikstad-seafoods-skal-slakte-den-forste-laksen-tidligere-enn-antatt-vi-har-faktisk-mattet-iverksette-tiltak-for-a-holde-tilbake-fisken/>, (lest 28. april 2021). [artikkel]

tillatelsesordning for oppdrett på land har denne problemstillingen vært drøftet.¹⁴ Det ble den gang hevdet at utviklingen av landbaserte akvakulturanlegg ville skje globalt uavhengig av om Norge tilrettela for slik produksjon eller ikke. Konklusjonen var derfor at det ville være en tapt mulighet for norsk havbruksnæring og leverandørindustri dersom det ikke skulle tilrettelegges for landbasert oppdrett i Norge.¹⁵

1.2 Rettslig bakteppe

Produksjon av akvatiske organismer, også kalt akvakultur, reguleres av lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).¹⁶ Ved produksjon menes tiltak for å påvirke levende akvatiske organismers vekt, størrelse, antall egenskaper eller kvalitet, jf. akvakulturloven § 2 første ledd. Videre følger det av § 3 at lovens geografiske virkeområde er både landterritoriet og territorialfarvannet. Akvakulturloven gjelder derfor også for landbasert oppdrett.

I akvakulturloven § 4 andre ledd står det at ingen kan drive akvakultur uten at de har en akvakulturtillatelse som er registrert i akvakulturregisteret. Det fremgår av forarbeidene at krav om tillatelse har til formål å sikre at virksomheten blir vurdert i forhold til de hensyn som loven skal fremme.¹⁷ Formålet til akvakulturloven er å «fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskapning på kysten», jf. akvakulturloven § 1. Lovens formål vil bli nærmere behandlet i kapittel 6.

Hvem som kan gi tillatelse til oppdrett fremgår av akvakulturloven § 4 første ledd. Der står det at departementet (Nærings- og fiskeridepartementet) kan gi tillatelse til å drive akvakultur etter §§ 6 og 7. Akvakulturloven § 7 gjelder spesielt for tillatelse til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret. Etter bestemmelsen kan departementet gi nærmere regler i forskrift om hvor mange tillatelser som skal tildeles, geografisk plassering av disse, prioritering mellom søkere og om det skal kreves vederlag ved tildeling av tillatelser.

I medhold av akvakulturloven § 7 er det bestemt at tillatelser til oppdrett i sjø er antallsbegrenset og at det kreves vederlag ved tildeling av slik tillatelse. I praksis skjer tildeling av tillatelser til oppdrett i sjø ved at departementet gir forskrift om konsesjonsrunder

¹⁴ Jens Christian Holm m.fl. (2015). s. 5

¹⁵ Jens Christian Holm m.fl. (2015). s. 5

¹⁶ Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).

¹⁷ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakultur (akvakulturloven). s. 57

hvor et gitt antall konsesjoner (tillatelser) auksjoneres bort. Hver konsesjon begrenses til en maksimal tillatt biomasse (MTB) som utgjør den mengden fisk som oppdretteren tillates å ha i sjøen til enhver tid, jf. akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstav g.¹⁸ Siste konsesjonsrunde ble avholdt 18. august 2020.¹⁹ Da ble det auksjonert bort totalt 27 189 tonn MTB, til 30 oppdrettsselskaper, som til sammen betalte 6 milliarder kroner for å få tildelt tillatelse til oppdrett i sjø.²⁰ Det blir en snitt pris på 220 000 kroner per tonn MTB. Til eksempel kjøpte Ballangen Sjøfarm AS 292 tonn MTB for 75 millioner kroner. Det må understrekes at MTB angir den mengden fisk som tillates å ha i sjøen til enhver tid og er derfor ikke det samme som årlig produksjon som kan være noe høyere.

I forarbeidene er muligheten til å gi særlige bestemmelser for tillatelse til akvakultur av laks og ørret begrunnet i behovet for å tilpasse produksjonen i forhold til en «balansert utvikling».²¹ Med «balansert utvikling» menes det her at produksjonen skal stå i «forhold til markedet».²² Markedshensyn var altså den opprinnelige begrunnelsen for de særlige reguleringene for akvakultur av laks og ørret. Dette har endret seg i senere tid hvor hensynet til miljøutfordringene har blitt mer sentralt.²³ Ved den grønne konsesjonsrunden i 2013 var formålet å legge til rette for en «bærekraftig og konkurransedyktig havbruksnæring» og «reduere miljøutfordringene med rømming av oppdrettsfisk og spreiring av lakselus».²⁴ I forbindelse med grensdragningen mellom land og sjø er det interessant å merke seg denne endringen i begrunnelsen. Hensynet til markedet vil gjøre seg gjeldende på samme vis for oppdrett i sjø og på land. Hensynet til miljøutfordringene kan derimot tenkes å føre til ulike resultater, siden det i dag er produksjonen i åpne merder i sjø som anses å gi størst miljøpåvirkning.²⁵

¹⁸ Forskrift 01. juni 2016 nr. 562 om endring i laksetildelingsforskriften, akvakulturdriftsforskriften og forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret.

¹⁹ Forskrift 15. mai 2020 nr. 1012 om tildeling av produksjonskapasitet til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2020 gjennom auksjon (auksjonsforskriften 2020).

²⁰ Fiskeridirektoratet, «Auksjon august 2020», 03. september 2020, <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Auksjon-av-produksjonskapasitet/Auksjon-august-2020>, (lest 4. mars 2021).

²¹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005). s. 60

²² Ot.prp. nr. 61 (2004-2005). s. 60

²³ Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Universitetsforl. 2018, s. 71.

²⁴ Forskrift 24. juni 2013 nr. 754 om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2013. § 1.

²⁵ St.meld. nr. 16 (2014-2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. s. 74

Akvakulturloven § 6 gjelder «generelle vilkår for tildeling av akvakulturtillatelse». Bestemmelsen må forstås å gjelde akvakultur av alle arter, både i sjø og på land, jf. definisjonen av akvakultur i § 2. I § 6 første ledd står det at departementet kan gi tillatelse til akvakultur «dersom» nærmere vilkår er oppfylt, herunder om det er miljømessig forsvarlig, om krav til arealplan er oppfylt, om avveining av arealinteresser er foretatt og om de ulike sektormyndighetene har gitt tillatelse. I § 6 andre ledd er det åpnet for at departementet kan delegere søknadsbehandlingen til fylkeskommunene.

I 2016 ble det gitt hjemmel for å tildele vederlagsfri tillatelse til produksjon av laks og ørret på land med endring i forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) § 28d.²⁶ Før den tid var hjemmelsgrunnlaget for tillatelse til oppdrett på land uklart.²⁷ I laksetildelingsforskriften § 28d skilles det mellom tillatelse til akvakultur av settefisk, matfisk eller stamfisk. Laksetildelingsforskriften § 14 viderefører akvakulturloven § 4 og konstaterer at det er departementet som gir tillatelse til akvakultur i sjø. For akvakultur på land er det fylkeskommunen i det fylket det søkes om tillatelse for som avgjør om det kan gis tillatelse, jf. laksetildelingsforskriften 28d, jf. § 8 første ledd, jf. § 5 andre ledd. I laksetildelingsforskriften § 28d første ledd står det følgende:

«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 «kan» tilsier at det er opp til tildelingsmyndighetenes faglige og politiske vurderinger om tillatelse skal tildeles. Bestemmelsen kan forstås slik at søker ikke har noe rettskrav på å få en tillatelse innvilget. Tillatelse kan tildeles på en «bestemt lokalitet». Det tilsier at behandlingen av oppdrettstillatelse og lokalitetstillatelse må skje i samme prosess. Videre kan tillatelse tildeles «enten» til akvakultur av settefisk, matfisk eller stamfisk.

²⁶ Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

²⁷ Mellbye (2018). s. 74

Ordlyden «enten» tilsier at det ikke kan tildeles tillatelse til ulike typer akvakultur i samme søknad, men at det må leveres en søknad for hver enkelt type akvakultur. Det kan nok problematiseres hvor hensiktsmessig en slik tolkning er. Det ligger imidlertid utenfor rammene av denne avhandlingen å behandle en slik problemstilling.

Begrepet «på land» kan forstås å være et vilkår som må være oppfylt for at tillatelse «kan» tildeles. Det innebærer at fylkeskommunen ikke har hjemmel til å tildele tillatelse etter denne bestemmelsen dersom produksjonen ikke anses å skje «på land». Siden det i stor grad er overlatt til forvaltningen å avgjøre om det «kan» tildeles tillatelse så kan det spørres om forvaltningen også står like fritt til å avgjøre det nærmere innholdet i vilkåret «på land». Fiskeridirektoratet har i en avgjørelse uttalt at vilkåret «på land» ikke er underlagt forvaltningens frie skjønn – underforstått at det er et rettsanvendelsesskjønn.²⁸ Hvorvidt vilkåret er underlagt forvaltningens frie skjønn eller er et rettsanvendelsesskjønn er avgjørende for domstolenes prøvelsesrett. Begrepet «på land» kan sammenlignes med begrepet «utmark» i friluftsløven § 2.²⁹ I begge tilfeller er det snakk om en grensedragning i naturen og begge vilkårene kan anses som skjønnsmessige eller vage uttrykk.³⁰ I Rt. 1998 s. 1164 (strandgjerdet) på side 1169 kom høyesterett til grensedragningen mellom utmark og innmark er et rettsanvendelsesskjønn hvor domstolene har full prøvelsesrett. Det samme bør gjelde for grensen mellom land og sjø når tillatelse til oppdrett forutsetter at akvakulturanlegget er «på land». Vilkåret «på land» kan derfor anses å være et rettsanvendelsesskjønn.

1.3 Avgrensninger og presisering

Lovgivningen skiller mellom tillatelse til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret på den ene siden og andre arter på den andre siden, jf. akvakulturloven § 4, jf. § 7.

Laksetildelingsforskriften gjelder for produksjon av «laks, ørret og regnbueørret», jf. laksetildelingsforskriften § 2 andre ledd. Det vil derfor være produksjonen av laks og ørret som er aktuell å drøfte i forbindelse med spørsmålet om det kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett «på land».

²⁸ Fiskeridirektoratet, «Losna Seafood AS - Omgjering av løyve » (2020).[enkeltvedtak]

²⁹ Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsløven).

³⁰ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 10. utg. ved Eivind Smith. utg. Universitetsforl. 2014, s. 372.

Vilkåret «på land» må forstås å omfatte tillatelse til både settefisk, matfisk og stamfisk. Produksjon av settefisk kan betegnes som landbasert oppdrett siden den tradisjonelt har foregått på land. Dette skyldes at fisken lever i ferskvann den første tiden, og at produksjonen ikke er like arealkrevende. Siden settefiskanlegg ikke er like avhengig av tilførsel av sjøvann og nær tilknytning til sjøen så har ikke problemstillingen rundt grensedragningen mellom land og sjø vært like aktuell som for matfiskanlegg. Problemstillingen har heller ikke vært aktuell for akvakultur av stamfisk som foregår både i sjø og på land. Det har også blitt mer vanlig å ha fisken i anlegg på land en stund etter smoltifiseringen, fram til den er rundt 1 kg, for så å flytte den til anlegg i sjø for å vokse til slakteklar størrelse. Fordelen med slik postsmoltproduksjon er at fisken blir mer robust og behøver kortere tid i sjøen.³¹ I praksis er det anlegg planlagt for produksjon av matfisk til slakteklar størrelse som har vært tema når grensen mellom sjø og land har vært problematisert. Avhandlingen vil derfor ta utgangspunkt i landanlegg som er planlagt for produksjon av matfisk. Matfisk er definert som fisk som produseres med sikte på slakting til konsum, jf. laksetildelingsforskriften § 4 bokstav e. Begrepet landbasert oppdrett er dermed i denne avhandlingen avgrenset til å gjelde landbasert oppdrett av matfisk fram til slakteklar størrelse.

Lovgivningen skiller mellom vederlagsfri tillatelser til akvakultur «på land» slik det er angitt i laksetildelingsforskriften § 28d på den ene siden, og tillatelse til akvakultur «på lokaliteter i sjøvann» slik det er angitt i laksetildelingsforskriften § 14. Begge disse tillatelsene åpner for produksjon av matfisk, men hvor den ene tillatelsen bare gjelder «på land» og den andre «i sjøvann». Skillet mellom disse tillatelsene er kjernen i denne avhandlingen.

Det finnes ulike konsepter og utforminger av landbaserte akvakulturanlegg, men det kan skilles mellom to hovedtyper. Den ene typen er resirkulerende akvakultursystem (RAS) hvor opptil 99% av vannet resirkuleres ved bruk av mekanisk- og biologisk filtrering, og tilførsel av oksygen. RAS-anlegg krever at mye vann skal flyttes og er derfor energikrevende, men de har den fordel at de kan plasseres lengre fra sjøen.³² Den andre typen er gjennomstrømningsanlegg hvor sjøvann strømmer igjennom anlegget med lite eller ingen filtrering. Slike anlegg er mindre energikrevende, men må plasseres i nærhet av sjøen. Begge typene anlegg kan dra fordeler av å plasseres nært sjøen og problemstillingen er derfor aktuell

³¹ St.meld. nr. 16 (2014-2015). s. 76

³² www.wikipedia.org, «Recirculating aquaculture systems (RAS)», [https://no.wikipedia.org/wiki/Recirculating_aquaculture_systems_\(RAS\)](https://no.wikipedia.org/wiki/Recirculating_aquaculture_systems_(RAS)), (lest 08. mai 2021).

både for RAS-anlegg og gjennomstrømningsanlegg. Per i dag har de sakene hvor grensedragningen mellom land og sjø har blitt problematisert dreid seg om gjennomstrømningsanlegg. Avhandlingen vil derfor først og fremst omtale denne typen anlegg.

1.4 Fremstillingen videre

For å ytterligere belyse og forankre problemstillingen vil det innledningsvis i kapittel 2 bli presentert et utvalg av søknader om vederlagsfri tillatelse til oppdrett av matfisk «på land» i medhold av laksetildelingsforskriften § 28d. Deretter vil kapittel 3 ta for seg ordlyden i laksetildelingsforskriften § 28d for å avklare når det kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land. I kapittel 4 gjennomgås forarbeider til forskriften for å avklare hvilke forutsetninger og hensyn lovgiver har lagt til grunn når det er valgt å åpne for vederlagsfri tillatelse til landbasert oppdrett. I kapittel 5 drøftes det om grensen mellom vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land og tillatelse til oppdrett i sjø kan trekkes etter grensen for privat eiendomsrett. Lovens formål gjennomgås og drøfter i kapittel 6 for å se om de bidrar til å avklare hvilke anlegg som kan tildeles vederlagsfri tillatelse. I kapittel 7 vurderes det om andre sider ved lovgivningen bidrar til å avklare spørsmålet. Forvaltningspraksisens relevans og vekt gjennomgås i kapittel 8.1, etterfulgt av en gjennomgang av de argumentene som kan utledes fra forvaltningspraksisen i kapittel 8.2. Til slutt sammenstilles de ulike bidragene i kapittel 9 og det konkluderes med hvilke akvakulturanlegg som kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land. Helt til slutt inneholder kapittel 10 en avsluttende vurdering av rettstilstanden slik den er i dag og mulige utviklinger av rettstilstanden videre.

2 Enkeltvedtak hvor problemstillingen har vært et tema

2.1 Metoden for valg av enkeltvedtak

For å forstå problemstillingen og omfanget er det nødvendig å se nærmere på de søknadene om tillatelse til landbasert oppdrett etter laksetildelingsforskriften § 28d første ledd bokstav b nummer 2 som er behandlet i praksis. I forbindelse med arbeidet med denne avhandlingen er det anmodet om innsyn i søknader behandlet av fylkeskommuner. 9 av 11 fylkeskommuner har besvart anmodningen (Innlandet fylkeskommune har ikke kystlinje og Viken fylkeskommune har ikke besvart). Det er anmodet om innsyn i alle vedtak som angår søknad om landbasert matfiskoppdrett av laks og ørret fra 2016 og fram til i dag. Selv om anmodningen gjaldt vedtak som både resulterte i tillatelse og vedtak om avslag, så er det i alle

de mottatte vedtakene blitt gitt tillatelse av fylkeskommunen. Totalt er det funnet 17 vedtak om tillatelse. I tillegg ligger det inne 5 søknader til behandling hos ulike fylkeskommuner.

Av de 17 søknadene som har fått tillatelse er det plukket ut 6 som er interessant å se på i forbindelse med problemstillingen. Disse søknadene gjelder gjennomstrømningsanlegg med nær tilknytning til sjø. Øvrige søknader gjelder RAS anlegg med slik plassering og konsept som gjør at det ikke er like relevant å problematisere om vilkårene for tildeling av vederlagsfri tillatelse på land er oppfylt.

I 2019 utga Nærings- og fiskeridepartementet en retningslinje som skulle avklare skillet mellom tillatelse til oppdrett «på land» og «i sjø», som har hatt betydning for søknadsbehandlingen etter denne tid. I det følgende vil først to søknader som er behandlet før retningslinjen fra 2019 gjennomgås. Deretter gjennomgås retningslinjen. Retningslinjen vil også bli nærmere behandlet i kapittel 7. Til slutt i dette kapitlet vil fire søknader som er behandlet etter retningslinjen gjennomgås.

2.2 Søknadsbehandlingen før retningslinjen fra 2019

I 2017 ble Bulandet Miljøfisk AS tildelt vederlagsfri tillatelse til oppdrett av matfisk på land av laks og ørret på lokalitet Gjørøy Nord i Askvoll kommune.³³ Tillatelsen var begrenset med maksimal tillat biomasse (MTB) på 3 900 tonn. Avgjørelsen om tildeling av tillatelse ble truffet av Sogn og Fjordane fylkeskommune (nå Vestland fylkeskommune). Ifølge Bulandet Miljøfisk AS sin egen presentasjon på deres nettside er deres konsept et gjennomstrømningsanlegg hvor produksjonsenhetene er plassert under havnivå i en tørrlagt byggegrøp. Plasseringen av produksjonsenhetene under havnivå er valgt for å oppnå energieffektiv produksjon. Vannet hentes fra 20 meters dybde for å unngå lus og sykdommer. Første byggetrinn er planlagt ferdig i 2021 med første leveranse av fisk i løpet av 2022.³⁴

I 2018 ga Nordland fylkeskommune tillatelse til landbasert matfiskoppdrett til Andfjord Salmon AS på lokalitet Kvalnes i Andøy kommune med MTB på 10 000 tonn.³⁵ På nettsiden

³³ Sogn og Fjordane fylkeskommune, «Bulandet miljøfisk AS - Løyve til å etablere landbasert anlegg for matfisk av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 37877 Gjørøy Nord i Askvoll kommune» (2017). [enkeltvedtak]

³⁴ Bulandet Miljøfisk AS, <https://www.bulandetmiljofisk.no/>, (lest 26. april 2021).

³⁵ Nordland fylkeskommune, «Andfjord Salmon AS - Akvakulturtillatelse for landbasert matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret ved landlokalitet Kvalnes i Andøy kommune» (2018). [enkeltvedtak]

til Andfjord beskriver selskapet konseptet som et gjennomstrømningsanlegg med 100% gjennomstrømning som dermed skiller seg fra andre anlegg basert på resirkulering og rensing av vann. I likhet med konseptet til Bulandet Miljøfisk AS er det fokusert på minst mulig løftehøyde og energibruk. De betegner anlegget som et «lukket sjøanlegg, som er senket til havnivå på land».³⁶ Bunnene av anlegget er imidlertid planlagt å ligge under havnivå.

I søknadsbehandlingen til både Bulandet og Andfjord problematiseres ikke de planlagte anleggenes konsepter eller plassering i forhold til grensen mellom land og sjø. Det virker som fylkeskommunene i begge tilfeller forutsetter at de planlagte anleggene oppfyller vilkåret «på land». I begge sakene har også Fiskeridirektoratet gitt sin uttalelse under søknadsprosessen, og heller ikke de har vurdert grensedragningen mellom land og sjø. Grensedragningen får imidlertid økt fokus etter at Nærings- og fiskeridepartementet utgir en retningslinje i 2019 for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks og ørret. Både Bulandet og Andfjord fikk tildelt tillatelse før retningslinjen ble utgitt og søknadene deres har derfor ikke blitt vurdert opp mot retningslinjen. Som saksbehandlingen etter retningslinjen vil vise er det usikkert om anleggene til Bulandet og Andfjord ville blitt vurdert å oppfylle vilkåret «på land» dersom de ble vurdert i lys av retningslinjen. Retningslinjen har vært sentral i alle senere søknadsbehandlinger.

2.3 Nærings- og fiskeridepartementets retningslinje fra 2019

Den 4. juli 2019 fastsatte Nærings- og fiskeridepartementet en retningslinje for søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land.³⁷ Retningslinjen er begrenset til «presisering av skillet mellom akvakultur i sjø og akvakultur på land».³⁸ I retningslinjen tolker departementet laksetildelingsforskriften § 28d for å avklare grensen mellom akvakultur på land og i sjø.

I punkt 1.1 i retningslinjen konkluderer departementet med at det er «produksjonsenhetens plassering som er avgjørende for hvor akvakulturvirkosomheten skal anses å foregå». Plassering av støttesystemer som fôrlager, arbeidsplattformer og renseanlegg er, ifølge departementet av mindre betydning. Begrunnelsen for denne slutningen finner departementet ved en ordlydsfortolkning. I laksetildelingsforskriften § 4 bokstav a er «akvakultur» definert som «produksjon» av akvatiske organismer, hvor «produksjon» er «ethvert tiltak for å påvirke

³⁶ Andfjord Salmon AS, <https://www.andfjord.no/teknologien>, (lest 26. april 2021).

³⁷ Nærings- og fiskeridepartementet, «Retningslinje for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret», 2019, <https://www.fiskeridir.no>.

