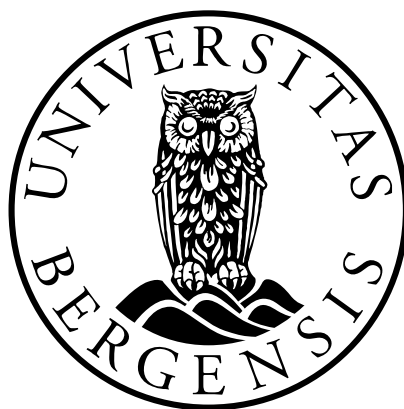


Vilkåret «på land» i laksetildelingsforskriften § 7-2

Hvor går grensen?

Kandidatnummer: 93

Antall ord:
13 038



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

12.12.2022

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
1 Innledning.....	3
1.1 Problemstilling og oppgavens aktualitet	3
1.1.1 Problemstilling	3
1.1.2 Tema og oppgavens aktualitet.....	4
1.2 Avgrensning og begrepsavklaring.....	5
1.3 Metode og rettskildematerialet.....	7
1.3.1 Metodiske utfordringer.....	7
1.3.2 Rettskildematerialet.....	10
1.4 Opplegget videre	12
2 Sentrale forskjeller ved oppdrett i sjø og på land.....	13
2.1 Hvorfor har vi ulik lovgivning?	13
2.1.1 Forskjeller mellom landbasert- og sjøbasert oppdrett	13
2.1.2 Landbasert oppdrett er ikke landbasert oppdrett	14
2.1.3 Historien til RAS-anlegg.....	16
2.1.4 Myndighetenes syn på RAS-anlegg og gjennomstrømningsanlegg.....	17
2.1.5 Bør konsesjoner for landbasert gjennomstrømningsanlegg være vederlagsfrie? 18	
2.1.6 Miljømessige og estetiske forskjeller.....	20
2.2 Det forvaltningsrettslige	21
2.2.1 Forholdsmessige avgjørelser	21
2.2.2 Lovmessig kontekst og søknadsprosess	22
2.3 Presentasjon av forskriften og vilkåret i § 7-2	23
2.3.1 Historisk kontekst.....	24
2.3.2 Presentasjon av forskriftsbestemmelsen.....	25
3 Etter retningslinjene fra 2019	29
3.1 Retningslinjene fører til flere uklarheter?	29
3.1.1 Viktigheten av forutsigbare rammevilkår	30
3.2 Analyse av retningslinjene	30
3.2.1 Kort presentasjon av retningslinjene	30
3.2.2 Forvaltningspraksis	31

3.2.3	HAT.....	36
3.2.4	Tilknytning	38
3.2.5	Produksjonsenhet	39
3.2.6	Tingrettens dom, Losna.....	40
3.3	Skaper retningslinjene ny rett?.....	42
3.3.1	Ordlyden opp mot retningslinjene.....	42
3.3.2	Formålet bak § 7-2 opp mot retningslinjene	43
3.4	Til retningslinjenes forsvar.....	44
3.4.1	Hvordan trekker man en grense?.....	44
3