³⁸ Nærings- og fiskeridepartementet (2019) s. 3

levende akvatiske organismers vekt, størrelse, antall, egenskaper eller kvalitet». Deretter ser departementet på akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstav t hvor «produksjonsenheter» er definert som «merd, kar, dam, bur, poser, avsetninger og lignende». Departementet mener derfor at det er avgjørende for grensedragningen hvor disse produksjonsenheterne er plassert for å avgjøre om «produksjonen» skjer «på land» eller «i sjø». ³⁹

I retningslinjens punkt 1.2 tar departementet utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse av ordlyden «land» og «sjø» slik det er definert i bokmålsordboken. ⁴⁰ I ordboken er «land» definert som et «område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann». Departementet mener da det er nærliggende å anta at «vannflate, vannsøyle og sjøbunn» ikke anses som land. Ordboken definerer «sjø» som «(del av) det sammenhengende saltvannsområdet på jorden». «Hav» defineres som «det store sammenhengende saltvannsområdet som dekker [...] jordens overflate». Departementet nevner i denne sammenhengen at kartverket benytter «kystkontur» som grense mellom sjø- og land, og at denne fastsettes ved middel høyvann. Med middel høyvann menes det gjennomsnittet av alle høyvannene på et sted over en periode på 19 år. ⁴¹ Etter dette kommer departementet til at «Et fellestrekk her synes å være den direkte forbindelsen mellom sjø og hav». ⁴²

Ut fra ordlydsfortolkningen supplert med kystverkets fastsettelse av kystkonturen mener departementet at det kan utpekes noen typetilfeller hvor et akvakulturanlegg «klart» vil være i sjø eller på land. ⁴³ ifølge departementet vil anlegget klart være «i sjø» dersom produksjonsenheten «flyter i sjø, står på sjøbunnen eller er omsluttet av sjø». Anlegget vil klart være «på land» dersom produksjonsenheten «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 er «på et nivå over høyeste astronomiske tidevann (HAT) i sjø slik at det ikke er noen direkte tilknytning mellom produksjonsenheten og sjø». Med høyeste astronomiske tidevann menes det den høyeste mulige vannstanden som oppstår på et sted uten påvirkning fra været, altså vind, lufttrykk og temperatur. ⁴⁴

³⁹ Nærings- og fiskeridepartementet (2019) s. 3–4

⁴⁰ Nærings- og fiskeridepartementet (2019) s. 4

⁴¹ Kartverket, «Vannstands nivå», 01. februar 2021, <https://www.kartverket.no/til-sjos/se-havniva/referanseniva/vannstands-niva>, (lest 26. april 2021).

⁴² Nærings- og fiskeridepartementet (2019) s. 4

⁴³ Nærings- og fiskeridepartementet (2019) s. 4

⁴⁴ Kartverket, "Vannstands nivå" (2021)

Dersom akvakulturanlegget ikke kan anses å falle innenfor disse typetilfellene skriver departementet at grensedragningen må avgjøres etter en konkret vurdering.⁴⁵ Departementet mener det da vil være sentralt å vurdere «hvor produksjonsenheten(e) er plassert i forhold til grensen mellom land og sjø» og «tilknytningen» til havet, som kan være «et eller flere sund, kanaler, tunneler, rør eller lignende». Departementet påpeker at det «ikke kan være avgjørende for vurderingen om forbindelsen til havet midlertidig kan stenges eller blokkeres».

Retningslinjen har senere vært gjenstand for spørsmål i Stortinget. Den 4. mars 2020 blir daværende fiskeri- og sjømatminister spurt om retningslinjen er slik å forstå «at all havbruksaktivitet på land må ha sitt laveste nivå over høyeste tidevann» og om det i så fall er «en ønsket situasjon fra et energiperspektiv?».⁴⁶ Ministeren svarte følgende:

«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.»⁴⁷

Dersom man legger departementets retningslinje til grunn ved grensedragningen kan HAT anses som en klar grense for hva som anses som produksjon «på land». Bruk av HAT ved grensedragning har den fordel av å være et konkret vurderingsmoment som gir søker en forutsigbarhet for hvordan det planlagte anlegget vil vurderes av tildelingsmyndighetene, men resultatet er bare forutsigbart så lenge laveste nivå er over HAT. Dersom anleggets laveste nivå er under HAT kreves det etter retningslinjen en konkret vurdering. Sakene fra praksis som behandles nedenfor viser at det da er uklart hvor grensen skal trekkes. Bruk av HAT skiller altså mellom anlegg som klart er «på land» og de tilfeller som er uklar. Det er uklart om bruk av HAT som vilkår for å avgjøre om det skal tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land har dekning i rettskilder. Som det vil bli vist har det en energibesparende effekt å bygge anlegg som har laveste nivå under HAT. Det er derfor aktuelt å spørre om bruk av HAT som vilkår er hensiktsmessig. HAT som vilkår blir nærmere behandlet i kapittel 7.

⁴⁵ Nærings- og fiskeridepartementet (2019) s. 4

⁴⁶ Stortinget, «Skriftlig spørsmål fra Åsunn Lyngedal (A) til fiskeri- og sjømatministeren, dokument nr. 15:1152 (2019-2020)», 2020, <https://www.stortinget.no>, (lest 26. april 2021).

⁴⁷ Stortinget (2020)

2.4 Søknadsbehandlingen etter retningslinjen fra 2019

I 2020 ble Arctic Seafarm Langset AS (ASL AS) tildelt vederlagsfri tillatelse til landbasert oppdrett på lokalitet Langsetvågen i Nesna kommune av Nordland fylkeskommune.⁴⁸ Tillatelsen var begrenset til MTB på 15 000 tonn. I likhet med konseptet til Bulandet Miljøfisk AS og Andfjord Salmon AS, er det også her søkt om et gjennomstrømningsanlegg hvor bunnen på produksjonsenhetene ligger under HAT. Søknaden ble levert 3. oktober 2018, men på grunn av uklarheter mellom søker, kommunen og nabobedriften tok søknadsprosessen lang tid. Søknaden ble dermed ikke sluttbehandlet før etter at retningslinjen fra departementet var utgitt. Fylkeskommunen har derfor i denne saken vurdert om anlegget kan anses å oppfylle vilkåret «på land» i tråd med retningslinjen.

I sitt vedtak tolket Nordland fylkeskommune retningslinjen slik at det ikke 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».⁴⁹ Fylkeskommunen legger så til grunn at vannet skal pumpes inn i anlegget og at utslipp foregår kontrollert med oppsamling av slam. I tillegg legger fylkeskommunen vekt på at anlegget blir liggende på privat grunneiers land og innenfor kystlinjen. Fylkeskommunen konkluderer derfor med at det ikke er noen direkte tilknytning til sjøen og at definisjonen av landbasert anlegg anses som oppfylt.⁵⁰ Fiskeridirektoratet har også i denne søknaden kommet med en uttalelse.⁵¹ Her tilrår Fiskeridirektoratet at søknaden innvilges og vurderer ikke plasseringen av anlegget i forhold til sjøen. Denne uttalelsen ble gitt før retningslinjene ble utgitt.

Nabobedriften til ASL AS påklaget vedtaket til Nordland fylkeskommune og anførte blant annet at definisjonen som landbasert anlegg ikke var oppfylt på det grunnlag at bunnen av anlegget er på nivå under HAT og at det var en lettere tilknytning til sjøen enn det retningslinjene legger opp til. Nordland fylkeskommune ga ikke klagen medhold og det ble derfor opp til Fiskeridirektoratet som klageinstans å behandle saken. Etter en foreløpig gjennomgang kom Fiskeridirektoratet til at de var i tvil om anlegget oppfyller vilkåret «på land» i laksetildelingsforskriften § 28d. Fiskeridirektoratet ba derfor om supplerende

⁴⁸ Nordland fylkeskommune, «Arctic Seafarm Langset AS - Akvakulturtillatelse til landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret på ny lokalitet 45009 Langsetvågen i Nesna kommune» (2020). [enkeltvedtak]

⁴⁹ Nordland fylkeskommune (2020). s. 13

⁵⁰ Nordland fylkeskommune (2020). s. 13

⁵¹ Fiskeridirektoratet, «Arctic Seafarm Langset AS - Klarering av ny landbasert akvakulturlokalitet Langsetvågen i Nesna kommune. Fiskeridirektoratets tilrådning» (2019).

opplysninger fra ASL AS for å vurdere om anlegget kunne anses å være på land eller ikke.⁵² I de supplerende opplysningene om utformingen av det planlagte anlegget har ASL AS foretatt noen forandringer fra de opprinnelige planene som det var søkt om. I stedet for å sprengne seg ned og legge bunnen av anlegget under HAT har de valgt å bygge anlegget slik at laveste punkt ligger over HAT.⁵³ I sin avgjørelse av saken kommer Fiskeridirektoratet til at de nye opplysningene ikke kan benyttes til å avklare utformingen av det opprinnelige omsøkte anlegget og at det derfor må kreves ny søknad.⁵⁴ Tillatelsen gitt av fylkeskommunen blir på dette grunnlaget opphevet. I sitt vedtak skriver Fiskeridirektoratet at «tilknytningen til sjø ved inntak og avløp kontrollert via rør og pumper [ikke] nødvendigvis utelukker at anlegget vil være i sjø».⁵⁵ Videre påpeker Fiskeridirektoratet at heller ikke «kystlinjen, privat eiendomsrett eller muligheter for oppsamling av slam er avgjørende for vurderingen av produksjonsenhetens tilknytning til sjø».⁵⁶

Det er usikkert hvilket resultat Fiskeridirektoratet hadde kommet til dersom ASL AS ikke hadde endret planene for anleggets utforming. ASL AS har imidlertid på sin side tilsynelatende ansett det som nødvendig å endre utformingen av anlegget slik at laveste nivå er over HAT, for å være sikker på å få tildelt vederlagsfri tillatelse. Det opprinnelige planlagte anlegget til ASL AS hadde likheter med anleggene til Bulandet og Andfjord som ble tildelt vederlagsfri tillatelse. Når Fiskeridirektoratet likevel er i tvil om anlegget til ASL AS er «på land» kan det forstås slik at de har lagt en høyere terskel til grunn for å gi vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land enn det som gjaldt før retningslinjen fra 2019. Uttalelsen om at kystlinjen og privat eiendomsrett ikke er avgjørende kan forstås slik at Fiskeridirektoratet var uenig i den vurderingen som ble gjort av fylkeskommunen og gir et inntrykk av at anleggets plassering i forhold til HAT har vært sentralt i vurderingen. Begrunnelsen for å revurdere tillatelsen til ASL AS virker derfor først og fremst å være anleggets plassering i forhold til HAT, som før retningslinjen ikke hadde vært et tema.

⁵² Fiskeridirektoratet, «A.S.L. AS - Utsatt iverksetting av vedtak om tillatelse» (2020). [enkeltvedtak]

⁵³ Advokatfirmaet Øverbø Gjørtz, «Svar på anmodning om beskrivelse av lanbasert anlegg» (2020).[brev]

⁵⁴ Fiskeridirektoratet, «A.S.L. AS - Oppheving av vedtak om tillatelse» (2020). [enkeltvedtak]

⁵⁵ Fiskeridirektoratet (2020). s. 7

⁵⁶ Fiskeridirektoratet (2020). s. 7

I 2020 ble Losna Seafood tildelt vederlagsfri tillatelse på 28 600 tonn MTB av Vestland fylkeskommune.⁵⁷ Anlegget er planlagt plassert på lokalitet Djupvika på Losna i Solund kommune. I likhet med de foregående prosjektene er anlegget til Losna også et gjennomstrømningsanlegg. Det skiller seg likevel fra de tidligere konseptene ved at er snakk om et «utskutt» kunstig basseng i en eksisterende bukt hvor merdene med fisk, altså produksjonsenhetene, skal flyte i bassenget. Vann skal hentes fra 75 meters dyp for å unngå lus og sykdommer, og skal pumpes ved hjelp av hydrostatisk trykk opp i bassenget, for så å bli pumpet fra bassenget og opp i hver enkelt merd med ordinære pumper. Bruk av flytende merder er som nevnt vanlig å benytte i oppdrett i åpen sjø. Konseptet til Losna kan derfor oppfattes å utfordre grensen mellom land og sjø i større grad enn tidligere konsepter.

I likhet med saken til ASL AS ble retningslinjene utgitt under saksbehandlingen av søknaden. Fylkeskommunen har derfor vurdert om anlegget er plassert på land, men denne vurderingen er svært kortfattet. Fylkeskommunen bruker kystkonturen som grense mellom sjø- og land, og konkluderer med at «anlegget er plassert på land innafor kystkonturane».⁵⁸ Det synes ikke å være vurdert om anleggets bunnivå var over eller under HAT, eller hvilken tilknytning anlegget ville ha til sjøen, slik retningslinjen angir at det skal gjøres. Under saksbehandlingen hos fylkeskommunen kom Fiskeridirektoratet med en uttalelse hvor direktoratet påpekte at de var i tvil om anlegget kan kalles et landbasert anlegg. I forbindelse med saksbehandlingen hos fylkeskommunen er det imidlertid Fiskeridirektoratets oppgave å uttale seg om konfliktpotensialet til fiskeriinteresser. Fiskeridirektoratet ga derfor sin tilslutning til søknaden uten å ytterligere problematisere anleggets nærhet til sjøen. Fylkeskommunen tildelte dermed vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land.

Kun fire dager etter vedtak om tillatelse sendte Fiskeridirektoratet ut varsel om omgjøring av tillatelsen.⁵⁹ Bakgrunnen var at Fiskeridirektoratet hadde sett tidlige skisser av anlegget og var i tvil om anlegget var «på land» i henhold til laksetildelingsforskriften § 28d. I tillegg mente Fiskeridirektoratet at fylkeskommunens metode for å trekke grensen mellom land og sjø ved bruk av kystkonturene ikke er tilstrekkelig for å avgjøre om anlegget er «på land». Til forskjell fra saken til ASL AS er det ingen klage fra tredjepart som utløser saksbehandlingen

⁵⁷ Vestland fylkeskommune, «Losna Seafood AS - Løyve til landbasert matfiskproduksjon av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune» (2020). [enkeltvedtak]

⁵⁸ Vestland fylkeskommune (2020). s. 2

⁵⁹ Fiskeridirektoratet, «Losna Seafood AS - varsel om omgjøring» (2020). [brev]

til Fiskeridirektoratet. Direktoratet har i saken til Losna valgt å overprøve vedtaket til fylkeskommunen av eget tiltak. I sin avgjørelse bestemmer Fiskeridirektoratet at tillatelsen som var gitt av fylkeskommunen skal omgjøres.⁶⁰ Direktoratet begrunner sin avgjørelse med at produksjonsenhetene «flyt i sjøvattn, og vil følgje syklusane til flo og fjære» og at anlegget derfor har «så sterk tilknytning til sjøen at produksjonseiningane ikkje ligg «på land»». Fiskeridirektoratet mente derfor at det var snakk om «semi-lukka merdar i sjøvattn».⁶¹

Losna påklaget avgjørelsen og saken ble derfor behandlet av Nærings- og fiskeridepartementet som klageinstans. Departementet kom i sin endelige avgjørelse datert 25. februar 2021 til at klagen besluttet avslått.⁶² Med grunnlag i retningslinjen som departementet selv har utarbeidet legger de til grunn at «det vil være sentralt å vurdere hvor produksjonsenhetene(e) er plassert i forhold til grensen mellom land og sjø» og at «Tilknytningen til havet er et naturlig utgangspunkt ved vurderingen av om et anlegg er plassert på land eller i sjø».⁶³ Departementet har forståelse for at det oppnås redusert energibehov ved å benytte forskjellen mellom flo og fjære. Departementet er likevel «ikke enige i at måten man innretter anlegget på er uten betydning for vurderingen av hvorvidt produksjonsenhetene anses å være på land eller i sjø». De viser her til retningslinjen hvor det står at «det ikke er avgjørende for vurderingen av tilknytningen til sjø at forbindelsen til havet skjer via et rør». Anlegget vurderes derfor å ha «betydelig tilknytning til sjø».⁶⁴ Departementet mener at det at klager har betalt vederlag for fast eiendom ikke i seg selv tilsier at anlegget er «på land».⁶⁵ Departementet mener også at gjennomstrømningsanlegg utfordrer grensen mellom land og sjø på en måte som det ikke er tatt høyde for i forarbeidene.⁶⁶

Det kan virke som departementet legger avgjørende vekt på at en del av anlegget er planlagt å ligge i det som i dag er ansett som «sjø» og at tilknytningen til sjø anses som «betydelig» når det ikke benyttes pumper til å flytte vannet, selv om inntak av vann skjer gjennom rør. Det er interessant å merke seg at departementet ikke vurderer anleggets plassering i forhold til HAT i sin avgjørelse. Både i retningslinjen fra departementet og i saken til ASL AS var HAT

⁶⁰ Fiskeridirektoratet (2020). s. 7

⁶¹ Fiskeridirektoratet (2020). s. 7

⁶² Nærings- og fiskeridepartementet, «Losna Seafood AS - Svar på klage vedrørende omgjøring av løyve til landbasert akvakultur» (2021). [enkeltvedtak]

⁶³ Nærings- og fiskeridepartementet (2021). s. 4-5

⁶⁴ Nærings- og fiskeridepartementet (2021). s. 5

⁶⁵ Nærings- og fiskeridepartementet (2021). s. 5

⁶⁶ Nærings- og fiskeridepartementet (2021). s. 6

tilsynelatende avgjørende for å vurdere om anlegget klart lå på land eller om det kunne anses å ligge «i sjø». Dersom departementet fortsatt mente at dette var et viktig moment er det merkelig at de ikke nevner dette i sin vurdering av søknaden til Losna.

Til slutt i denne gjennomgangen av forvaltningspraksis fra tiden etter retningslinjen nevnes to søknader som nylig har fått tillatelse til oppdrett på land. I 2020 fikk Sande Aqua AS vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land i Gulen kommune, begrenset til 27 400 tonn MTB. Vestland fylkeskommune nøyer seg her med å konstatere at anleggets laveste nivå er over HAT og at det planlagte anlegget derfor er plassert «på land» i tråd med retningslinjen fra departementet. Denne avgjørelsen har ikke blitt overprøvd av Fiskeridirektoratet. Det planlagte akvakulturanlegget til Sande Aqua er det største landbaserte anlegget som er tildelt vederlagsfri tillatelse frem til nå. Legger man til grunn en pris på 220 000 kr per tonn MTB, som synes å være tilfelle ved forrige konsesjonsrunde, vil en tilsvarende tillatelse til oppdrett «i sjø» som er antallsbegrenset ha en markedsverdi på over 6 milliarder kroner. Tillatelsen til Sande Aqua AS tilsvarer altså den totale mengden MTB som ble tildelt ved forrige konsesjonsrunde i 2020.

Den siste søknaden som skal nevnes er Gigante Salmon Rødøy AS som i 2021 ble tildelt vederlagsfri tillatelse til landbasert oppdrett på 13 700 tonn MTB i Rødøy kommune. Anlegget var først planlagt med nedfelte basseng med laveste nivå under HAT, men dette ble endret på grunn av «søkers egne vurderinger opp mot nye retningslinjer».⁶⁷ I likhet med saken til ASL AS har retningslinjene fra departementet i denne saken medført at søker har hevet akvakulturanlegget slik at laveste nivå er over HAT. Denne endringen ble påklaget av naboen til det planlagte anlegget som mente at hevingen ville medføre at anlegget ble mer synlig i terrenget og at det ville føre til økt støy fra generator og pumper som kjøres kontinuerlig, i motsetning til den nesten lydløse gjennomstrømming av vann som opprinnelig var planlagt.⁶⁸ Nordland fylkeskommune kom til at det planlagte anlegget er på land siden det er plassert over HAT og siden «det ikke er en direkte tilknytning mellom produksjonsenhetene og sjø».⁶⁹

Konsekvensen av å bygge akvakulturanlegg som har laveste nivå over HAT er mer enn økt støy og synlighet i terrenget. I forbindelse med en nyhetsartikkel i ilaks.no presenteres det et

⁶⁷ Nordland fylkeskommune, «Gigante Salmon Rødøy AS - Akvakulturtillatelse for matfisk av laks på landbasert akvakulturlokaltet Rosøy» (2021). [enkeltvedtak]

⁶⁸ Øystein Høyvåg, *klage på gjennomføring av endringer til anlegget*, (2019). [naboklage]

⁶⁹ Nordland fylkeskommune (2021). s. 2

eksempel på forskjellen i energibruk og produksjonskostnad for anlegg etter hvor høyt bunnen ligger i forhold til HAT.⁷⁰ I eksempelet legger de til grunn en energibruk på 1 kWh per meter løftehøyde per kg produsert fisk, og en kostpris på 1 kr per kWh. Dersom løftehøyden er 9 meter gir det 9 kWh energibruk og 9 kr i kostpris per kg fisk. Dersom bunnen av anlegget er plassert under HAT slik at vannoverflaten i produksjonsenheten er rundt 0,3-1 meter over havoverflaten, så gir det en energibruk på 1 kWh og kostpris på 1 kr per kg fisk. Som eksempel vil et anlegg som det Losna planlegger ha en forventet årlig produksjon på 50 000 tonn laks.⁷¹ Dersom løftehøyden endres fra 1 til 9 meter utgjør det en økt energibruk og produksjonskostnad på 400 000 kWh og 400 000 kr per år. Til sammenligning bruker en vanlig husholdning rundt 20 000 kWh per år.⁷²

3 Hvilke akvakulturanlegg oppfyller vilkåret «på land»?

3.1 Naturlig språklig forståelse av vilkåret «på land»

For å avgjøre hvilke akvakulturanlegg som kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett «på land» er det nødvendig å avklare det nærmere innholdet i vilkåret «på land». Verken akvakulturloven eller laksetildelingsforskriften inneholder noen definisjon av begrepet «på land». For å avklare innholdet må man derfor ta utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse av ordlyden «på land». Spørsmålet er hvilke akvakulturanlegg som kan tildeles vederlagsfri tillatelse etter en naturlig språklig forståelse av vilkåret «på land».

I bokmålsordboken er begrepet «land» definert som et «område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann».⁷³ Dersom man tenker seg et basseng fylt med vann som er plassert på en tørr del av jordoverflaten kan det spørres om området hvor bassenget står fortsatt kan anses som «land». Jordoverflaten er da dekket av vann. I et slikt tilfelle vil det være unaturlig å si at bassenget er plassert «i sjø». Språklig vil det være naturlig å si at bassenget er plassert «på land». Dersom man tenker seg en større dam eller innsjø blir det derimot unaturlig å si at det er «på land». Dersom man fyller ut et område i sjøen kan man spørre om det er å anse som

⁷⁰ Aslak Berge, «- Det kan ikke være slik at vi ikke får lov å gjøre det fordi det er for bra», 19. mars 2021, <https://ilaks.no/det-kan-ikke-vaere-slik-at-vi-ikke-far-lov-a-gjore-det-for-det-er-for-bra-og-sa-kan-vi-gjore-det-i-utlandet/>, (lest 28. april 2021). [artikkel]

⁷¹ Andreas Witzøe, «Planlegger tre landbaserte oppdrettsanlegg med total årlig kapasitet på langt over 100.000 tonn», <https://ilaks.no/planlegger-tre-landbaserte-oppdrettsanlegg-med-total-arlig-kapasitet-pa-langt-over-100-000-tonn/>, (lest 08. mai 2021).

⁷² forbrukerguiden, «Normalt strømforbruk», 13. januar 2021, <https://forbrukerguiden.no/normalt-stromforbruk/>, (lest 28. april 2021).

⁷³ Språkrådet, «land», <https://ordbok.uib.no>, (lest 26. april 2021).

«land». Dersom området ikke lenger er dekket av vann kan det etter definisjonen anses som «land». Man har i så tilfelle endret det som var vann til «land».

Det motsatte av «land» kan forstås å være «vann» eller «sjø». Definisjonen av «sjø» er ifølge bokmålsordboken «det sammenhengende saltvannsområdet på jorden».⁷⁴ Et basseng på land er ikke en del av det sammenhengende saltvannsområdet og kan derfor ikke betegnes som «sjø». Det samme gjelder dersom man fyller ut et område som ikke lenger dekkes av sjøvann. Man kan også tenke seg et skjær i sjøen. Dersom det ikke dekkes helt av tidevannet kan det være naturlig å omtale dette som «land». Samtidig er det naturlig å si at skjæret ligger «i sjøen», siden det er omringet av vann. Sagt på en annen måte kan man si at enheten «bassenget» ligger på land, mens enheten «skjæret» ligger i sjø. Dersom man plasserer noe på skjæret blir det naturlig å si at det er «på land». Dersom man plasserer noe i bassenget blir det naturlig å si at det ligger «i vann», men det blir ikke nødvendigvis naturlig å si at det ligger «i sjø», siden det ikke er en del av det sammenhengende saltvannsområdet. Det kan derfor være unaturlig å si at en merd som flyter i sjøvann i et kunstig basseng ligger «i sjø».

I disse tenkte tilfellene vil det være nødvendig å vurdere omfanget av land i forhold til sjø, og motsatt. Det vil også være nødvendig å vurdere tilknytningen til sjø for å avgjøre om et område er en del av det sammenhengende saltvannsområdet. Grensedragningen mellom «land» og «sjø» kan språklig anses å være relativ i forhold til perspektivet til den som foretar vurderingen. Den kan også endre seg ved inngrep slik som utfylling av land i sjø, eller ved å fjerne land og utvide sjø. Det gir en uklar grensedragning som kan endre seg etter forholdene.

Fiskeridirektoratet har uttalt at vilkåret «på land» ikke kan tolkes utvidende.⁷⁵ I så tilfelle må grensen mellom land og sjø trekkes etter en rent språklig tolkning. I noen klare typetilfeller kan en rent språklig grense være tilstrekkelig for å angi hva som oppfyller vilkåret «på land». I grensetilfeller kan det spørres om en språklig grensedragning er hensiktsmessig, eller om det avgjørende for grensedragningen bør være de bakenforliggende hensyn som begrunner hvorfor det finnes en grense i utgangspunktet. Siden grensedragningen etter ordlyden er relativ, vil det i uklare tilfeller være nødvendig å vurdere hvilken løsning andre rettskilder taler for. Dersom andre rettskilder taler for en annen forståelse av vilkåret «på land» må denne

⁷⁴ Språkrådet, «sjø», <https://ordbok.uib.no>, (lest 26. april 2021).

⁷⁵ Fiskeridirektoratet (2020). s. 7

vurderes opp mot tolkningen av ordlyden. Det er dermed ikke gitt at vilkåret «på land» ikke kan tolkes utvidende.

Det kan etter dette legges til grunn at ordlyden «på land» i laksetildelingsforskriften § 28d ikke gir et klart svar i alle tilfeller på hvilke anlegg som kan tildeles vederlagsfri tillatelse.

3.2 Skjæringstidspunktet for avgjørelsen av hva som er «på land»

Siden grensdragningen kan endre seg etter forholdene kan det spørres om det finnes et tidspunkt for når det omsøkte akvakulturanlegget må anses å ligge «på land» for at vederlagsfri tillatelse kan tildeles. I saken til Losna Seafood AS påpeker Nærings- og fiskeridepartementet at en del av det planlagte anlegget vil ligge på det som i dag anses som «sjø» etter en språklig forståelse. Departementet har dermed lagt til grunn de forhold som gjelder før anlegget er bygget ut. Dersom departementet la til grunn de faktiske forhold etter utbyggingen er det ikke sikkert at området ville blitt ansett som «sjø». Det kan derfor spørres hvilke faktiske forhold som er avgjørende når det skal vurderes om det kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land – om det er forholdene slik de foreligger på vedtakstidspunktet, eller om senere endrede forhold kan vektlegges.

I forvaltningsloven står det at enkeltvedtak skal begrunnes og at det i begrunnelsen skal nevne «de faktiske forhold som vedtaket bygger på», jf. forvaltningsloven § 25 andre ledd, jf. § 24 første ledd.⁷⁶ Det fremgår ikke av § 25 hvilke faktiske forhold forvaltningen skal legge til grunn for sitt vedtak. Det må likevel kunne kreves at forvaltningen legger til grunn korrekt fakta.⁷⁷ I forvaltningsloven § 17 første ledd står det at forvaltningen skal påse at saken er «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Forvaltningens utredningsplikt som følger av § 17 kan også tolkes slik at forvaltningen må etterstrebe å fremskaffe korrekt fakta. Ut over at forvaltningen må legge til grunn korrekt fakta vil det bero på lovtolkning hvilke forhold som skal vektlegges i vurderingen. Lovgivningen kan angi hvilke forhold som skal vektlegges eller det kan overlates til forvaltningens frie skjønn. Vilket «på land» er som nevnt et lovbundet skjønn, og hva som anses å være på land må derfor avgjøres etter en tolkning av vilkåret «på land».

⁷⁶ Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

⁷⁷ Eckhoff og Smith (2014) s. 407.

Når det i laksetildelingsforskriften § 28d står at det kan gis tillatelse til produksjon «på land», så kan det tolkes slik at det bare kan gis tillatelse til produksjon på det som anses som «land» på vedtakstidspunktet. En slik forståelse taler for at forvaltningen må vurdere om det planlagte anlegget vil bli plassert på det som på vedtakstidspunktet anses som «land».

På den annen side kan bygging av akvakulturanlegg på land sammenlignes med all annen bygging på land. I mange tilfeller er det nødvendig for utbygger å fylle ut områder mot sjøen, slik at byggingen skjer på det som tidligere var «sjø» etter en språklig forståelse. I kapittel 5 i denne avhandlingen vil det bli redegjort for utfyllingsretten som grunneier med strandrett har. Grunneier har altså anledning til å utvide sin eiendom ut mot sjøen. Etter utfylling vil det ikke være naturlig å si at bygget ligger «i sjø». Dersom søker planlegger å fylle ut og bygge anlegget på et område som i dag anses som «sjø» så må denne kunnskapen anses som et faktisk forhold som foreligger på vedtakstidspunktet. Det taler for at forvaltningen må vurdere søknaden i lys av forholdene slik de foreligger etter eventuell utfylling og utbygging, på samme vis som for andre byggeprosjekter.

Det kan dermed slutes at forvaltningen må legge til grunn forholdene etter utbygging for å avgjøre om akvakulturanlegget oppfyller vilkåret «på land».

4 Hvorfor er det åpnet for vederlagsfri tillatelse for akvakultur på land?

4.1 Innledning

Prosessen fram mot å åpne for tillatelser til landbasert oppdrett uten vederlag og antallsbegrensning startet med regjeringens pressemelding i 2014. Den gang presenterte Solberg-regjeringen et ønske om vekst i havbruksnæringen. Veksten skulle være «forutsigbar», den skulle ta «hensyn til miljøutfordringene» og den skulle «styrke norsk konkurransekraft og skape trygge arbeidsplasser langs kysten».⁷⁸ Nærings- og fiskeridepartementet ga en ekstern arbeidsgruppe i oppdrag å se på rammebetingelsene for landbasert matfiskoppdrett og vurdere om det bør utarbeides en egen tillatelse for landbasert oppdrett. Arbeidsgruppen leverte sin rapport «laks på land» 14. januar 2015 hvor de foreslo at tillatelser til landbasert oppdrett skal tildeles fortløpende og uten antallsbegrensning og

⁷⁸ Nærings- og fiskeridepartementet, «Pressemelding: Regjeringen vil sikre vekst og konkurransekraft i havbruk», 01. april 2014, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Regjeringen-vil-sikre-vekst-og-konkurransekraft-i-havbruk/id754291/>, (lest 28. april 2021).

vederlag.⁷⁹ Regjeringen informerte Stortinget i St.meld. nr. 16 (2014-2015) om at de vil følge opp arbeidsgruppens anbefaling og innføre en egen tillatelse for landbasert oppdrett.⁸⁰ Stortinget sluttet seg til denne meldingen i Innst. 361 S (2014-2015).⁸¹ Endringene ble gjennomført ved endringsforskrift 1. juni 2016 nr. 562.⁸² For å avklare hvilke akvakulturanlegg som kan tildeles vederlagsfri tillatelse for oppdrett på land er det av interesse å se på hvilke forutsetninger lovgiver har lagt til grunn når det er åpnet for egen tillatelsestype for landbasert oppdrett.

4.2 Forbud mot overføring av tillatelse fra land til sjø § 31a

I tillegg til å åpne for vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land ble det ved endringen i laksetildelingsforskriften i 2016 innført et forbud mot å overføre eller benytte slik tillatelse i sjø. Forbudet i laksetildelingsforskriften § 31a kan etter sin ordlyd forstås som et absolutt forbud. Bestemmelsen innebærer at dersom det er gitt tillatelse til oppdrett på land etter laksetildelingsforskriften § 28d, så kan ikke tillatelsen benyttes til å etablere eller flytte produksjonen til det som anses som «sjø». En følge av dette forbudet er at det må fastsettes en absolutt grense mellom de to tillatelsestypene.

Dersom det er gitt tillatelse etter § 28d tilsier det at anlegget er vurdert å ligge «på land». Denne vurderingen må legges til grunn i forhold til forbudet i § 31a. Det vil derfor være nødvendig å avklare hva vilkåret «på land» i § 28d innebærer for å avklare hvor grensen mellom land og sjø trekkes i forbindelse med forbudet i § 31a. I det videre er det undersøkt hvilke hensyn som er vektlagt i forarbeidene når det er åpnet for en vederlagsfri tillatelse til oppdrett «på land».

4.3 Hensyn som begrunner en vederlagsfri tillatelse

I saken til Losna som gjennomgås i kapittel 2.4 blir det hevdet av klager at det ikke er saklig grunn til å kreve vederlag for tillatelser som etableres på land og at dette følger av St.meld. nr. 16 (2014-2015).⁸³ Klager mener at siden selskapet betaler vederlag for landområdet så tilsier

⁷⁹ Jens Christian Holm m.fl. (2015). s. 36

⁸⁰ St.meld. nr. 16 (2014-2015). s. 12

⁸¹ Innst. 361 S (2014-2015) Innstilling fra næringskomiteen om forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. punkt 2.14

⁸² Forskrift 01. juni 2016 nr. 562 om endring i laksetildelingsforskriften, akvakulturdriftsforskriften og forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret.

⁸³ St.meld. nr. 16 (2014-2015), 75.

det at deres anlegg er «på land».⁸⁴ Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i sitt svar på klagen at et anlegg med «betydelig tilknytning til sjø» ikke kan være «på land» utelukkende fordi søker har betalt vederlag eller leie for et landområde. Departementet mener at det i så fall vil «være i strid med laksetildelingsforskriftens systematikk, der det tydelig gjøres et skille mellom akvakultur «på land» og «i sjø»».⁸⁵

Departementets uttalelse om et tydelig skille kan forstås å være en henvisning til forbudet mot overføring av tillatelse fra land til sjø i laksetildelingsforskriften § 31a. Bestemmelsen innebærer som nevnt at det må fastsettes en absolutt grense. Bestemmelsen angir imidlertid ikke hvor denne grensen skal trekkes. For å avklare hvor grensen skal trekkes kan det spørres hvilke forutsetninger lovgiver har ment skal være til stede for at det skal kunne tildeles vederlagsfri tillatelse «på land».

På side 24-25 i rapporten «laks på land» undersøker arbeidsgruppen hva som er grunnlaget for å kreve vederlag for oppdrett av laks og ørret generelt. De viser til forarbeidene til tidligere lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.⁸⁶ Før lovendringen i 2001 ble tillatelser til oppdrett i sjø tildelt uten krav om vederlag. Som en følge av at tillatelsene var antallsbegrenset kunne de kjøpes og selges for betydelige beløp. Det ble derfor ansett som «rimelig at fellesskapet får en del av konsesjonenes reelle verdi».⁸⁷ Det var altså en rettferdig fordeling av tillatelsens verdi som var begrunnelsen for at krav om vederlag opprinnelig ble innført.

Arbeidsgruppen finner ikke at vederlag tidligere er begrunnet som kompensasjon til samfunnet for fortrensel av allemannsretten i sjø, men de legger likevel dette til grunn som et reelt hensyn «som ivaretas gjennom reglene om vederlag».⁸⁸ Arbeidsgruppen oppsummerer i sin rapport at det er to forhold som tilsier at det ikke bør kreves vederlag for tillatelser til oppdrett på land. For det første legger de som nevnt til grunn at vederlag er en kompensasjon for allemannsrettens fortrensel og at det ut fra dette ikke er saklig grunn for å kreve vederlag for tillatelser på land. For det andre må innehaver av tillatelse på land betale en kompensasjon

⁸⁴ Advokatfirmaet PwC, «Utsegn i samband med varsel om mogleg omgjeriing» (2020).

⁸⁵ Nærings- og fiskeridepartementet (2021). s. 5

⁸⁶ Ot.prp. nr. 65 (2000-2001) om lov om endring i lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. (vederlag ved tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret)

⁸⁷ Ot.prp. nr. 65 (2000-2001) om lov om endring i lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. (vederlag ved tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret)

⁸⁸ Jens Christian Holm m.fl. (2015) s. 25. Se Ot.prp. nr. 65 (2000-2001) s. 8

for leie eller eie av landområdet. Disse to hensynene kan forstås som begrunnelsen for at arbeidsgruppen anbefaler å åpne for vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land. Regjeringen slutter seg til disse argumentene i St.meld. nr. 16 (2014-2015).⁸⁹ På side 75 i St.meld. nr. 16 (2014-2015) uttaler regjeringen at de «i det vesentlige [deler] arbeidsgruppens vurdering» og at fortrenghet av allemannsretten i sjøareal «i dag klart må anses som et hensyn som begrunner at det tas vederlag».⁹⁰

Fravær av fortrenghet av allemannsretten i sjø er altså et hensyn som begrunner en vederlagsfri tillatelse. Det er ikke uttalt eksplisitt i rapporten eller i St.meld. nr. 16 (2014-2015), men dette hensynet kan forstås som et vurderingsmoment i grensedragningen mellom vederlagsfri tillatelse til produksjon på land og tillatelse til produksjon i sjø. Dersom et akvakulturanlegg som skal etableres på land på noe vis fortrenghet allemannsretten i sjø, så tilsier hensynet at det er grunn til å kreve vederlag for tillatelse til oppdrett. Dersom det er grunnlag for å kreve vederlag tilsier det i så måte at anlegget ikke kan anses å oppfylle vilkåret «på land» i laksetildelingsforskriften § 28d. Motsatt vil hensynet kunne tas til inntekt for at et anlegg som ikke fortrenghet allemannsretten i sjø må anses å være «på land». Forarbeidene kan dermed forstås slik at lovgiver har forutsatt at landanlegg som ikke fortrenghet allemannsretten i sjø kan tildeles vederlagsfri tillatelse.

Det andre hensynet som begrunner en vederlagsfri tillatelse, er ifølge arbeidsgruppen at den som søker om tillatelse til oppdrett «på land» må betale for å leie eller kjøpe eiendommen hvor anlegget skal bygges. Det at innehaver har betalt vederlag for eiendom sier lite om plasseringen av selve anlegget i forhold til sjø. Dette hensynet bidrar derfor ikke nødvendigvis til å avklare grensedragningen mellom land og sjø. Det kan tenkes løsninger hvor en mindre del av anlegget ligger på land, men hvor en del av produksjonen i realiteten skjer i sjø. En slik løsning må anses å stride mot forbudet i laksetildelingsforskriften § 31a. Hensynet til betalt vederlag for eiendom rettferdiggjør at det ikke kreves vederlag fra staten i tillegg, men i forhold til grensedragningen mellom tillatelser på land og i sjø er det hensynet til fortrenghet av allmenningen som kan forstås å være avgjørende.

I St.meld. nr. 16 (2014-2015) påpeker regjeringen at det er et tredje hensyn som er relevant å vurdere i forhold til om det skal tildeles en vederlagsfri tillatelse. Regjeringen uttaler her at

⁸⁹ St.meld. nr. 16 (2014-2015). s. 75

⁹⁰ St.meld. nr. 16 (2014-2015). s. 75

når tillatelsen er antallsbegrenset og 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 fortjeneste ved et videresalg». Denne uttalelsen kan forstås å samsvare med den opprinnelige begrunnelsen for å kreve vederlag for tillatelse til oppdrett i sjø som ble lagt til grunn i Ot.prp. nr. 65 (2000-2001). Dersom tillatelsen skal ha en verdi ved videresalg forutsetter det imidlertid at tillatelsen er antallsbegrenset. Tillatelser til oppdrett «på land» er per i dag ikke antallsbegrenset og har derfor ingen verdi i seg selv. I St.meld. nr. 16 (2014-2015) uttaler departementet at det ikke er nødvendig å antallsbegrense tillatelser til landbasert oppdrett på dette tidspunkt, fordi virksomheten fortsatt er i en tidlig fase og at «det vil ta tid før landbasert oppdrett vil foregå i stor skala».⁹¹ Hensynet til en rettferdig fordeling av tillatelsens reelle verdi er derfor ikke relevant i forhold til å vurdere om det kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land på dette tidspunkt.

I saken til Losna legger Nærings- og Fiskeridepartementet til grunn at en del av anlegget vil ligge på det som i dag er sjø.⁹² Dersom vurderingen om det skal tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett «på land» beror på hensynet til fortrenghet av allmenningen i sjø blir spørsmålet om anlegget kan anses å fortrenge allmenningen i sjø slik det er planlagt bygget. Hvis anlegget er til fortrenghet av allmenningen tilsier det i så fall at det kan være saklig grunnlag til å kreve vederlag for tillatelse til oppdrett. I så tilfelle kan ikke anlegget anses å ligge «på land» i forhold til laksetildelingsforskriften § 28d.

4.4 Forskjellig behandling av ulike typer akvakulturanlegg

I saken til Losna hevder klager at landbasert oppdrett er avhengig av store mengder sjøvann for å kunne fungere og at det derfor er «naturleg, praktisk og økonomisk fornuftig» med en viss nærhet til sjø. Klager hevder derfor at det måtte være opplagt for lovgiver at utviklingen av landbaserte anlegg ville skje i områder nær sjø.⁹³ Nærings- og fiskeridepartementet påpeker imidlertid at gjennomstrømningsanlegg av den typen som Losna planlegger skiller seg fra resirkuleringsanlegg (RAS), og at det er RAS-anlegg som fremstilles som «fremtidens landbaserte oppdrettsanlegg» forarbeidene.⁹⁴

⁹¹ St.meld. nr. 16 (2014-2015). s. 75

⁹² Nærings- og fiskeridepartementet (2021). s. 4-5

⁹³ Advokatfirmaet PwC (2020). s. 3

⁹⁴ Nærings- og fiskeridepartementet (2021) s. 6.

I hvilken grad et akvakulturanlegg er avhengig av nærhet til sjøen beror på hvilken type anlegg det er snakk om og den nærmere utformingen. Når man snakker om «landbasert matfiskoppdrett» i vid betydning kan det antas å omfatte både rene gjennomstrømningsanlegg og RAS-anlegg. Spørsmålet er om lovgiver har forutsatt at begrepet skal omfatte alle typer landanlegg, eller om vederlagsfri tillatelse til landbasert oppdrett forutsetter en type anlegg som ikke behøver nær tilknytning til sjø. I tilfelle det siste kan det spørres hvilken grad av tilknytning som forutsettes.

På side 4 i rapporten «laks på land» skriver arbeidsgruppen at det er resirkuleringsteknologi for akvakultur (RAS) som har «aktualisert etableringen av landbaserte matfiskanlegg» og at det er «Utviklingen av RAS som har [...] reist spørsmålet om potensialet for denne teknologien i norsk matfiskproduksjon».⁹⁵ Gjennomstrømningsanlegg nevnes ikke i sammendraget på side 4. På side 12 skriver arbeidsgruppen at oppdrett på land «tidligere» var basert på gjennomstrømningsteknologi, men at det de senere årene har skjedd «en betydelig utvikling innen resirkuleringsteknologi, såkalt RAS». Arbeidsgruppen går så videre med å beskrive de ulike fordelene med den nye teknologien. Til slutt på side 12 skriver arbeidsgruppen at de vurderer det slik at «denne produksjonsformen [RAS] vil være mer aktuell enn rene gjennomstrømningsanlegg for landbasert matfiskoppdrett». De påpeker også at det globalt er etablert flere anlegg med RAS-teknologi.⁹⁶

Disse uttalelsene fra arbeidsgruppen gir inntrykk av at arbeidsgruppens bruk av begrepet «landbasert matfiskoppdrett» forutsetter at det er snakk om RAS-anlegg. Dette inntrykket styrkes ytterligere når man ser på valg av type teknologi opp mot en av de begrunnelsene som arbeidsgruppen legger til grunn når de anbefaler å åpne for egen tillatelse for landbasert oppdrett.

På side 28-29 i rapporten uttaler arbeidsgruppen at utvikling av landbasert oppdrett kan gi fordeler til norsk leverandørindustri. Tanken er at utviklingen av landbasert oppdrettsteknologi vil gjøre norske leverandører konkurransedyktig også i utlandet. RAS-anlegg er mer teknologisk krevende enn gjennomstrømningsanlegg ved at de i større grad bruker pumper, mekaniske og biologiske filter, lufting og oksygentilsetning. Globalt er RAS-teknologi mest aktuell da det muliggjør anlegg nært sluttmarkeder som ofte ikke har de

⁹⁵ Jens Christian Holm m.fl. (2015) s. 4.

⁹⁶ Jens Christian Holm m.fl. (2015) s. 12.

samme naturlige forutsetningene for oppdrett i sjø som den norske kysten kan gi. Når arbeidsgruppen bruker utviklingen av leverandørindustrien som begrunnelse for å anbefale åpning av egen tillatelse for oppdrett på land kan det forstås slik at de hovedsakelig har tenkt på leverandører av RAS-teknologi. Begrunnelsen taler derfor for en forståelse av begrepet «landbasert matfiskoppdrett» som oppdrett basert på RAS-teknologi.

Dette kan imidlertid nyanseres noe. På side 13 skriver arbeidsgruppen at «de fleste nye anlegg baseres på RAS», her underforstått at et mindretall nye landanlegg ikke baseres på RAS. På side 14 påpeker arbeidsgruppen at selv om RAS-anlegg vil være mer «lukket» enn tidligere løsninger, så vil RAS-anlegg likevel «som andre driftskonsepter innebære interaksjon med det ytre miljø». Dette kan forstås slik at det forutsettes en viss tilknytning til sjø selv ved bruk av RAS-anlegg.

På side 30 omtaler arbeidsgruppen mulige konsekvenser for arealbruken på land ved landbasert oppdrett. Her uttaler arbeidsgruppen at «Sannsynligvis vil de fleste landbaserte anlegg lokaliseres nær sjø» og at slik virksomhet «sannsynligvis» vil føre til «økt press på 100-metersbeltet langs sjøen». De påpeker samtidig at «høy grad av resirkulering og intensiv drift» vil kunne redusere dette. Disse uttalelsene viser at arbeidsgruppen har forutsatt at landbaserte anlegg vil kunne bli plassert nært sjøen uavhengig av anleggstype.

I forarbeidene legger lovgiver til grunn et prinsipp om teknologinøytralitet. I St.meld. nr. 16 (2014-2015) skriver departementet at et mål med reguleringen «bør være at de ikke legger unødige hindringer i veien for utviklingen av ny teknologi, og at reguleringene er teknologinøytrale».⁹⁷ ifølge arbeidsgruppen er forvaltningen teknologinøytral når den spesifiserer hva som er «uønskede effekter», men overlater til næringen å finne ut hvordan de uønskede effektene skal unngås.⁹⁸ «Uønskede effekter» kan blant annet forstås å være uønsket påvirkning på miljøet. Departementet gir også uttrykk for at de ønsker at mest mulig innovasjon skal skje i Norge, «uavhengig av hva som viser seg å være den beste produksjonsmetoden».⁹⁹ Denne siste uttalelsen kan også tas til inntekt for at det legges til grunn et prinsipp om teknologinøytralitet.

⁹⁷ St.meld. nr. 16 (2014-2015). s. 74

⁹⁸ Jens Christian Holm m.fl. (2015) s. 20.

⁹⁹ St.meld. nr. 16 (2014-2015). s. 75

Prinsippet om teknologinøytralitet tilsier altså at reguleringen av oppdrettsnæringen ikke bør oppstille «unødige hindringer». Unødige hindringer kan i denne sammenhengen forstås å være reguleringer som ikke retter seg mot uønskede effekter på miljøet, men i stedet regulerer hvilke løsninger som skal benyttes, herunder hvilke type anlegg og utformingen av disse. Prinsippet om teknologinøytralitet taler i så måte for at type anlegg og utforming ikke er avgjørende når det skal tildeles vederlagsfri tillatelse.

Selv om RAS-anlegg i hovedsak synes å være den foretrukne anleggstypen kan det etter dette ikke slutes ut fra forarbeidene at begrepet «landbasert matfiskoppdrett» utelukker rene gjennomstrømningsanlegg. Det kan heller ikke slutes at lovgiver har forutsatt en bestemt grad av tilknytning til sjø i forarbeidene. På grunnlag av forarbeidene kan det ikke være avgjørende hvilken type anlegg det søkes om ved tildeling av vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land.

5 Kan grensen mellom vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land og tillatelse i sjø trekkes etter eiendomsgrensen?

I saken til Losna hevder klager at de samme hensyn som begrunner en vederlagsfri tillatelse for oppdrett på land tilsier at grensedragningen mellom tillatelse på land og i sjø må vurderes i sammenheng med generelle prinsipper om eiendomsrett.¹⁰⁰ Klagers anførsel kan forstås slik at så lenge anlegget ligger på privat eiendom så innebærer det at anlegget ikke er til fortrenghet av allmenningen i sjø og at det derfor heller ikke kan kreves vederlag. Klager hevder altså at dersom anlegget ligger på privat eiendom samsvarer det med at anlegget ligger «på land». Det kan derfor spørres om grensen mellom tillatelse «på land» og tillatelse «i sjø» kan trekkes etter eiendomsgrensen. Det må først avklares hva den generelle eiendomsretten innebærer.

I Norge er sjøen allemannseie og avgrenses derfor mot privat eiendom på land.¹⁰¹ I juridisk teori blir eiendomsgrensen mot sjø ansett å strekke seg ut til marbakken, eller til to meters dyp der det ikke kan påvises en marbakke.¹⁰² En privat eiendom tilgrenset sjø innebærer altså at grunneier også eier en del av det som språklig kan anses som «sjø». Eiendomsretten over sjø,

¹⁰⁰ Advokatfirmaet PwC (2020) s. 2.

¹⁰¹ Ingunn Elise Myklebust, «Strandrett og offentlig styring av arealbruk i sjø : strandeigaren sin rett til tradisjonelle og nye utnyttingsmåtar i sjøen i møte med offentlig arealplanlegging og konsesjonsreglar» (2010). s. 37

¹⁰² Thor Falkanger, *Tingsrett*, i Aage Thor Falkanger (red.), 8. utg. Universitetsforl. 2016, s. 103.

også kalt strandretten, anses ikke å stå like sterkt som eiendomsretten over land, men inneholder i stedet ulike bruksrettigheter.¹⁰³ En av disse bruksrettene innebærer at strandeier har en rett til å fylle opp og bygge utover eiendomsgrensen ut mot sjøen, og på den måten utvide sin eiendom.¹⁰⁴ Slik endring av eiendommen krever tillatelse etter plan- og bygningsloven, jf. pbl. §§ 1-6, 20-1 bokstav k og 30-4.¹⁰⁵ Det kan derfor legges til grunn at vernet av allmenningen i sjø er ivaretatt gjennom reguleringer i plan- og bygningsloven. Dersom myndighetene har gitt tillatelse til utfylling og utbygging må det antas at hensynet til fortrensel av andre interesser i sjøarealet er vurdert. Det kan etter dette spørres om lovgiver har forutsatt at grensedragningen mellom tillatelse til oppdrett på land og i sjø skal vurderes i sammenheng med den generelle eiendomsretten.

Nærings- og fiskeridepartementet skriver på 75 i St.meld. nr. 16 (2014-2015) at det kan argumenteres for at det er «prinsipielle forskjeller» mellom å drive oppdrett på allmenningens sjøareal og på privat eiendom på land. De prinsipielle forskjellene kan i denne sammenheng forstås å være de hensyn som arbeidsgruppen i rapporten «laks på land» mener begrunner en vederlagsfri tillatelse for akvakultur på land.¹⁰⁶ Det kan derfor være relevant å drøfte hvordan anleggets plassering i forhold til grensen for privat eiendom påvirker de hensyn som begrunner en vederlagsfri tillatelse.

Som en følge av at allmenningen i sjø avgrenses mot privat eiendom tilsier det at akvakulturanlegg som ligger innenfor grensen for privat eiendom ikke kan anses å være til fortrensel av allmenningen. Dersom anlegget ligger delvis i det som språklig anses som «sjø», men innenfor grunneiers strandrett, vil heller ikke anlegget fortrenge allmenningen ut over den fortrenselen strandretten allerede innebærer. I hvilken grad et anlegg som ligger delvis i «sjø» fortrenger allmenningen må dermed vurderes ut fra rekkevidden av strandretten. Som nevnt ovenfor innebærer strandretten en rett for grunneier til utfylling og dermed utvide sin eiendom ut mot sjø så langt det er i tråd med plan- og bygningsloven. Det må også gjelde ved bygging av akvakulturanlegg. Lovens system tilsier altså at akvakulturanlegg som bygges i det som språklig anses som «sjø», men innenfor grunneieres strandrett, ikke kan anses å være til fortrensel av allmenningen i sjø i større grad enn andre byggeprosjekter på land. Det

¹⁰³ Myklebust (2010) s. 25.

¹⁰⁴ Falkanger (2016) s. 108.

¹⁰⁵ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

¹⁰⁶ St.meld. nr. 16 (2014-2015). s. 75

sentrale hensynet som begrunner vederlagsfri oppdrettstillatelse tilsier i så måte at det ikke kan kreves vederlag for anlegg som ligger innenfor grensen av privat eiendom, også når det ligger i det som språklig anses som «sjø».

Dersom grensen mellom vederlagsfri tillatelse og tillatelse i sjø konsekvent trekkes ved eiendomsgrensen innebærer det at oppdretter ikke må betale vederlag til staten i tillegg til vederlag for eiendommen. En slik grensedragning ivaretar dermed hensynet til fortrengsel av allmenningen og hensynet til betalt vederlag for privat eiendom. Det er i så måte være gode grunner for at grensen mellom tillatelse «på land» og «i sjø» kan trekkes etter eiendomsgrensen i forhold til laksetildelingsforskriften § 28d.

Etter dette kan det hevdes at de samme hensyn som begrunner en vederlagsfri tillatelse tilsier at grensen mellom vederlagsfri tillatelse til produksjon «på land» og tillatelse «i sjø» kan trekkes etter eiendomsgrensen.

6 Lovens formål

6.1 Lovens formål om lønnsomhet og konkurransekraft

Laksetildelingsforskriften § 1 oppstiller tre grunnleggende hensyn som forskriften skal ivareta. Forskriften skal medvirke til at akvakultur av laks og ørret blir «lønnsom og konkurransekraftig» innenfor rammene av en «bærekraftig utvikling», og bidra til «verdiskapning på kysten». Disse hensynene er likelydende de hensyn som oppstilles i akvakulturloven § 1. I forarbeidene til akvakulturloven § 1 er det nærmere beskrevet hva som menes med lovens formål.¹⁰⁷ Der står det at hensynet til lønnsomhet er et «sentralt element» ved forvaltningen av loven og at dette hensynet skal legges til grunn ved utformingen av «operative løsninger av bestemmelser i loven». Videre fremheves det at akvakulturnæringen er en eksportrettet næring og at næringens internasjonale konkurransekraft derfor er et «tungtveiende hensyn» ved forvaltningen av lovens bestemmelser. Loven skal også bidra til verdiskapning på kysten. Herunder presiseres det i forarbeidene at næringen vil bidra til verdiskapning på kysten gjennom å drive lønnsomt og være konkurransekraftig.¹⁰⁸ Disse hensynene kan derfor forstås å henge nært sammen. Hensynet til lønnsomhet og

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005). s. 53

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005). s. 54

konkurranseskraft kan etter dette forstås å være sentrale hensyn ved reguleringen av akvakulturvirkosomhet.

I rapporten «laks på land» er det påpekt at investeringskostnadene på land er betydelig høyere enn i sjø og arbeidsgruppen antar at landbaserte anlegg neppe vil være konkurransedyktig med merdbasert oppdrett, selv om det ikke kreves vederlag for tillatelsen.¹⁰⁹ Arbeidsgruppen regner derfor med at det ikke vil bli etablert landbasert oppdrett i Norge dersom det ikke åpnes for vederlagsfri tillatelse. I St.meld. nr. 16 (2014-2015) legger også departementet til grunn at den høye inngangskostander for landbasert oppdrett kan være til hinder for å etablere anlegg på land.¹¹⁰

For at reguleringen av landbasert oppdrett skal være i tråd med lovens formål, så bør det tilrettelegges for at bygging og utvikling av anlegg på land kan være lønnsom og konkurransedyktig, både i forhold til merdbasert oppdrett nasjonalt, men også i forhold til annet landbasert oppdrett globalt. Ordningen med vederlagsfri tillatelse kan i så måte anses å være i tråd med disse formålene.

Formålene om å medvirke til at næringen blir lønnsom og konkurranseskraftig tilsier at det bør foreligge gode grunner for å kreve vederlag for tillatelse. Hensyn som taler for at det likevel kan kreves vederlag kan som nevnt ovenfor være hensynet til fortrenghet av allmenningen og hensynet til at en rettferdig fordeling av tillatelsens verdi. I de tilfeller disse hensynene ikke gjør seg gjeldende bør det altså ikke kreves vederlag, for eksempel dersom akvakulturanlegg bygges på land innenfor grensen for privat eiendom. Formålet om lønnsomhet og konkurranseskraft kan altså tas til inntekt for at grensen mellom vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land og tillatelse «i sjø» bør følge eiendomsgrensen.

6.2 Lovens formål om en bærekraftig utvikling

Selv om lønnsomhet og konkurranseskraft beskrives som «sentrale element» og «tungtveiende hensyn» presiserer forarbeidene at disse hensynene skal fremmes «innenfor» rammene av en bærekraftig utvikling.¹¹¹ Med bærekraftig utvikling menes det at næringen skal forvaltes på en måte som sikrer hensynet til det marine biologiske mangfoldet i havmiljøet, og at næringens vekst skal skje «innenfor de grenser som naturen setter» på en slik måte at naturens «struktur,

¹⁰⁹ Jens Christian Holm m.fl. (2015). s. 26

¹¹⁰ St.meld. nr. 16 (2014-2015). s. 75

¹¹¹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005). s. 53

funksjon og produktivitet» bevares.¹¹² Bærekraft kan forstås å være at naturens tålegrense setter en ytre skranke for hvordan næringens lønnsomhet og konkurransekraft kan fremmes. Bærekraft må derfor anses som et overordnet hensyn ved forvaltningen av akvakulturnæringen.

Det kan spørres om formålet om bærekraftig utvikling kan bidra til å avklare hvilke akvakulturanlegg som skal tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett «på land».

I rapporten «laks på land» er det uttalt at landbasert oppdrett med resirkuleringsteknologi gir muligheten for mindre sykdom, smittespredning, bruk av legemidler, lakselus, rømming, og spredning av lus til villfisk.¹¹³ I et høringsnotat utgitt av Nærings- og fiskeridepartementet i forbindelse med innføring av vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land skriver departementet at landbasert oppdrett kan være med på å «utvikle en bærekraftig akvakulturnæring, både når det gjelder miljøhensyn, fiskehelse og fiskevelferdshensyn».¹¹⁴ Disse uttalelsene gir inntrykk av at det eksisterer en oppfatning om at landbasert oppdrett gir mulighet for vekst i næringen samtidig som det løser mange av miljøutfordringene som er knyttet til konvensjonelt merdbasert oppdrett i sjø.

Dersom det forutsettes at landbasert oppdrett bidrar til å løse miljøutfordringer kan det hevdes at landbasert oppdrett også fremmer en bærekraftig utvikling i tråd med lovens formål. Det taler for at det er ønskelig å tilrettelegge for at det meste av produksjonen skjer ved bruk av landbasert oppdrett. Det kan også tale for at det ikke bør stilles unødige krav og hindringer som motarbeider utviklingen av landbasert oppdrett. Ut fra et slikt resonnement kan det være grunnlag for å hevde at vilkåret «på land» ikke bør tolkes for snevert, men heller utvidende, slik at det muliggjør at mest mulig akvakultur kan skje i anlegg som bidrar til en bærekraftig produksjon.

Dette kan imidlertid nyanseres noe. Det er ikke nødvendigvis slik at all oppdrett på land bidrar i samme grad til å løse miljøutfordringene. Det er naturlig å tenke seg at gjennomstrømningsanlegg med full gjennomstrømming bidrar i mindre grad enn

¹¹² Ot.prp. nr. 61 (2004-2005). s. 53

¹¹³ Jens Christian Holm m.fl. (2015). s. 29

¹¹⁴ Nærings- og fiskeridepartementet, «Høringsnotat av 10. desember 2015 - Forslag til endringer i regelverket for å legge til rette for landbasert oppdrett». s. 3

resirkuleringsanlegg. I hvilken grad hensynet til bærekraft ivaretas må avgjøres ved å vurdere akvakulturanleggets påvirkning på det marine biologiske mangfoldet og naturens tålegrense.

Det kan likevel antas at de fleste landbaserte anlegg som er under utvikling i dag har anledning til å innrette produksjonen sin slik at den er mer bærekraftig enn det konvensjonell merdbasert oppdrett i sjø er i dag. Vederlagsfri tillatelse kan anses å fungere som et insentiv for næringen til å satse på landbasert oppdrett. I så måte kan formålet om bærekraft tale for at flest mulig akvakulturanlegg bør få vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land. Forutsetningen er imidlertid at det planlagte akvakulturanlegget faktisk bidrar til å avhjelpe på miljøutfordringene.

Som en følge av at bærekraft og miljøhensyn har en så sentral rolle i lovgivningen kan det argumenteres for at det bør tildeles vederlagsfri tillatelse også i tilfeller hvor det er usikkert om anlegget kan anses å ligge «på land» etter en ordlydsfortolkning. Hensynet til miljø og bærekraft kan således tas til inntekt for at ordlyden må tolkes utvidende slik at anlegg som bidrar til en bærekraftig utvikling kan bli tildelt vederlagsfri tillatelse.

6.2.1 Forvaltningens vurdering av miljømessig forsvarlighet

Før det kan tildeles tillatelse til akvakultur på land må tildelingsmyndighetene foreta en vurdering om det er miljømessig forsvarlig å gi tillatelse til akvakultur på den aktuelle lokaliteten. En lokalitet er definert som et geografisk avgrenset område «enten på land eller i vann», der det søkes om eller er gitt tillatelse til akvakultur, jf. § 4 bokstav d. Forvaltningens pålagte plikt til å vurdere den miljømessige forsvarligheten kan sees i sammenheng med lovens formål om bærekraft. Det kan spørres om vurderingen av miljømessige forsvarlighet kan bidra til å avklare hvilke anlegg som kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land.

Det følger av laksetildelingsforskriften § 28d første ledd bokstav a, at det kan gis tillatelse til akvakultur på land «på en bestemt lokalitet». Det kan forstås slik at tillatelsen er tilknyttet en bestemt lokalitet og at tillatelsen derfor ikke kan benyttes til produksjon på andre lokaliteter. I laksetildelingsforskriften § 29 første ledd står det at en lokalitet ikke kan benyttes før den er klarert i medhold av § 30. I laksetildelingsforskriften § 30 første ledd bokstav a står det at en lokalitet kan klareres dersom det er «miljømessig forsvarlig». På side 59 i Ot.prp. nr. 61

(2004-2005) står det at miljømessig forsvarlighet her skal forstås på samme måte som etter akvakulturloven § 10.¹¹⁵

I forarbeidene til akvakulturloven står det at «miljømessig forsvarlig» drift skal være forsvarlig både i forhold til «forurensning og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold».¹¹⁶ Forsvarlighetskravet er en rettslig standard som vil kunne endre seg over tid «i takt med økende kunnskap og teknologisk utvikling».¹¹⁷ Videre påpekes det at akvakultur vil ha innvirkning på miljøet og at tildeling av tillatelse til akvakultur innebærer at myndighetene aksepterer «en viss påvirkning på det omkringliggende miljø».¹¹⁸ Kravet til miljømessig forsvarlighet setter imidlertid grenser for hvilke påvirkninger som kan aksepteres.¹¹⁹

Når tildelingsmyndighetene foretar en vurdering av om produksjonen på den aktuelle lokaliteten er forsvarlig i forhold til forurensning og påvirkning på det økologiske og biologiske mangfoldet, så tilsier det at hensynet til bærekraft er ivaretatt i søknadsbehandlingen. Dersom myndighetene finner at produksjonen ikke vil være miljømessig forsvarlig tilsier det at det ikke kan tildeles tillatelse til produksjon, uavhengig av om det er søkt om tillatelse til oppdrett «på land» eller «i sjø».

Dersom kravet til forsvarlighet er oppfylt tilsier det at det omsøkte anlegget oppfyller lovens formål om bærekraft. Dersom det er et landbasert akvakulturanlegg som vurderes å være miljømessig forsvarlig så kan det ut fra ønsket om bærekraftig vekst i næringen argumenteres for at det da bør tildeles vederlagsfri tillatelse.

7 Hensynet til sammenhengen i regelverket

7.1 Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet har som nevnt i kapittel 4.3 hevdet at laksetildelingsforskriftens systematikk og skillet mellom akvakultur på land og i sjø, tilsier at et anlegg med betydelig tilknytning til sjø ikke kan anses å være «på land», selv om søker har betalt vederlag for privat eiendom. I kapittel 4.3 ble det konkludert med at hensynet til betalt vederlag for privat eiendom ikke er avgjørende for om anlegget ligger på land, men at

¹¹⁵ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005). s. 64

¹¹⁶ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005). s. 64

¹¹⁷ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005). s. 64

¹¹⁸ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005). s. 64

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005). s. 64

hensynet til fortrensel av allmenningen i sjø kan være avgjørende. I dette kapittelet vil det bli drøftet om det er andre sider med lovgivningen som kan bidra til å avgjøre om et anlegg kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett «på land».

7.2 Produksjonsområdeforskriften

Produksjonsområdeforskriften har som formål å opprette produksjonsområder for regulering av produksjonskapasiteten, jf. § 1.¹²⁰ Forskriften deler hele kysten inn i 13 ulike produksjonsområder, jf. § 3. Deretter gir forskriften myndighetene anledning til å regulere produksjonskapasiteten i samsvar med områdets «miljømessige bærekraft», jf. § 8 første ledd. Den miljømessige bærekraften avgjøres i denne sammenhengen ut fra hvorvidt påvirkningen av lakselus på villfisk innenfor området er akseptabel, moderat eller uakseptabel, jf. § 8 andre ledd.

Forskriften gjelder ikke for tillatelser til landbasert oppdrett etter laksetildelingsforskriften kapittel 5a, jf. produksjonsområdeforskriften § 2 tredje ledd. Forskjellen i reguleringen av produksjonskapasiteten innebærer derfor et vesentlig skille mellom oppdrett «på land» og oppdrett «i sjø». Eventuelle miljøpåvirkninger fra anlegg på land kan likevel tenkes å bidra til den samlede belastningen i området som anlegget er tilknyttet, og vil påvirke områdets miljømessige bærekraft. Dersom et anlegg som ligger på land påvirker områdets bærekraft i samme grad som anlegg i sjø, så tilsier det at anlegget bryter med et av skillene mellom akvakultur på land og i sjø. I så tilfelle kan det tenkes at anlegget ikke kan bli tildelt vederlagsfri tillatelse til oppdrett «på land». Det er derfor rimelig å spørre hvorfor ikke oppdrettsanlegg på land omfattes av produksjonsområdeforskriften.

På side 50 i St.meld. nr. 16 (2014-2015) skriver Nærings- og fiskeridepartementet at «Størrelsen og tettheten av dagens oppdrettsanlegg med åpne merder» ikke bare påvirker nærområdet, men også større områder. Videre skriver de på side 52 at lokaliteter med stamfiskproduksjon og settefiskproduksjon er landbasert og har smittehygienisk barriere på inntaksvannet. I rapporten «laks på land» uttaler arbeidsgruppen at «Slik produksjon [her underforstått RAS]» anses å kunne håndtere mange av de utfordringene som produksjon i sjø opplever, slik som «lakselusmitte, rømmingsrisiko og lokalt utslipp».¹²¹ Forarbeidene kan

¹²⁰ Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften).

¹²¹ Jens Christian Holm m.fl. (2015). s. 4

etter dette tolkes slik at landbasert oppdrett er unntatt fra bestemmelsene i produksjonsområdeforskriften fordi akvakultur på land ikke medfører samme grad av påvirkning på produksjonsområdet i sjøen som det merdbasert oppdrett gjør.

En annen årsak til at landbasert oppdrett er unntatt fra produksjonsområdeforskriften kan tenkes å være at bygging av akvakulturanlegg på land er en omfattende prosess som innebærer store investeringer. Når det er bygget kan det ikke flyttes og det vil være vanskelig å endre anlegget dersom den tillatte produksjonskapasiteten reguleres. Et merdbasert anlegg er imidlertid billig å produsere og kan enkelt flyttes eller tilpasses en endret produksjonskapasitet.

Det foreligger altså begrunnelser for hvorfor oppdrettsanlegg på land ikke omfattes av bestemmelsene i produksjonsområdeforskriften. På den annen side tilsier hensynet til produksjonsområdets miljømessige bærekraft at et anlegg med tilsvarende påvirkning som et merdbasert anlegg i sjø må vurderes i sammenheng med andre anlegg som påvirker produksjonsområdet, og reguleres på samme vis. Hensynet bak produksjonsområdeforskriften kan derfor tas til inntekt for at et anlegg som medfører tilsvarende miljøpåvirkninger som et merdbasert anlegg ikke kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land.

7.3 Økosystemtilnærming og samlet belastning

Naturmangfoldloven § 10 inneholder en bestemmelse som skal hensynta den samlede belastningen på et økosystem.¹²² Produksjonsområdeforskriftens mål om å regulere produksjonen i samsvar med områdets miljømessige bærekraft kan forstås å være et uttrykk for hensynet til den samlede belastningen. Naturmangfoldloven har til formål å ta vare på naturens biologiske og økologiske prosesser gjennom bærekraftig bruk og vern, jf. § 1. Formålet er videre presisert i §§ 4 og 5 hvor det oppstilles mål om å ivareta både mangfoldet av naturtyper og arter. Loven gjelder på Norges landterritoriet og i territorialfarvannet, jf. § 2. For å ivareta lovens mål er det oppstilt en rekke retningslinjer i §§ 8 til 12 som skal legges til grunn ved utøving av offentlig myndighet, jf. § 7 første ledd. Loven angir altså retningslinjer som skal legges til grunn ved offentlig myndighet som kan påvirke naturens biologiske og økologiske prosesser. Tildeling av tillatelse til akvakultur, både på land og i sjø, kan forstås å være utøvelse av offentlig myndighet som har konsekvenser for naturens biologiske og

¹²² Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

økologiske prosesser. Myndighetene må derfor legge retningslinjene i naturmangfoldloven til grunn ved tildeling av akvakulturtillatelse.

I naturmangfoldloven § 10 står det at det er den samlede belastningen på et økosystem som skal vurderes når påvirkningen skal avgjøres. Prinsippet om økosystemtilnærming kan forstås slik at tiltaket må vurderes i sammenheng med andre tiltak som påvirker det samme naturmangfoldet, slik at det er den samlede påvirkningen som vurderes. I likhet med hensynet bak produksjonsområdeforskriften kan prinsipp om en økosystemtilnærming tas til inntekt for at akvakulturanlegg som belaster naturens økosystem må reguleres på samme vis. Hensynet til økosystembelastning og samlet belastning taler derfor for at anlegg med tilsvarende miljøpåvirkning som konvensjonelt merdbasert oppdrett i sjø ikke kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett «på land».

7.4 De beste samfunnsmessige resultater

I naturmangfoldloven § 12 står det at det skal tas utgangspunkt i «driftsmetoder», «teknikk» og «lokalisering» som gir «de beste samfunnsmessige resultater». Hva som anses som «de beste samfunnsmessige resultater» må vurderes ut fra lovens formål i naturmangfoldloven § 1 og de konkrete forvaltningsmålene i §§ 4 og 5.¹²³ Sett i lys av lovens formål og forvaltningsmål kan «De beste samfunnsmessige resultater» forstås å innebære at naturens biologiske og økologiske prosesser ivaretas gjennom bærekraftig bruk og vern. Retningslinjen som kommer til uttrykk i naturmangfoldloven § 12 kan anses å ha nær tilknytning til akvakulturlovgivningens formål om bærekraft og kravet om miljømessig forsvarlighet i akvakulturloven § 10.

Naturmangfoldloven § 12 kan forstås slik at forvaltningen har anledning til å vurdere hvilken «driftsmetode», «teknikk» eller «lokalisering» som ivaretar hensynet til bærekraft på best mulig måte. En slik tilnærming til regulering kan anses å stride mot prinsippet om teknologinøytralitet som ble nevnt i kapittel 4.4, som tilsier at det er den uønskede effekten som skal reguleres, ikke valg av teknisk løsning. Dersom denne forståelsen av naturmangfoldloven § 12 legges til grunn kan det likevel være avgjørende hvilke typer anlegg

¹²³ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). s. 383

det søkes om eller hvordan dette er utformet når det skal avgjøres om det skal tildeles vederlagsfri tillatelse.

Retningslinjen i naturmangfoldloven § 12 kan også tas til inntekt for at ordlyden «på land» bør tolkes så utvidende som mulig. De beste samfunnsmessige resultater kan forstås å være den produksjonsformen som ivaretar hensynet til miljøutfordringene på best mulig måte. Landbasert oppdrett er som nevnt antatt å kunne løse mange av miljøutfordringene som merdbasert oppdrett i sjø opplever. Det kan derfor hevdes at landbasert oppdrett er den produksjonsformen som gir de beste samfunnsmessige resultater. I så måte bør det tilrettelegges for at det meste av produksjonen skjer ved landbasert oppdrett. Det taler for at ordlyden på land bør tolkes utvidende slik at mest mulig produksjon kan skje ved denne produksjonsformen.

8 Forvaltningspraksis ved tildeling av vederlagsfri tillatelse til akvakultur på land

8.1 Hvilken relevans og vekt har forvaltningspraksis som rettskildefaktor?

Havbruksretten bærer preg av at forvaltningen står svært fritt til å regulere næringen slik de anser det mest hensiktsmessig. I medhold av akvakulturloven §§ 6 og 7 er departementet gitt vide rammer til å bestemme når og hvordan tillatelse til akvakultur skal tildeles. I juridisk teori er det hevdet at departementet kan gi tillatelse i medhold av akvakulturloven § 4 også i tilfeller som ikke omfattes av forskriftene.¹²⁴ Både i akvakulturloven og i forskrifter er tildelingsmyndighetene gitt hjemmel til å vurdere om det «kan» tildeles tillatelse etter faglig og politisk skjønn. I tillegg er myndighetene gitt hjemmel til å endre eller trekke tilbake tillatelser i visse tilfeller, jf. akvakulturloven § 9 og laksetildelingsforskriften § 38. Det kan spørres om det er relevant å legge til grunn praksisen fra departementet og andre tildelingsmyndigheter når det skal avgjøres hvilke anlegg som kan tildeles vederlagsfri tillatelse, og i så fall hvilken vekt forvaltningspraksisen skal tillegges.

I juridisk teori er bruk av forvaltningspraksis som rettskilde grundig behandlet. Nygaard mener at det først og fremst er langvarig og omfattende praksis som kan tillegges vekt, men at

¹²⁴ Mellbye (2018) s. 73.

også avgjørelser fra enkeltsaker også kan ha vekt, men da ut fra sin argumentasjonsverdi.¹²⁵ Skoghøy kategoriserer forvaltningspraksis som en «sekundær rettskilde» som ikke i seg selv er rettsnormerende (rettsskapende) men som kan ha normerende kraft gjennom sin argumentasjonsverdi.¹²⁶ Kjærstad oppstilt flere vurderingsmomenter for å avgjøre forvaltningspraksisens betydning som rettskilde.¹²⁷ Først vurderer han om det er momenter med forvaltningspraksisen som sådan som kan tale for at den bør tillegges mer eller mindre vekt. I likhet med Nygaard og Skoghøy legger Kjærstad til grunn at utgangspunktet er at dersom praksisen er langvarig, omfattende og konsekvent, så skal det mere til for å fravike denne til fordel for en annen lovtolkning. Hensynet til forutberegnelighet er sentralt i denne sammenhengen. Dersom praksisen er tilgjengelig og velkjent peker det i retning av større vekt. Det at praksisen er til gunst for rettssubjektet taler for at den bør tillegges større vekt, spesielt gjelder dette dersom rettssubjektet har innrettet seg.

Det kan først spørres om praksisen fra tildelingsmyndighetene rundt vilkåret «på land» er langvarig. Vilkaåret «på land» kom inn med endringsforskriften i 2016.¹²⁸ Frem til retningslinjen fra Nærings- og fiskeridepartementet kom i 2019 har ikke vilkåret vært nevnt i vedtak om tildeling av tillatelse gjort av fylkeskommunene. Trolig skyldes dette at grensedragningen ikke har vært problematisert i noen av sakene fram til 2019. Dersom man legger til grunn at praksis rundt vurderingen av vilkåret «på land» først forekom i 2019 kan det neppe anses som en langvarig praksis.

Det kan så spørres om praksisen er omfattende. I kapittel 2 er det nevnt fire anlegg som har fått sin tillatelse etter at retningslinjen kom i 2019. I tillegg til disse fikk Smart Salmon Foods AS tildelt tillatelse i 2020. I sin vurdering av søknaden til Smart Salmon konkluderer Vestland fylkeskommune at vilkåret «på land» er oppfylt siden anleggets laveste nivå er over HAT. Totalt er det da fem søknader som er behandlet etter retningslinjen kom i 2019 hvor vilkåret «på land» har vært vurdert ved tildeling av tillatelse. Det må tas med i vurderingen at saken til ASL AS og Losna er behandlet i flere instanser. Saken til Losna er også endelig avgjort av departementet. I tillegg må retningslinjen fra departementet anses som en del av

¹²⁵ Nils Nygaard, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utg. utg. Universitetsforl. 2004, s. 212.

¹²⁶ Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, Universitetsforl. 2018, s. 44.

¹²⁷ Håvard Kjærstad, «Forvaltningspraksis som rettskilde - belyst med praksis fra ett eller flere forvaltningsområder» *Jussens venner*, 38 (2003) nr. 3, s. 138-160, på s. 141-159.

¹²⁸ Forskrift 01. juni 2016 nr. 562 om endring i laksetildelingsforskriften, akvakulturdriftsforskriften og forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret.

praksisen. Det totale antall saker gjør det imidlertid mest nærliggende å anse forvaltningspraksisen som lite omfattende.

Til slutt må det vurderes om praksisen er konsekvent. I alle saker etter 2019 hvor det planlagte anlegget har laveste nivå over HAT har tildelingsmyndighetene vurdert at anlegget klart er «på land» i tråd med retningslinjen. Dette gjelder i de tre sakene til Sande Aqua AS, Gigante Salmon Rødøy AS og Smart Salmon Foods AS. Praksisen synes derfor å være konsekvent så lenge anlegget laveste nivå er over HAT. I sakene til ASL AS og Losna, hvor bunnen på de planlagte anleggene ligger under HAT varierer vurderingene mellom de ulike instansene hos tildelingsmyndighetene. Både Nordland fylkeskommune og Vestland fylkeskommune vurderer at anleggende til henholdsvis ASL AS og Losna er «på land» fordi de anses å ligge innenfor grensen av kystkonturene. Fiskeridirektoratet avviser søknaden til ASL AS fordi de hadde endret på anleggets utforming. Det er derfor uvisst hvordan de ville vurdert grensedragningen i det konkrete tilfellet og hvordan de ville vektlagt kystkonturene. I saken til Losna nevnes ikke kystkonturene i saksbehandlingen hos overinstansene. Fiskeridirektoratet legger avgjørende vekt på at anlegget har så «sterk tilknytning til sjøen» at det ikke kan anses å ligge «på land».¹²⁹ Nærings- og fiskeridepartementet legger også avgjørende vekt på at anlegget har «betydelig tilknytning til sjø».¹³⁰ For å konstatere om en praksis er konsekvent må det nødvendigvis foreligge praksis av en viss varighet og omfang. Ved avgjørelse av de klare typetilfeller som retningslinjen angir hvor anleggets laveste bunn er over HAT, kan praksisen anses å konsekvent vurdere disse til å være «på land». Dersom bunnen er under HAT foreligger det ikke en tilstrekkelig langvarig eller omfattende praksis til å avgjøre om praksisen er konsekvent. Etter dette kan det slutes at praksisen ikke er langvarig, omfattende og konsekvent. Det tilsier at praksisen ikke bør vektlegges ut over sin argumentasjonsverdi.

Selv om praksisen ikke er langvarig, omfattende eller konsekvent, kan det likevel tenkes at den er tilgjengelig og velkjent. Søknadsprosessen for tillatelse til akvakultur er omfattende, og det kan tenkes at søker er kjent med hvordan forvaltningen har håndtert lignende saker tidligere. Det taler i så måte for at praksisen likevel kan tillegges vekt. Det faktum at det er snakk om enkeltvedtak som ikke offentliggjøres ut over anmodning om innsyn i saken tilsier

¹²⁹ Fiskeridirektoratet (2020). s. 7

¹³⁰ Nærings- og fiskeridepartementet (2021). s. 5

imidlertid at praksisen likevel ikke er lett tilgjengelig. Det taler i for at praksisen ikke kan tillegges vekt.

Kjærstad mener at trekk ved forvaltningsorganet er et moment som kan påvirke praksisens betydning.¹³¹ Dersom forvaltningsorganet har «visse egenskaper» som gjør det særlig kompetent til å behandle en type saker, så taler det for å tillegge praksisen vekt. Det vil også være naturlig å tillegge større vekt på praksis fra forvaltningsorganer som er høyere i hierarkiet enn de som er lavere.

I 2009 ble det gjennomført en forvaltningsreform hvor fylkeskommunen blant annet overtok oppgaver om tildeling av akvakulturtillatelse fra Fiskeridirektoratet.¹³² I den sammenhengen ble det også overført nødvendig kompetanse fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunene.¹³³ Det må derfor kunne antas at alle instanser hos tildelingsmyndighetene har den nødvendige (faglige) kompetansen til å behandle saker som gjelder tildeling av akvakulturtillatelse. Det at søknadene behandles i den fylkeskommunen bidrar til at avgjørelsen forankres lokalt. Nærings- og fiskeridepartementet på sin side er øverste klageorgan i saker som gjelder tillatelse til akvakultur. I tillegg er det departementet som har utarbeidet laksetildelingsforskriften og som har kompetanse til å endre denne, jf. akvakulturloven § 7, jf. § 4. Praksis fra departementet kan altså antas å kunne tillegges større vekt enn praksis fra fylkeskommunene og Fiskeridirektoratet. Samlet sett har tildelingsmyndighetene egenskaper som taler for at praksisen ved tildeling av vederlagsfri tillatelse kan tillegges vekt.

Til slutt kan det ifølge Kjærstad være momenter ved rettsområdet og det aktuelle rettsspørsmålet som har betydning for vektleggingen av praksisen.¹³⁴ Rettslige prinsipper på rettsområdet kan legge premisser for vektvurderingen. Forvaltningspraksisens tradisjonelle stilling på rettsområdet kan tilsi at den er mer eller mindre anerkjent som rettskildedefaktor.

¹³¹ Kjærstad (2003) s. 156-157.

¹³² Ot. prp. nr. 10 (2008-2009) om lov om endring i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen). s. 59

¹³³ Fiskeridirektoratet, «overføre kompetanse til fylkeskommunene», 20. september 2016, <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Dokumenter/Veiledere/Akvakulturforvaltning/2.-Styring-av-akvakulturforvaltningen/2.2.-Forvaltningsreformen/2.2.3.-Kompetanseoverfoering>, (lest 28. april 2021).

¹³⁴ Kjærstad (2003) s. 157-159.

Som nevnt ovenfor er havbruksretten et rettsområde hvor myndighetene står svært fritt til å regulere bruken av sjøarealene.¹³⁵ Dette tilsier at tildelingsmyndighetenes praksis bør tillegges vekt i spørsmålet om det skal tildeles vederlagsfri tillatelse.

Når det gjelder typen bestemmelse mener Kjærstad at det er mindre betenkelig å vektlegge forvaltningspraksis i spørsmål som gjelder prosessuelle regler enn ved personelle eller materielle regler. Dette har en side til legalitetsprinsippet. Kjærstad henviser til Fleischer som mener det vil være betenkelig hvis forvaltningen kan utvide sine fullmakter gjennom egen lovtolkning.¹³⁶

Bestemmelsen i laksetildelingsforskriften § 28d inneholder materielle regler som angir hvilken type tillatelse fylkeskommunen kan gi. I den grad fylkeskommunen tolker vilkåret «på land» utvidende, vil fylkeskommunen utvide sin adgang til å gi tillatelser ut over den kompetansen de er tildelt fra Nærings- og fiskeridepartementet. Det vil derfor være betenkelig å vektlegge fylkeskommunens praksis i de tilfeller hvor regelens rekkevidde er tolket utvidende.

Oppsummert tilsier forvaltningsorganenes egenskaper og prinsipper på rettsområdet at forvaltningspraksisen kan tillegges vekt når det skal avgjøres hvilke anlegg som kan få tildelt vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land. I denne vurderingen legges det imidlertid avgjørende vekt på at forvaltningspraksisen verken er langvarig, omfattende eller konsekvent. Det taler for at praksisen likevel ikke kan tillegges vekt. Det faktum at det foreligger andre mer sentrale rettskilder som kan avklare spørsmålet, slik som lovens forarbeider og formål, tilsier også at forvaltningspraksisen ikke kan være avgjørende. Det kan etter dette konkluderes med at forvaltningspraksis ikke kan tillegges vekt ut over sin argumentasjonsverdi når det skal avgjøres om akvakulturanlegg skal tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land. I det følgende kapittel 8.2 vil det bli drøftet hvilke argumenter som kan utledes fra forvaltningens praksis.

¹³⁵ Myklebust (2010) s. 5.

¹³⁶ Kjærstad (2003) s. 158.

8.2 Argumenter som benyttes i forvaltningspraksis

8.2.1 Produksjonsenhetenes plassering er avgjørende

Som nevnt i kapittel 2.3 legger Nærings- og fiskeridepartementet til grunn at produksjonsenhetens plassering er avgjørende for hvor akvakulturvirksomheten skal anses å foregå. I akvakulturdriftforskriften § 4 bokstav t er «produksjonsenhet» definert som «merd, kar, dam, bur, poser, avstengning og lignende». Ordlyden «og lignende» kan forstås slik at listen ikke er uttømmende. Det kan altså være andre enheter som etter bestemmelsen kan anses å være produksjonsenhet.

Produksjonen av akvatiske organismer må nødvendigvis skje i en form for avgrenset produksjonsenhet. Siden det etter ordlyden i laksetildelingsforskriften § 28d er «produksjon[en]» det gis tillatelse til at utføres på land, så kan ordlyden tolkes slik at det er plasseringen av denne produksjonsenheten, og ikke støttefunksjonene, som er avgjørende for om produksjonen skjer «på land». Dersom det avgjørende for grensedragningen er produksjonsenhetens plassering kan det tenkes å forenkle vurderingen både for myndighetene og for søker. Retningslinjen angir i dette tilfellet et konkret vurderingsmoment som gir forutberegnelighet i søknadsprosessen. Det kan derfor være gode grunner til å la produksjonsenhetens plassering være avgjørende når det skal vurderes om det skal tildeles vederlagsfri tillatelse.

På den annen side fremgår det ikke klart av ordlyden at produksjonsenhetens plassering er avgjørende. Produksjonen kan ikke fungere uten støttesystemene. En annen tolkning av ordlyden kan derfor være at produksjonsenhetene og støttesystemene må anses å utgjøre en helhet hvor plasseringen av begge deler må vurderes for å avgjøre om «produksjonen» skjer «på land». Hvilken fremgangsmåte som benyttes kan være avgjørende for resultatet. Det kan være vesentlig forskjell på å vurdere hvor produksjonsenheten er plassert i motsetning til å vurdere hvor anlegget som helhet er plassert. Som en følge av at definisjonen av «produksjonsenhet» ikke er uttømmende regulert i akvakulturdriftforskriften § 4 kan det oppstå uklarheter om hva som skal anses å være den avgjørende produksjonsenheten. I sin vurdering av det planlagte anlegget til Losna på lokalitet Djupvika legger Fiskeridirektoratet til grunn at de flytende merdene regnes som produksjonsenhet.¹³⁷ Merdere flyter i sjøvann og direktorater mener derfor at de ikke kan anses å ligge «på land». Merdere er imidlertid

¹³⁷ Fiskeridirektoratet (2020). s. 7

plassert i et kunstig basseng. Etter definisjonen i akvakulturdriftforskriften § 4 kan både «kar», «dam», «avstengning» være produksjonsenhet. Disse har likheter med et kunstig basseng. Når definisjonen i tillegg ikke er uttømmende regulert kan det derfor spørres hvorfor ikke bassenget som merdene er plassert i kan anses som produksjonsenhet. Bassenget flyter ikke i vann og er ikke omsluttet av vann. Bassenget kan derfor etter en ordlydsfortolkning av «land» og «sjø» anses å ligge «på land». Usikkerheten rundt definisjonen av «produksjonsenhet» kan tas til inntekt for at en bedre løsning vil være å vurdere akvakulturanlegget som helhet for å avgjøre om det ligger «på land».

Ordlyden angir altså ingen entydig løsning på spørsmålet om hva som er avgjørende i vurderingen. I tillegg kan både produksjonsenheten og støttesystemenes plassering tenkes å medføre fortrensel av allmenningen i sjø. Hensynet til fortrensel av allmenningen i sjø taler derfor også for at det er plasseringen av hele akvakulturanlegget som er avgjørende for om anlegget ligger «på land» eller «i sjø».

Som en følge av at ordlyden ikke gir et klart svar må det i denne sammenhengen legges avgjørende vekt på lovgivers hensyn som begrunner en vederlagsfri tillatelse. Det kan etter dette konkluderes med at produksjonsenhetenes plassering ikke er avgjørende alene, men at plasseringen av akvakulturanlegget som helhet må vurderes når det skal tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land.

8.2.2 Retningslinjen angir de klare typetilfellene

Retningslinjen oppstiller noen klare typetilfeller for når det kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett «på land». Det kan spørres om disse typetilfellene er så klar som departementet hevder. For det første mener departementet at et akvakulturanlegg klart vil være «i sjø» der «produksjonsenheten(e) flyter i sjø, står på sjøbunn eller er omsluttet av sjø». Det er uklart ut fra retningslinjen om det med «sjø» her menes åpen sjø eller sjøvann generelt. Dersom man tar i betraktning de hensyn som begrunner en vederlagsfri tillatelse er det uklart hvorfor det skal være avgjørende om produksjonsenheten er omsluttet av sjø eller ikke. Det er ikke avgjørende for vurderingen av om produksjonen er til fortrensel for allmenningen i sjø.

Ifølge retningslinjen vil et anlegg klart være «på land» der «produksjonsenheten(e) står på fast grunn eller utfylte masser på et område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann», dersom også bunnen av anlegget er på nivå over HAT «slik at det ikke er noen tilknytning mellom produksjonsenheten og sjø». Det er uklart hvorfor det ikke skal være noen

«tilknytning» mellom produksjonsanlegget og sjøen. De fleste akvakulturanlegg for produksjon av matfisk benytter sjøvann og er avhengig av en viss tilknytning til sjøen. Anleggets tilknytning til sjø er heller ikke nødvendigvis avgjørende for om produksjonen er til foretrekkelig av allmenningen i sjø.

De klare typetilfellene gir ikke et svar på hvilke anlegg som kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land på en tydelig og forutsigbar måte. Som nevnt ovenfor ivaretar nødvendigvis ikke en slik grensdragning de hensyn som begrunner en vederlagsfri tillatelse. De klare typetilfellene kan derfor ikke være avgjørende for om det kan tildeles vederlagsfri tillatelse i de tilfeller hvor anlegget er planlagt plassert med nær tilknytning til sjø.

8.2.3 Kystkonturene som grenselinje mellom land og sjø

I retningslinjen skriver departementet at kartverket bruker kystkonturen som grense mellom sjø og land. I sakene til ASL AS og Losna benytter fylkeskommunen anleggets plassering i forhold til kystkonturen for å vurdere om anlegget ligger på land. Vurderingen gjort av fylkeskommunen er derfor tilsynelatende i tråd med retningslinjen. Når Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet senere behandler saken til Losna benyttes imidlertid ikke kystkonturene som vurderingsmoment. I saken til ASL AS uttaler Fiskeridirektoratet at «kystlinjen ... [ikke] er avgjørende for vurderingen av produksjonsenhetenes tilknytning til sjø og anleggets plassering».¹³⁸ Tildelingsmyndighetenes vektlegging av anleggets plassering i forhold til kystkonturene fremstår etter dette å ikke være konsekvent. Det kan likevel spørres om grensen mellom land og sjø i laksetildelingsforskriften § 28d kan trekkes etter kystkonturene.

Som nevnt i kapittels 2.3 benytter kartverket «kystkontur» for å angi grensen mellom sjø og land. Etter kartverkets egen definisjon er kystkonturen «linjen som skiller land og sjø». Linjen trekkes på nivå med «middel høyvann» som er gjennomsnittet av alle høyvann på et sted over en periode på 19 år.¹³⁹ Kystkonturen kan forstås å danne en vertikal linje som angir grensen mellom land og sjø. Linjen er egnet til å angi hvor «land» slutter og hvor «sjø» begynner på et kart. Grensen for kystkonturene bestemmes av nivået på middel høyvann i området, som danner en horisontal linje. Det er altså i krysningspunktet mellom disse linjene at grensen mellom land og sjø trekkes. Området som ligger under nivået av middel høyvann kan etter

¹³⁸ Fiskeridirektoratet (2020). s. 7

¹³⁹ Kartverket (2021)

dette anses som «sjø», og området som ligger over er «land». Dersom kystkonturene har til hensikt å angi den reelle grensen mellom land og sjø, så må grensen til enhver tid trekkes etter områdets faktiske nivå i forhold til middel høyvann. Dersom et område fylles ut slik at det ligger på nivå over middel høyvann, så må det anses som «land» i forhold til kystkonturene.

Dersom grensen mellom hva som er «på land» og «i sjø» i forbindelse med laksetildelingsforskriften § 28d skal trekkes etter kystkonturene kan det tilsi at et anlegg som bryter den vertikale linjen i hvert fall kan anses å være delvis «i sjø». Dersom området som anlegget skal bygges på tidligere lå under nivået av middel høyvann, men etter utfylling og utbygging ligger over dette nivået, så kan linjen anses å være flyttet slik at anlegget ligger innenfor linjen og «på land».

En grense mellom sjø og land trukket etter kystkonturene kan forstås å være i samsvar med den språklige definisjonen av «land» og «sjø» som ble gjennomgått i kapittel 3.1. Der ble «land» definert som et område av jordoverflaten som ikke er dekket av vann, og «sjø» er definert som det sammenhengende saltvannsområdet på jorden. Kystkonturene kan forstås å angi grensen mellom disse, ved at det området som ikke dekkes av middel høyvann er «land», og områder som dekkes av middel høyvann er «sjø». Dersom grensen mellom land og sjø i forbindelse med laksetildelingsforskriften § 28d trekkes etter kystkonturen vil grensedragningen dermed kunne anses å være i tråd med ordlyden «på land». Det taler for at grensen bør trekkes etter kystkonturene.

I kapittel 5 ble det hevdet at grensen mellom tillatelser i sjø og på land kan trekkes etter den private eiendomsgrensen. Det er ulikheter mellom disse to metodene for å angi grensen mellom land og sjø som kan føre til forskjellige resultater. Eiendomsgrensen strekker seg som nevnt et stykke ut i det som språklig betegnes som «sjø» ved at grensen trekkes ved marbakken eller ved to meters dyp. Grensen for kystkonturen kan derimot trekkes i skillet mellom det som språklig anses som «sjø» og «land». En grensedragning etter kystkonturene er dermed mer i tråd med ordlyden «på land» i laksetildelingsforskriften § 28d enn det en grensedragning etter eiendomsgrensen vil være. Hensynet til en lojal ordlydsfortolkning taler derfor for at grensen bør trekkes etter kystkonturene i stedet for den private eiendomsgrensen.

I tillegg til å være i tråd med bestemmelsens ordlyd vil en grense trukket etter kystkonturene være i tråd med de hensyn som begrunner at det tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett «på land». Dersom et akvakulturanlegg ligger innenfor kystkonturene, kan det ikke anses å være

til fortrenghet av allmenningen «i sjø». Et anlegg som ligger innenfor grensen av kystkonturene kan ha laveste nivå under HAT og fortsatt anses å være på «på land» etter en språklig forståelse. Grensedragningen etter kystkonturene kan i så måte antas å medvirke til mer bærekraftig produksjon, noe som taler for at grensen mellom land og sjø bør trekkes etter kystkonturene.

Det foreligger etter dette gode grunner for at grensen mellom land og sjø i laksetildelingsforskriften § 28d kan trekkes etter kystkonturene slik fylkeskommunen har gjort i sakene til ASL AS og Losna.

8.2.4 Høyeste astronomiske tidevann (HAT) som vurderingsmoment

Selv om produksjonsenheten står på fast grunn mener departementet at anlegget likevel kan anses å være «i sjø» dersom bunnen av anlegget er under HAT. Det fremstår som uklart hvorfor det skal være slik. En bygning med kjeller under HAT anses ikke å ligge «i sjø» og landet Nederland hvor store landområder ligger under HAT må fortsatt anses som «land». HAT kan være hensiktsmessig for å avklare hvilke anlegg som «klart» anses å ligge «på land». Som vurderingsmoment for hva som anses å være «i sjø» har det ikke samme betydning. Fiskeriministeren presiserer i sitt svar til Stortinget at dersom bunnen av anlegget er på nivå under HAT, så «vil det bero på en konkret vurdering om anlegget er i sjø eller på land».¹⁴⁰ Til tross for ministerens presisering kan det etter forvaltningspraksisen som er behandlet i kapittel 2 virke som om både tildelingsmyndighetene og søkere legger stor vekt på om anleggets laveste nivå er under HAT når det skal avgjøres om anlegget er «i sjø». Både i sakene til ASL AS og Gigante Rødøy førte tidligere forvaltningspraksis til at søker så seg nødt til å endre på utformingen av anlegget slik at laveste nivå var over HAT. Som nevnt medfører det økt energibruk og produksjonskostnad. Endringen var likevel nødvendig for at søker skulle være sikker på at det planlagte anlegget ligger innenfor myndighetenes ordlydsfortolkning. Som nevnt ovenfor vil det at laveste nivå ligger over HAT ikke nødvendigvis ivareta de hensyn som ligger til grunn for en egen tillatelsesordning på land.

HAT som vurderingsmoment for om akvakulturanlegg skal tildeles vederlagsfri tillatelse har altså en side til lovens formål om bærekraft. Som det ble påpekt ved spørsmålet i Stortinget kan det spørres om det er en ønsket situasjon ut fra et energiperspektiv at anlegg må ha

¹⁴⁰ Stortinget (2020)

laveste nivå over HAT for å være sikker på å bli ansett å ligge «på land».¹⁴¹ Det kan antas at myndighetenes bruk av HAT ved grensdragningen har og vil medføre økt energibruk og produksjonskostnader. Bruk av HAT kan derfor anses å stå i motstrid mot formålet om bærekraft. Hensynet til de beste samfunnsmessige resultater som kommer til uttrykk i naturmangfoldloven § 12 kan også tas til inntekt for at reguleringen bør legges opp slik at det kan utvikles akvakulturanlegg med lavest mulig løftehøyde og energiforbruk. Det taler for at HAT ikke kan benyttes til å vurdere om det skal tildeles vederlagsfri tillatelse.

Bruk av HAT kan ikke anses å medvirke til lønnsomhet og konkurransekraft. Økt løftehøyde medfører som nevnt økte produksjonskostnader. I tillegg kan det antas at et akvakulturanlegg som bygges med laveste nivå over HAT ikke fortrenger allmenningen i sjø i mindre grad enn et anlegg som har laveste nivå under HAT. Det er derfor grunnlag for å si at bruk av HAT ikke fremmer de hensyn som begrunner en vederlagsfri tillatelse. Bruk av HAT kan i så måte oppfattes som et unødvendig hinder som påfører aktørene en ekstrakostnad. Lovens formål om å medvirke til lønnsomhet og konkurransekraft kan dermed tas til inntekt for at HAT ikke kan være avgjørende når det skal tildeles vederlagsfri tillatelse.

Dersom HAT ikke er hensiktsmessig i grensdragningen samtidig som det må anses å være i strid med lovens formål, kan det konkluderes med at HAT ikke kan benyttes til å avgjøre om det tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land.

8.2.5 Anleggets «tilknytning» til sjø

I retningslinjen står det at det utenfor de klare typetilfellene må foretas en «konkret vurdering» i de enkelte tilfeller hvor «tilknytningen» til havet er det naturlige utgangspunktet for vurderingen. Videre står det at «forbindelsen» til havet kan være et eller flere «sund, kanaler, tunneler, rør eller lignende» og at det ikke er avgjørende for vurderingen om «forbindelsen» kan stenges eller blokkeres. Retningslinjen kan forstås slik at det er forbindelsen mellom anlegget og havet er av stor betydning. Det fremgår ikke klart hva som er relevant å vurdere i forhold til anleggets tilknytning til havet eller hvilke bakenforliggende hensyn vurderingen skal ivareta. Er det tilstrekkelig å konstatere at det er en «forbindelse» til havet for at anlegget skal anses å ligge i sjø? I så tilfelle vil det diskvalifisere mange anlegg som landanlegg.

¹⁴¹ Stortinget (2020)

Akvakulturanleggets tilknytning til sjø er ikke avgjørende for om produksjonen kan anses å fortrenge allmenningen i sjø. Anlegget kan ligge innenfor grensen av privat eiendom eller kystkonturene og ha en «betydelig tilknytning» til sjø, samtidig som det ikke fortrenger allmenningen i sjø. I så tilfelle er begrunnelsen for vederlagsfri tillatelse ivaretatt. Det tilsier at anleggets tilknytning til sjø ikke er avgjørende for om det skal tildeles vederlagsfri tillatelse.

Hensynet til bærekraft kan imidlertid tas til inntekt for at miljøpåvirkningen fra anlegget må vurderes før det tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land, og at det i den sammenhengen er relevant å vurdere hvilken tilknytning anlegget har til sjø. Et anlegg med stor grad av tilknytning til sjø kan tenkes å medføre stor grad av påvirkning. Men det er ikke nødvendigvis slik i alle tilfeller. Påvirkningen fra anlegget må finnes ved å avklare effekten anlegget har på miljøet rundt, og ikke ut fra anleggets utforming i seg selv. Som nevnt i kapittel 6.2.1 har forvaltningen en plikt til å vurdere den miljømessige forsvarligheten før det tildeles tillatelse til oppdrett på land. I den sammenhengen vil det være aktuelt å vurdere anleggets miljøpåvirkning. Når denne vurderingen er foretatt kan hensynet til bærekraft forstås å være ivaretatt.

Landbasert oppdrett er antatt å kunne løse mange av miljøutfordringene som merdbasert oppdrett i sjø står overfor. Det kan derfor antas at mange landbaserte akvakulturanlegg vil ha mindre grad av miljøpåvirkning enn sjøanlegg, selv om de har betydelig tilknytning til sjøen. Anlegg på land har mange muligheter til å samle opp avfall fra produksjonen, hindre rømming av fisk og minimere eller unngå helt at lakselus kommer til fisken.

Det er etter dette ikke anleggets tilknytning til sjø som er det sentrale å vurdere for å ivareta de bakenforliggende hensyn. Det kan derfor slutes at anleggets «tilknytning» til sjø i seg selv ikke er avgjørende for om det skal tildeles vederlagsfri tillatelse.

9 Oppsummering og konklusjon

Denne avhandlingen har søkt å avklare hvilke akvakulturanlegg som kan tildeles vederlagsfri tillatelse til akvakultur av matfisk av laks og ørret på land i medhold av laksetildelingsforskriften § 28d. For å besvare dette spørsmålet er relevante rettskilder gjennomgått for å avklare hvilke løsninger de isolert taler for. I denne delen vil de ulike bidragene sammenholdes for å besvare spørsmålet i avhandlingen.

Den første rettskilden som ble behandlet var ordlyden «på land» i laksetildelingsforskriften § 28d. Som nevnt i kapittel 3 gir ikke ordlyden i seg selv et klart svar på hvilke anlegg som kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett på land. Det må derfor undersøkes om andre rettskilder kan bidra til å besvare spørsmålet. Forskriftens ordlyd sett i lys av innholdet i den private eiendomsretten kan imidlertid tas til inntekt for at det er forholdene etter utbygging av det planlagte anlegget som er avgjørende når det skal vurderes om det kan gis tillatelse.

I kapittel 4 blir det lagt til grunn at fortrenghet av allmenningen i sjø er en av årsakene til at det kreves vederlag for tillatelse i sjø, og hovedbegrunnelsen for at det ikke kreves vederlag for tillatelse på land. Ut fra disse hensyn kunne det tenkes at grensen mellom land og sjø kan trekkes etter eiendomsgrensen. Hensynet til lovens formål om lønnsomhet og konkurransekraft tilsier også at oppdretter bør gis vederlagsfri tillatelse når privat eiendom benyttes til produksjonen.

Eiendomsgrensen strekker seg imidlertid et stykke ut i det som språklig anses som «sjø» og sammenfaller dermed ikke med ordlyden «på land» i alle tilfeller. En grense mellom land og sjø som trekkes etter kystkonturene vil i alle tilfeller sammenfalle med ordlyden «land» og «sjø». Grensedragningen etter kystkonturene vil i tillegg ivareta hensynet til fortrenghet av allmenningen i sjø og kan tenkes å medvirke til mer bærekraftig produksjon siden anlegg med laveste nivå under HAT fortsatt anses å være «på land». Det kan dermed legges til grunn at anleggets plassering i forhold til kystkonturene er et avgjørende moment når det skal tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett «på land». Produksjonens plassering er ikke alene avgjørende. Akvakulturanlegget som helhet som må ligge innenfor kystkonturene for at det skal anses å være «på land». Det kan heller ikke være avgjørende om anlegget har laveste nivå over eller under HAT.

Selv om et akvakulturanlegg ligger innenfor kystkonturene, kan det ha betydelig tilknytning til sjøen. I forhold til formålet om bærekraft vil det imidlertid være anleggets miljøpåvirkning som er aktuell å vurdere. Som nevnt i kapittel 7 kan stor grad av miljøpåvirkning tilsi at anlegget må reguleres på samme vis som merdbaserte anlegg i sjø. I tillegg til å vurdere om anlegget ligger innenfor kystkonturene må det derfor vurderes hvilken miljøpåvirkning produksjonen fra anlegget kan tenkes å medføre før det tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett «på land». Denne vurderingen kan imidlertid anses å falle inn under myndighetenes forpliktelse til å vurdere søknadens miljømessige forsvarlighet ved klarering av lokalitet. I den sammenhengen tilsier retningslinjene i naturmangfoldloven at myndighetene også må

vurdere hensynet til samlet belastning og de beste samfunnsmessige resultater. I forbindelse med grensedragningen mellom vederlagsfri tillatelse til oppdrett «på land» og tillatelse til oppdrett «i sjø» vil imidlertid det avgjørende fortsatt være anleggets plassering i forhold til kystkonturene.

Det kan etter dette konkluderes med at akvakulturanlegg som i sin helhet ligger innenfor kystkonturene kan tildeles vederlagsfri tillatelse til akvakultur av matfisk av laks og ørret «på land» etter laksetildelingsforskriften § 28d første ledd bokstav b nummer 2.

10 Avslutning

Avslutningsvis i denne avhandlingen vil jeg foreta en kort vurdering av rettstilstanden slik den fremstår i dag og mulige utviklinger for rettstilstanden framover.

I saken til Losna har Nærings- og fiskeridepartementet behandlet og avslått klagen på vedtaket fra Fiskeridirektoratet som gikk ut på å omgjøre tillatelsen som ble tildelt. Avgjørelsen om å avslå klagen kan ikke videre påklages når Kongen vil være klageinstans, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd bokstav c. Departementet har i sin avgjørelse gitt en begrunnelse for hvorfor de mener at vilkåret «på land» ikke er oppfylt i det aktuelle tilfellet. Vurderingen fra departementet vil kunne påvirke behandlingen av senere søknader om tillatelse. Fylkeskommunene må fortsatt foreta en selvstendig vurdering av om det skal tildeles vederlagsfri tillatelse i de enkelte tilfeller, og de er således ikke bundet av den tolkningen direktoratet og departementet legger til grunn. Så lenge det ikke foreligger en endelig rettslig avklaring av hva som kan anses å være «på land» etter laksetildelingsforskriften § 28d, eller en tydelig grensedragning i lovtekst, så vil fylkeskommunene trolig rette seg etter den tolkningen som overordnede forvaltningsorganer har lagt til grunn.

Siden det i de sakene som har vært behandlet av Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet ikke er angitt noen konkrete vurderingsmomenter vil det være vanskelig å forutse hva resultatet blir i de tilfeller hvor anleggets laveste nivå ligger under HAT. Det medfører usikkerhet for søker og investorer. Det er som nevnt både energi- og kostnadsbesparende effekter ved å bygge anlegg som ligger på havnivå som gir minst mulig løftehøyde av sjøvann. Samtidig er det ingen åpenbare hensyn som begrunner at anlegg som ligger under HAT og benytter seg av gjennomstrømning ikke kan tildeles vederlagsfri tillatelse, uten at det er vurdert konkret hvilken miljøpåvirkning de har sammenlignet med

anlegg i sjøen. Planlegging og bygging av landbaserte anlegg er kapitalkrevende. Dersom resultatet av søknadsprosessen er usikkert kan det tenkes at flere aktører i stedet velger trygge løsninger, slik som å bygge mer energikrevende anlegg som har laveste nivå over HAT. Det kan også tenkes at usikkerheten fører til at flere aktører velger å etablere landbasert oppdrett i utlandet i stedet for i Norge. Det vil i så fall kunne tenkes å medføre tapte mulighet, både for norsk havbruksnæring og leverandørindustrien, men i tillegg føre til tapte arbeidsplasser og verdiskapning langs kysten.

Som en følge av at verken lovteksten eller retningslinjen fra myndighetene klart angir hvor grensen mellom vederlagsfri tillatelse til oppdrett «på land» og tillatelse til oppdrett «i sjø» går, kan rettstilstanden per i dag anses som usikker. Denne avhandlingen har forsøkt å avklare rettstilstanden slik at det på en forutsigbar måte kan avgjøres hvilke anlegg som kan tildeles vederlagsfri tillatelse til oppdrett «på land». Dersom grensen mellom land og sjø primært følger linjen av kystkonturene vil det kunne gi et absolutt og naturlig skille mellom tillatelser i sjø og tillatelser på land som ivaretar de hensyn som begrunner en ordning med vederlagsfri tillatelse.

Dersom rettstilstanden skal endres kan det tenkes å skje på ulike måter. For det første kan det skje gjennom behandling i domstolene hvor en endelig avgjørelse kan avklare innholdet i vilkåret «på land» for fremtidige saker. For det andre kan det tenkes at det foretas en lovendring hvor innholdet i vilkåret presiseres, for eksempel gjennom en legaldefinisjon. Dersom Nærings- og fiskeridepartementet mener at retningslinjen de utga i 2019 angir en hensiktsmessig måte å avgjøre hvilke anlegg som kan tildeles vederlagsfri tillatelse kan det tenkes at innholdet i denne konkretiseres og blir gitt i forskrifts form. Det vil sikre at aktørene er kjent med innholdet. For det tredje kan det tenkes at Nærings- og fiskeridepartementet utgir en ny retningslinje som igjen forsøker å avklare innholdet i vilkåret, og således endrer praksis hos tildelingsmyndighetene, slik at saksbehandlingen blir mer forutsigbar både for forvaltningsorganet og for søker.

Referanseliste

Norske lover

Akvakulturloven	Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur
Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Friluftsløven	Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet
Naturmangfoldloven	Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold
Plan- og bygningsloven	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling

Forskrifter

Forskrift 15. mai 2020	Forskrift 15. mai 2020 nr. 1012 om tildeling av produksjonskapasitet til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2020 gjennom auksjon (auksjonsforskriften 2020)
Forskrift 16. januar 2017	Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften)
Forskrift 01. juni 2016	Forskrift 01. juni 2016 nr. 562 om endring i laksetildelingsforskriften, akvakulturdriftsforskriften og forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret

Forskrift 24. juni 2013

Forskrift 24. juni 2013 nr. 754 om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2013

Forskrift 22. desember 2004

Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillastelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften)

Lovforarbeider

Innst. 361 S (2014-2015)

Innst. 361 S (2014-2015) Innstilling fra næringskomiteen om forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett

Ot. prp. nr. 10 (2008-2009)

Ot. prp. nr. 10 (2008-2009) om lov om endring i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)

Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)

Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Ot.prp. nr. 61 (2004-2005)

Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakultur (akvakulturloven)

Ot.prp. nr. 65 (2000-2001)

Ot.prp. nr. 65 (2000-2001) om lov om endring i lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. (vederlag ved tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret)

St.meld. nr. 16 (2014-2015)

St.meld. nr. 16 (2014-2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett

Rapporten «laks på land» fra 2015 Jens Christian Holm, Kristin Vassbotten, Heidi Hansen, Inger Eithun, Otto Andreassen, Frank Asche, Frode Reppe, Jon Arne Grøttum og Karianne Thorbjørnsen. *Laks på land*, 2015 <https://www.fiskeridir.no>

Høringsnotat (2015) Nærings- og fiskeridepartementet, «Høringsnotat av 10. desember 2015 - Forslag til endringer i regelverket for å legge til rette for landbasert oppdrett»

Rettspraksis

Rt. 1998 s. 1164 strandgjerdet

Rundskriv og politiske erklæringer

Nærings- og fiskeridepartementet (2019) Nærings- og fiskeridepartementet, «Retningslinje for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret», 2019, <https://www.fiskeridir.no>

Stortinget (2020) Stortinget, «Skriftlig spørsmål fra Åsunn Lyngedal (A) til fiskeri- og sjømatministeren, dokument nr. 15:1152 (2019-2020)», 2020, <https://www.stortinget.no> (Lest 26. april 2021)

Vedtak og skriv fra forvaltningen

Fiskeridirektoratet (2019) Fiskeridirektoratet, «Arctic Seafarm Langset AS - Klarering av ny landbasert akvakulturlokalitet

	Langsetvågen i Nesna kommune. Fiskeridirektoratets tilrådning» 2019
Fiskeridirektoratet (2020)	Fiskeridirektoratet, «Losna Seafood AS - Omgjering av løyve » 2020
Fiskeridirektoratet (2020)	Fiskeridirektoratet, «Losna Seafood AS - varsel om omgjering» 2020
Fiskeridirektoratet (2020)	Fiskeridirektoratet, «A.S.L. AS - Oppheving av vedtak om tillatelse» 2020
Fiskeridirektoratet (2020)	Fiskeridirektoratet, «A.S.L. AS - Utsatt iverksetting av vedtak om tillatelse» 2020
Vestland fylkeskommune (2020)	Vestland fylkeskommune, «Losna Seafood AS - Løyve til landbasert matfiskproduksjon av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune» 2020
Nordland fylkeskommune (2021)	Nordland fylkeskommune, «Gigante Salmon Rødøy AS - Akvakulturtillatelse for matfisk av laks på landbasert akvakulturlokalitet Rosøy» 2021
Nordland fylkeskommune (2020)	Nordland fylkeskommune, «Arctic Seafarm Langset AS - Akvakulturtillatelse til landbasert matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret på ny lokalitet 45009 Langsetvågen i Nesna kommune» 2020
Nordland fylkeskommune (2018)	Nordland fylkeskommune, «Andfjord Salmon AS - Akvakulturtillatelse for landbasert matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret ved landlokalitet Kvalnes i Andøy kommune» 2018

- Nærings- og fiskeridepartementet (2021) Nærings- og fiskeridepartementet, «Losna Seafood AS - Svar på klage vedrørende omgjøring av løyve til landbasert akvakultur» 2021
- Sogn og Fjordane fylkeskommune (2017) Sogn og Fjordane fylkeskommune, «Bulandet miljøfisk AS - Løyve til å etablere landbasert anlegg for matfisk av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 37877 Gjørøy Nord i Askvoll kommune» 2017

Litteratur

- Eckhoff (2014) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, Forvaltningsrett, 10. utg. ved Eivind Smith. utg. Universitetsforl. 2014
- Falkanger (2016) Falkanger, Thor, Tingsrett, i Aage Thor Falkanger (red.), 8 utg. Universitetsforl. 2016
- Hovland (2014) Hovland, Edgar, Norges fiskeri- og kysthistorie : B. 5 : Over den leiken ville han rå : norsk havbruksnærings historie, bd. B. 5 Fagbokforl. 2014
- Kjærstad (2003) Kjærstad, Håvard, «Forvaltningspraksis som rettskilde - belyst med praksis fra ett eller flere forvaltningsområder» Jussens venner, 38, nr. 3, 2003
- Mellbye (2018) Mellbye, Halfdan, Rettslig regulering av norsk akvakultur, Universitetsforl. 2018
- Myklebust (2010) Myklebust, Ingunn Elise, «Strandrett og offentlig styring av arealbruk i sjø : strandeigaren sin rett til tradisjonelle og nye utnyttingsmåtar i sjøen i

	møte med offentlig arealplanlegging og konsesjonsreglar» 2010
Nygaard (2004)	Nygaard, Nils, Rettsgrunnlag og standpunkt, 2. utg. utg. Universitetsforl. 2004
Skoghøy (2018)	Skoghøy, Jens Edvin A., Rett og rettsanvendelse, Universitetsforl. 2018

Andre kilder

Advokatfirmaet PwC (2020)	Advokatfirmaet PwC, «Utsegn i samband med varsel om mogleg omgjering» 2020
Advokatfirmaet Øverbø Gjørtz (2020)	Advokatfirmaet Øverbø Gjørtz, «Svar på anmodning om beskrivelse av lanbasert anlegg» 2020
Andfjord Salmon AS (2021)	Andfjord Salmon AS, https://www.andfjord.no/teknologien (Lest 26. april 2021)
Bulandet Miljøfisk AS (2021)	Bulandet Miljøfisk AS, https://www.bulandetmiljofisk.no/ (Lest 26. april 2021)
Fiskeridirektoratet (2020)	Fiskeridirektoratet, «Auksjon august 2020», https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Auksjon-av-produksjonskapasitet/Auksjon-august-2020 (Lest 4. mars 2021)
Fiskeridirektoratet (2021)	Fiskeridirektoratet, «overføre kompetanse til fylkeskommunene»,

- <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Dokumenter/Veiledere/Akvakulturforvaltning/2.-Styring-av-akvakulturforvaltningen/2.2.-Forvaltningsreformen/2.2.3.-Kompetanseoverfoering> (Lest 28. april 2021)
- Forbrukerguiden (2021) Forbrukerguiden, «Normalt strømforbruk», <https://forbrukerguiden.no/normalt-stromforbruk/> (Lest 28. april 2021)
- Høyvåg (2019) Høyvåg, Øystein, klage på gjennomføring av endringer til anlegget, (2019)
- Iversen (2013) Iversen, Audun, Otto Andreassen, Øyvind hermansen, Thomas A. Larsen og Bendik Fyhn Terjesen. rapport 32/2013: Oppdrettsteknologi og konkurranseposisjon, 2013
- Kartverket (2021) Kartverket, «Vannstands nivå», <https://www.kartverket.no/til-sjos/se-havniva/referanseniva/vannstands-niva> (Lest 26. april 2021)
- Nærings- og fiskeridepartementet (2021) Nærings- og fiskeridepartementet, «Pressemelding: Regjeringen vil sikre vekst og konkurransekraft i havbruk», <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Regjeringen-vil-sikre-vekst-og-konkurransekraft-i-havbruk/id754291/> (Lest 28. april 2021)
- Språkrådet (2021) Språkrådet, «land», <https://ordbok.uib.no> (Lest 26. april 2021)
- Språkrådet (2021) Språkrådet, «sjø», <https://ordbok.uib.no> (Lest 26. april 2021)

www.ssb.no

Steinset, Trond A., «Oppdrettslaks til heile verda», <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/oppdrettslaks-til-heile-verda> (Lest 04. mars 2021)

www.snl.no

Vøllestad, Asbjørn, «smolt», <https://snl.no/smolt> (Lest 2. mars 2021)

www.ilaks.no

Olsen, Stian, «Fredrikstad Seafoods skal slakte den første laksen tidligere enn antatt», <https://ilaks.no/fredrikstad-seafoods-skal-slakte-den-forste-laksen-tidligere-enn-antatt-vi-har-faktisk-mattet-iverksette-tiltak-for-a-holde-tilbake-fisken/> (Lest 28. april 2021)

www.ilaks.no

Witzøe, Andreas, «Planlegger tre landbaserte oppdrettsanlegg med total årlig kapasitet på langt over 100.000 tonn», <https://ilaks.no/planlegger-tre-landbaserte-oppdrettsanlegg-med-total-arlig-kapasitet-pa-langt-over-100-000-tonn/> (Lest 08. mai 2021)

www.ilaks.no

Berge, Aslak, «- Det kan ikke være slik at vi ikke får lov å gjøre det fordi det er for bra», <https://ilaks.no/det-kan-ikke-vaere-slik-at-vi-ikke-far-lov-a-gjore-det-for-det-er-for-bra-og-sa-kan-vi-gjore-det-i-utlandet/> (Lest 28. april 2021)

www.wikipedia.org

«Recirculating aquaculture systems (RAS)», [https://no.wikipedia.org/wiki/Recirculating_aquaculture_systems_\(RAS\)](https://no.wikipedia.org/wiki/Recirculating_aquaculture_systems_(RAS)) (Lest 08. mai 2021)

Vedlegg

Vedlegg 1: Retningslinje fra Nærings- og fiskeridepartementet 2019

Vedlegg 2: Akvakulturtillatelse til Bulandet Miljøfisk AS

Vedlegg 3: Akvakulturtillatelse til Andfjord Salmon AS

Vedlegg 4: Akvakulturtillatelse til Arctic Seafarm Langset AS (ASL AS)

Vedlegg 5: Fiskeridirektoratet – tilrådning for klarering av lokalitet til ASL AS

Vedlegg 6: Fiskeridirektoratet – utsatt iverksetting av tillatelse til ASL AS

Vedlegg 7: Advokatfirmaet Øverbø Gjørtz – utfyllende beskrivelse av anlegget til ASL AS

Vedlegg 8: Fiskeridirektoratet – oppheving av tillatelse til ASL AS

Vedlegg 9: Akvakulturtillatelse til Losna Seafood AS

Vedlegg 10: Fiskeridirektoratet – varsel om omgjøring av tillatelse til Losna

Vedlegg 11: Advokatfirmaet pwc – uttalelser ang. Omgjøring fra Losna

Vedlegg 12: Fiskeridirektoratet – omgjøring av tillatelse til Losna

Vedlegg 13: Nærings- og fiskeridepartementet – svar på klage om omgjøring for Losna

Vedlegg 14: Akvakulturtillatelse til Sande Aqua AS

Vedlegg 15: Akvakulturtillatelse til Gigante Salmon Rødøy AS

Vedlegg 16: Naboklage på endringer i anlegget til Gigante Salmon Rødøy AS





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 akvakulturvirkomheten 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 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.

Sakshandsamar:

Elisabeth Aune
E-post: Elisabeth.Aune@sfj.no
Tlf.: 41530695

Vår ref.

Sak nr.: 16/6043-9
Gje alltid opp vår ref. ved kontakt

Internt l.nr.

35922/17

Dykkar ref.**Dato**

LEIKANGER, 25.09.2017

Bulandet Miljøfisk AS
Nordsjøvegen 938

6987 BULANDET

SF-A-33 Bulandet Miljøfisk AS, org nr 916066899 Løyve til å etablere landbasert anlegg for matfisk av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet 37877 Gjørøy Nord i Askvoll kommune

Vi syner til Dykkar søknad, dagsett 28.07.2016 om løyve til å etablere landbasert anlegg for produksjon av matfisk av laks, aure og regnbogeaure på lokalitet Gjørøy Nord i Bulandet i Askvoll kommune.

Vedtak

Sogn og Fjordane fylkeskommune gir med dette Bulandet Miljøfisk AS med konsesjonane SF-A-33 løyve til produksjon av matfisk av laks (*Salmo salar*), aure (*Salmot rutta*) og regnbogeaure (*Oncorhynchus mykiss*) i landbasert anlegg på lokalitet Gjørøy Nord i Askvoll kommune:

Lokalitetsnr.	Lokalitetsnamn	Kommune	MTB
37877	Gjørøy Nord	Askvoll	3900

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

Posisjon**N 61° 17,716'****Ø 4° 37,984**

Lokaliteten Gjørøy Nord er klarert for Bulandet Miljøfisk AS med konsesjonsnummer SF-A-33. Sogn og Fjordane fylkeskommune syner til akvakulturregisteret på Fiskeridirektoratet si heimeside www.fiskeridir.no.

Lovheimel

Løyvet er gjeve av Sogn og Fjordane 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).

Grunngjeving

Bulandet Miljøfisk AS søkte 28.07.2016 om løyve til å etablere landbasert anlegg for produksjon av matfisk av laks og regnbogeaure på lokalitet Gjørøy Nord i Bulandet i Askvoll kommune.

Askvoll kommune har i formannskapsmøte 19.10.2017 handsama saka, og tilrår at Bulandet Miljøfisk AS får løyve som omsøkt. Det kom ikkje inn merknader etter den offentlege høyringa.

Høyring etter forskrift om konsekvensutgreiingar etter sektorlover

Tiltaket fell inn under vedlegg II i forskrift om konsekvensutgreiingar for tiltak etter sektorlover (FOR 2014 - 12 - 19 - 1758). Søknaden skal då handsamast etter § 3 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 III i forskrifta. Det vart heller ikkje reist krav om supplerande utgreiingar frå fagmyndigheitene for dei respektive kriteria i vedlegg III.

Fiskeridirektoratet region Vest har i brev datert 10.10.2016 gjeve uttale til søknaden, og rår til at søknaden vert stetta.

Kystverket Vest har i vedtak 24.11.2016 med heimel i hamne og farvasslova gjeve løyve til legging av inntaks- og avløpsleidning, og sett krav om merking.

Fylkesmannen si miljøvernavdeling gav 14.07.2017 med heimel i ureiningslova utsleppsløyve for produksjon av matfisk laksefisk med ein biomasse på inntil 5500 tonn.

I si vurdering ar av konsekvensar for natur, miljø og friluftsliv i høve til Akvakulturlova §§ 10, 15 og 16, datert 17.07.2017, seier Fylkesmannen at det meste av konflikhtar med naturverdiar er avklart i reguleringsplanprosessen.

Mattilsynet region sør og vest har i vedtak datert 21.09.2017 gjeve Bulandet Miljøfisk AS løyve til å etablere ein ny landbasert lokalitet for laksefisk på Gjørøy Nord i Bulandet i Askvoll kommune for produksjon av matfisk av laksefisk med maksimal biomasse på 3 900 MTB. Vedtaket er basert på ein dispensasjon til å drive landbasert produksjon av matfisk av laks og aure, og det er sett vilkår om at lokaliteten vert godkjent for 1 560 MTB fram til verksemda har dokumentert at drifta av matfiskproduksjon i det landbaserte anlegget er forsvarleg med omsyn til fiskehelse og fiskevelferd.

VÅR VURDERING

Sogn og Fjordane 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 mangfald, 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 vassførekomsttar beskyttast mot forverring, forbehold 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 mellom vassførekomsten 0281000030-C Ryggsteinhavet og 0280000031-C Ytre Sula - Værlandet, 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 grunngeve i søknaden

2. Alternativ bruk av området til anna akvakultur.

Løyvet kjem ikkje i konflikt med anna eksisterande eller planlagt akvakultur

3. Anna bruk av området.

Klarering av arealbruk er gjort, og det er utarbeidd og vedtatt reguleringsplan for tiltaket.

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 er utarbeidd og vedtatt reguleringsplan for området 19.10.2016.

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 Lov om akvakultur 17.06.2005 nr. 79 gjev Sogn og Fjordane fylkeskommune med dette Bulandet Miljøfisk AS med konsesjon SF-A-33 løyve til landbasert produksjon av matfisk av laks (*Salmo salar*) og regnbogeauge (*Oncorhynchus mykiss*) på lokalitet 37877 Gjørøya Nord i Askvoll 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

Sogn og Fjordane 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 styresmaktene 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 akvakulturlovgevinga.

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



Endre Høgalmen
Ass fylkesdirektør for næring og kultur

Elisabeth Aune
seniorrådgjevar

Brevet er elektronisk godkjent og er utan underskrift

Vedlegg:

Kart

Løyve frå Kystverket Vest, datert 24.11.2016

Løyve frå Mattilsynet region Sør og Vest, datert 21.09.2017

Løyve frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, datert 14.07.2017

Kopi til:

Mattilsynet Sør og Vest, Postboks 383, 2381 BRUMUNDDAL
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Njøsavegen 2, 6863 LEIKANGER
Kystverket Postboks 1502, 6025 ÅLESUND
Askvoll kommune, Postboks 174, 6988 ASKVOLL
Fiskeridirektoratet, Postboks 185 Sentrum, 5804 BERGEN

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.

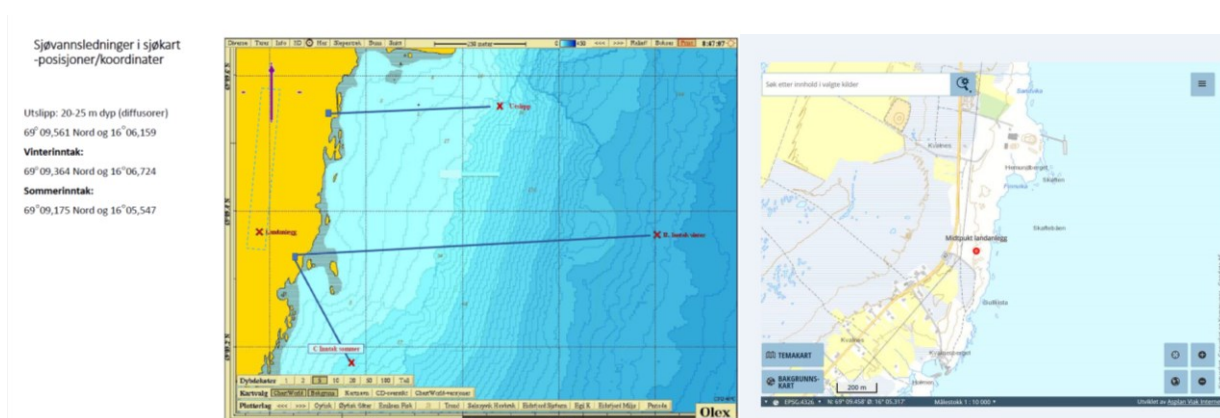
Vedtak

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 forbruk 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*. 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. 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

1113341

Orientering om klagerett

1113342

Oversendelse av korrigeret tillatelse ved lokaliteten Kvalnes i Andøy kommune.

1115918

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

1115919

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

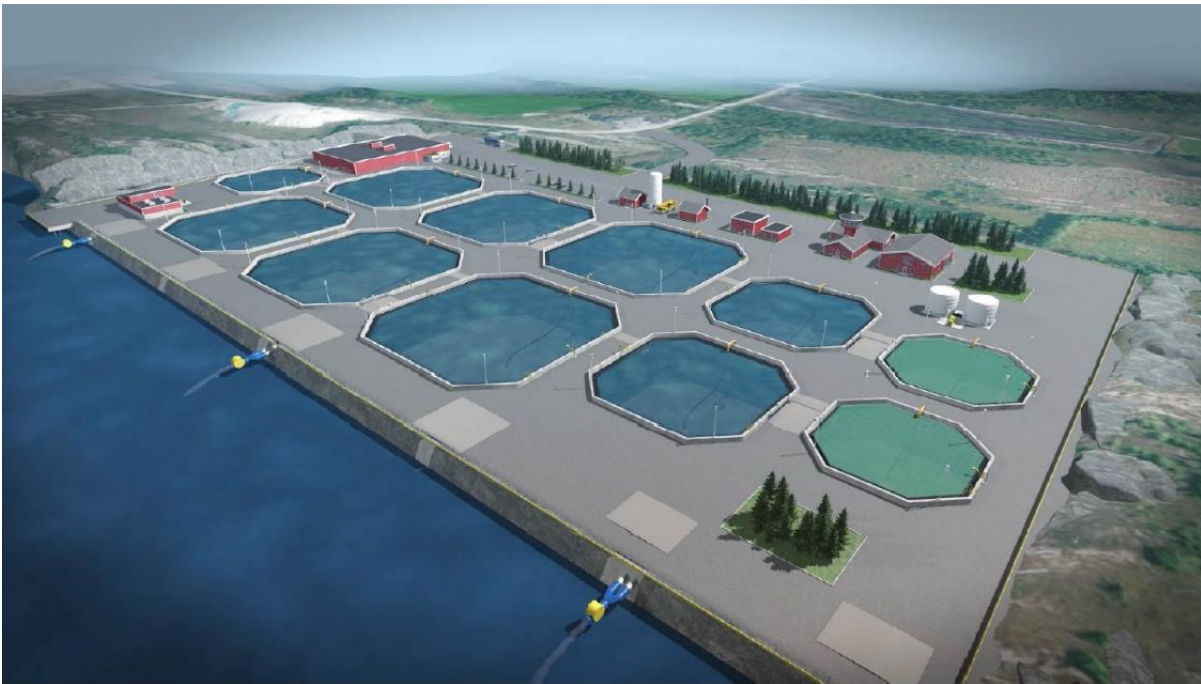
Avdeling for samfunnsutvikling
Næring
Ann Helen Haubakk
Tlf: 75 65 03 19

Besøksadresse: Prinsensgate 100

Midtpunkt landanlegg

N 66°16.192'

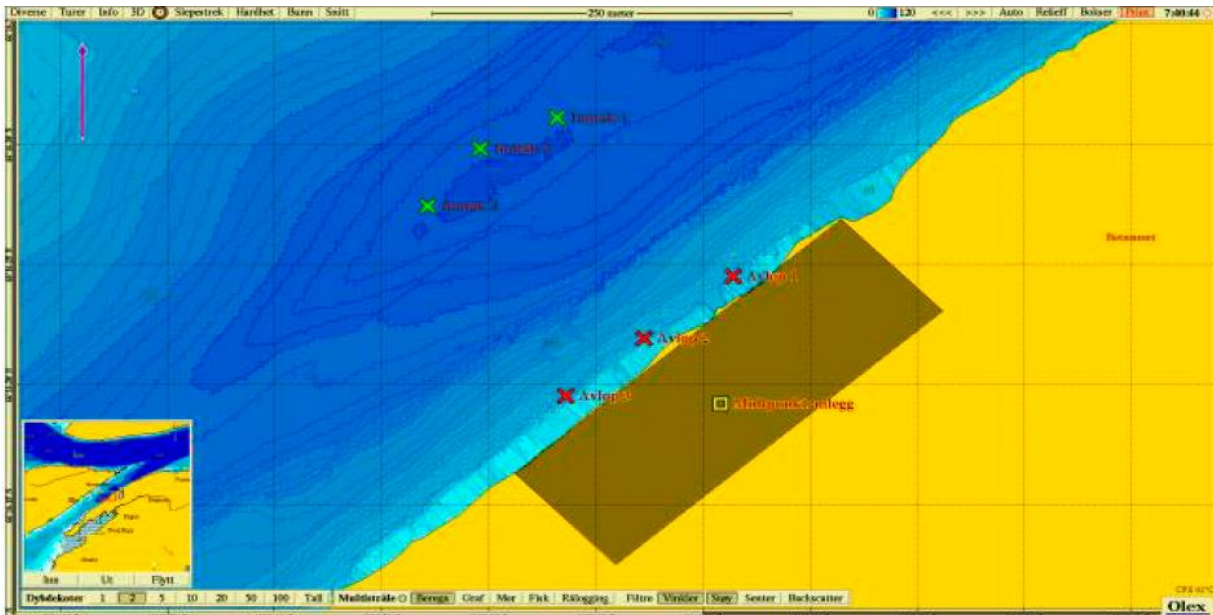
Ø 13°10.017'



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 døgntilværelse. 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 Engentjønnen, 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 befaring 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 villtloven;*

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 skrotingsaktivitet 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
Tilsvaer 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
Tilsvaer 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

Vedlegg:

Uttalelse vedrørende ny lokalitet for akvakultur - Langsetvagen
(L)(2437381)

DokID

1575518

Nordland Fylkeskommune

Postboks 1485

8048 BODØ

Adm.enhet: Forvaltningsseksjonen i region
Nordland

Saksbehandler: Mira Bolsøy Aasjord

Telefon: 954 99 973

Vår referanse: 18/15951

Deres
referanse:

Dato: 04.01.2019

Arctic Seafarm Langset AS 920624804 - Klarering av ny landbasert akvakulturlokalitet Langsetvågen i Nesna kommune. Fiskeridirektoratets tilrådning

Vi viser til søknad fra Arctic Seafarm Langset AS, datert 03.10.2018, angående klarering av landbasert akvakulturanlegg for matfisk ved lokalitet Langsetvågen i Nesna kommune. Lokaliteten søkes klarert for en biomasse på 15000 tonn MTB, av laks, ørret og regnbueørret, til kommersielt formål.

Plansituasjonen

Søknaden har nå vært offentlig utlyst og kommunalt behandlet etter gjennomført reguleringsplanprosess i Nesna kommune. Kommunen kom med en uttalelse, datert 07.12.2018, om at søknaden samsvarer med gjeldende reguleringsplan og at kommunen har ingen merknader til søknaden. Søknaden skal nå behandles av sektoretatene.

Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet er myndighetenes rådgivende og utøvende organ innen fiskeri- og havbruksforvaltning i Norge. Vår oppgave når det gjelder arealforvaltning er å sikre eksistens og utviklingsmuligheter for marine næringer - fiskeri og akvakultur - herunder å ta vare på marint biologisk mangfold. Dette oppnås best ved å tilstrebe en balansert og bærekraftig utnyttelse av kystsonen. Fiskeridirektoratet region Nordland skal gi en faglig uttalelse om konfliktpotensialet knyttet til fiskeriinteressene, både det som angår arealbruk og miljø.

Vurdering av konfliktpotensialet

Fiskerinæringens bruk av området

Fiske- og ressursområdene i Nesna kommune er kartlagt av Fiskeridirektoratet i samarbeid med lokale fiskere. Kartleggingsmetoden som er benyttet er intervju av yrkesfiskere. Kartleggingen av fiskeriaktivitet i sjøområdene rundt omsøkte lokaliteten ble gjennomført i 2015. Fiskeridataene er lagt inn i Fiskeridirektoratets kartdatabase, Yggdrasil, og er tilgjengelig på Fiskeridirektoratets nettsider: <https://kart.fiskeridir.no/fiskeri>.

Utslippspunktene for akvakulturanlegget er planlagt plassert innenfor et registrert gyteområde for kysttorsk. Ca. to kilometer nordøst for utslippspunktene er det et registrert rekefelt. Fiskarlaget opplyser i sin uttalelse om at det lokale fiskarlaget er bekymret for tilførselen av nitrogen og fosfor innenfor gyteområdet.

Påvirkninger og effekter på marint miljø og marine ressurser

En resipientundersøkelse, gjennomført av Aqua Kompetanse AS, viste gode bunnforhold, med god biodiversitet og fine elektrokjemiske målinger. Det ble foretatt en måneds vannstrømmålinger utenfor det planlagte anlegget. Strømforholdene ble vurdert som relativt sterk, med en tydelig definert strømretning som følger sundets orientering. Hydrografimålinger, som ble gjennomført i to runder på tre stasjoner i sundet, viste at det noe lagdeling i området i enkelte perioder.

Lokaliteten søkes klarert for en høy biomasse. Det planlagte anlegget vil kun slippe ut vann fra landmerkene, slik at det bare vil være utslipp av næringssalter slik som fosfor og nitrogen. En årlig produksjon på 15 000 tonn fisk vil slippe ut rundt 660 tonn nitrogen og 82,5 tonn fosfor.

Aqua kompetanse AS har gjennomført strøm og resipientundersøkelser ved planlagt lokalitet, og i en samlerapport fra Langsetvågen, basert på tilgjengelig data per 16.04.2018, uttaler miljøseksjonen følgende under «3.1 Bæreevne»:

«Med bakgrunn i resipientundersøkelsen og vannstrømmålingene tyder det på at området utenfor Langsetvågen har god bæreevne. Det planlagte landanlegget skal kun slippe ut vann fra landmerkene, slik at det bare vil være utslipp av næringssalter og uorganiske sedimenteringspartikler. Økt tilførsel av næringssalter kan føre til økt primærproduksjon i perioder, som videre vil føre til økt tilførsel av døde alger og påfølgende mikrobiologisk aktivitet både i vannsøyla og på haøbunnen. Utslippsvannet skal slippes ut i overflata, og vil holde omtrent samme tetthet som bunnvannet og dermed synke. Med tanke på strømforholdene i området er det sannsynlig at utslippsvannet vil spres godt gjennom vannsøyla og følge strømdynamikken i flere dyp.»

Det vil likevel være viktig å følge opp resipienten med hydrografimålinger og rutinemessige resipientundersøkelser for å kunne vurdere videre om produksjonen går utover resipientens bæreevne.»

I et notat fra Aqua kompetanse vedlagt søknaden uttales det at det i tillegg til matfiskproduksjon er tenkt algeproduksjon i forbindelse med utslippsvannet fra anlegget.

Fiskeridirektoratets vurdering

Fiskeridirektoratet har vurdert konfliktpotensialet ved etablering av omsøkt lokalitet Langsetvågen opp mot fiskeriinteressene og det marine miljøet i området, og tilrår at søknaden innvilges som omsøkt. Gjennom gjeldende lovverk stilles det strenge krav om jevnlig miljøundersøkelser, for å sikre bærekraftig drift ved lokaliteten. Fiskeridirektoratet forventer at lovverket etterfølges.

Med hilsen

Håvard Dekkerhus
seksjonssjef

Mira Bolsøy Aasjord
planrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift

Mottakerliste:

Nordland Fylkeskommune	Postboks 1485	8048	BODØ
------------------------	---------------	------	------

Kopi til:

Fylkesmannen I Nordland	Postboks 1405	8002	BODØ
Kystverket	Postboks 1502	6025	ÅLESUND
Mattilsynet	Felles postmottak Postboks 383	2381	BRUMUNDDAL
Nordland Fylkes Fiskarlag	Postboks 103	8001	BODØ
Norges Kystfiskarlag	Postboks 97	8380	RAMBERG

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

K O P I



POST OG BESØKSADRESSE

Vikegata 25
6150 ØrstaTELEFON +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

Fiskeridirektoratet
Kyst- og havbruksavdelingen
Postboks 185
5804 BergenVår ref.:
128207/520098/ESADeres ref.:
20/12245Ansvarlig advokat:
Erik Staurset AndresenØrsta,
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 detaljprosjektet. 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 omfatter 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 akvakulturtillatsen 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 foretrelsel 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 akvakulturplanlegget 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
	Postboks 383		
Nesna kommune	Movegen 24	8700	NESNA



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.

Grunngeving

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. Føresettt 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.(omgjoring 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 legge 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 oppdrettsanlegg (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

tildele 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 omgjering

4.1 Rettsleg utgangspunkt

FDIR viser i sitt brev av 15. mai 2020 til forvaltningslova av 1967 § 35 som rettsleg grunnlag for mogeleg omgjering 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 omgjering 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 omgjering 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 tilfredsstillе 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 sjølv 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 merdrekkene 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 avslo 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 regnbogeare 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 visar 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 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.»

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 akvakulturvirkosomhet kan ikkje 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 skjøn 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 vurderar 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



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, ørret og regnbueørret på land på lokalitet 45021 Djupvika på Losna i Solund kommune, VL-SU-1. Fylkeskommunen sende et korrigert 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

Vår referanse 2020/46555-4
Dato 26.06.2020

SANDE AQUA AS
c/o Skipavika Næringspark AS Sandevegen 631
5977 ÅNNELAND

**VL-G-1 og -2-Sande Aqua AS, org. nr. 918858741 -
Løyve til og settefisk- og landbasert matfiskproduksjon av laks, aure og
regnbogeure på lokalitetane Rørvikneset I og II i Gulen kommune**

Vestland fylkeskommune viser til søknad frå Sande Aqua AS, som datert 24.06.2020 om løyve til settefisk- og landbasert matfiskproduksjon og av laks (*Salmo salar*), aure (*Salmo trutta*), og regnbogeure (*Oncorhynchus mykiss*) på lokalitetane Rørvikneset I og II i Gulen kommune.

Vedtak

Vestland fylkeskommune gir Sande Aqua AS løyve til landbasert settefisk- og matfiskproduksjon av laks (*Salmo salar*), aure (*Salmo trutta*), og regnbogeure (*Oncorhynchus mykiss*) med ein produksjon på inntil 27 400 tonn MTB matfisk og 5600 tonn settefisk.

Løyvet gjeld på følgjande lokalitetar i Gulen kommune:

Lokalitetsnr.	Lokalitetsnamn	Kommune	MTB
45030	Rørvikneset I	Gulen	27 400

Lokalitetsnr.	Lokalitetsnamn	Kommune	tonn
45031	Rørvikneset II	Gulen	5600

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

Midtpunkt matfisk	Midtpunkt settefisk
N 60° 52,017'	N 60° 52,133'
Ø 5° 1,517'	Ø 5° 1,600'

Lokalitetane er klarert for Sande Aqua AS med konsesjonsnummer VL-G-1 og -2

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).

Grunngjeving

Sande Aqua AS søkte 24.06.2019 om løyve til å etablere landbasert anlegg for produksjon av settefisk og matfisk av laks, aure og regnbogeure på Rørvikneset i Gulen kommune.

Vestland fylkeskommune ser av søknaden at anlegget har lågaste nivå (botn) i produksjonseiningane på eit nivå som er over høgaste astronomiske tidevatn (HAT). Jfr retningslinjer frå Nærings- og Fiskeridepartementet datert 04.07.2019; «*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 vurderer med dette at anlegget er plassert på land utifrå definisjonen til departementet.

Gulen kommune har 25.10.2019 handsama saka. Søknaden er i samsvar med reguleringsplanen for Skipavik Næringspark som mellom anna er avsett til landbasert oppdrett. Søknaden har vore på offentlig høyring. Det kom inn ein merknad frå Firda Sjøfarmer AS, ved Advokatfirmaet Thommessen. Dei er uroa for utsleppa frå Sande Aqua sitt planlagde anlegg, som vil kome svært nær deira oppdrettslokalitet 11700 Storeneset.

Vestland fylkeskommune syner her til Mattilsynet og Fylkesmannen i Vestland som har handsama søknaden etter ureiningslova og matlova. Dei har vurdert vurdert avstanden mellom dei to lokalitetane og kome fram til at det kan gjevast løyve til Sande Aqua AS.

Høyring etter forskrift om konsekvensutgreiingar

Tiltaket fell inn under vedlegg II til forskrift om konsekvensutgreiingar. Fylkeskommunen har vurdert at tiltaket verken får vesentlege verknader for miljø eller samfunn, og fagmynde har heller ikkje bede om supplerande utgreiingar.

Fiskeridirektoratet region Vest har i brev datert 20.09.2019 uttalt at det landbaserte anlegget ikkje vil kome i konflikt med fiskeriinteresser eller viktige gyte- og oppvekstområder for marin fisk.

Gulen kommune har 25.10.2020 med heimel i *Hamne og farvasslova* § 27, 2.ledd gjeve løyve til utlegging av avløp- og inntaksleidning som omsøkt, på vilkår som er nemnt i løyvet.

Fylkesmannen sin miljøvernavdeling gav 28.05.2020 med heimel i ureiningslova utsleppsløyve for produksjon av laksefisk med ein samla årleg biomasseproduksjon på inntil 33 000 tonn. Det er sett vilkår om ei gradvis opptrapping av produksjonen;

- «*Løyvet er gitt med vilkår om gradvis opptrapping av produksjonen. Anlegget må dokumentere sine utsleppsreducerende tiltak og starte opp med miljøovervaking, før produksjonen når 10 000 tonn per år eller innan 2 år.*»

Mattilsynet har i vedtak datert 20.11.2019 gjeve Sande Aqua AS løyve til å etablere landbasert oppdrett av settefisk og matfisk av laks, aure og regnbogeaure på Rørvikneset, med ein årleg produksjon på 27 400 tonn MTB matfisk og 5600 tonn settefisk. Mattilsynet viser også i sitt vedtaket til § 20 i akvakulturdriftsforskrifta;

- «*Produksjon og utprøving av metoden skal skje etter de forutsetningene beskrevet i Akvakulturdriftsforskriften §20, tredje ledd.*»

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 mangfald, 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 gjenopprettast 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 0280010300-C Brandangersundet, 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.

Løyvet kjem ikkje i konflikt med anna eksisterande eller planlagt akvakultur

3. Anna bruk av området.

Klarering av arealbruk er gjort. Området er regulert i Gulen kommune sin arealdel til mellom anna landbasert akvakultur.

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.

Skipavika næringspark, der anlegget skal ligge, er regulert til landbasert akvakultur.

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 VL-G-1 og -2 Sande Aqua AS løyve til produksjon av settefisk og landbasert matfisk av laks (*Salmo salar*), aure (*Salmo trutta*), og regnbogeaure (*Oncorhynchus mykiss*) på lokalitetane 45030 Rørvikneset I og 45031 Rørvikneset II i Gulen 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 myndighetene. Vi ber om at miljøundersøkingar blir sendt til myndighetene 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 inga handskriven underskrift

Vedlegg:

Løyve frå Mattilsynet datert 20.11.2019
Løyve frå Fylkesmannen datert 28.05.2020
Løyve frå Gulen kommune datert 25.10.2019
Kart

Kopi til:

FISKERIDIREKTORATET REGION VEST	Postboks 185 Sentrum
MATTILSYNET	Felles postmottak Postboks 383
FYLKESMANNEN I VESTLAND	Njøsavegen 2
KYSTVERKET VEST	Postboks 1502
GULEN KOMMUNE	Eivindvikvegen 1119
FIRDA SJØFARMER AS	Kalvøyna 75

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 søkers 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 følgene 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:

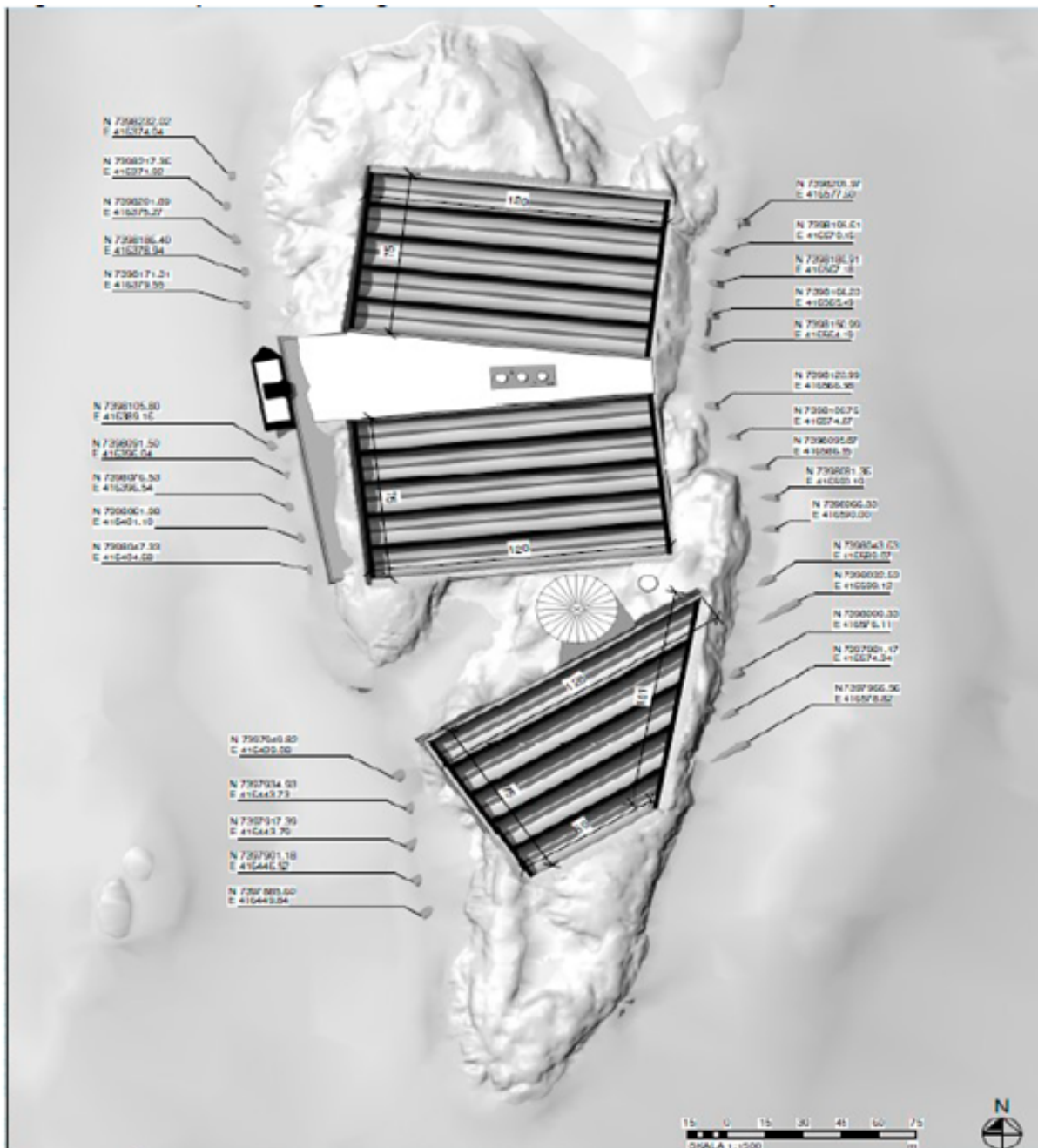
Lokalitetsnummer	Lokalitetsnavn	Kommune	Biomasse
45063	Rosøy	Rødøy	13731 tonn MTB *

*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 Statsforvalteren i Nordland	Rådhuset Postboks 1405	8185 8002	VÅGAHOLMEN BODØ
Øystein Høyvåg	16 Franklin Road Dorset Dt4 0jwUk		

Vedlegg:

	DokID
Mattilsynet fatter vedtak om godkjenning av etablering av ny lokalitet Rosøy i Rødøy kommune - kopibrev (L)(2513679)	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

Øystein Høyvåg
16 Franklin road
Weymouth
DT4 0JW
England

20. Sept 2019

Rødøy commune

Vedr. Akvakultursøknad for offentlig ettersyn - Gigante Salmon Rødøy AS org.nr. 922 699 453

Som eier av Risvik Gnr 73, bnr 4 Rødøy kommune legger jeg inn en klage på gjennomføring av de beskrevne endringer til anlegget.

Viser til tidligere konsekvensutredning angående etablering av landbasert oppdrettsanlegg på Lille indre Rosøy i Rødøy kommune. I dette dokumentet ble topp av bassengene beskrevet til å ligge på havnivå. Slik jeg forstår det vil vannivå i basseng reguleres av tidevannet. Hvorpå nå skal bunnen av bassengene ligge på Høyeste astronomiske tidevann.

Dette vil si at store deler av bassengene vil måtte bygges opp fra det eksisterende terreng og således være synlig. Vil anta at der du ikke kan sprengne ned i fjell for å få nok dybde i basseng vil det måtte bygges ved bruk av betong eller lignende materiale.

Den nesten lydløse gjennomstrømming av vann i anlegget er nå endret til at alt vann må pumpes ut og inn av bassengene. Dette vil kreve energi i form av generatorer som gir strøm til eventuelle pumper og det vil være støy som følge av pumper som kjøres kontinuerlig.

Hele anlegget ble beskrevet til å være så lite synlig fra min eiendom at jeg nesten ikke vil se noe eller høre noe.

Det skrivet og de enkle tegninger som er vedlagt søknad er alt for lite beskrivende til at jeg kan vurdere eller se for meg hvordan dette blir utseende. Det er ikke beskrevet mål med høyder, beskrivelse av støy og lignende. Tidligere skisser beskrev dybder på basseng på 13,5 meter, nå blir det beskrevet 7,5 meters dybde på basseng. Det sydlige bassenget vil da bli over terrenget ca 7,5 meter. (eller kanskje enda høyere?)

Ett slikt anlegg som er så synlig og endrer terreng og landskap burde ligge på tiltenkt industriområdet for Rødøy kommune.

Slik jeg ser det må det da være andre lokaliteter som er bedre egnet enn at man kan leie eller kjøpe en hvilkets som helst holme for så på enkle måter endre hele anlegget fra å ligge under havnivå til nå å ligge over havnivå.

Dette har nå endret seg så vesentlig i forhold til opprinnelig plan at det unike ved min eiendom er borte.

Jeg vil ikke akseptere de beskrevne endringer og ber om at de opprinnelige planer opprettholdes for etablering av «landbasert oppdrettsanlegg» på Lille indre Rosøy.

Mvh
Øystein Høyvåg
ohoyvag@talktalk.net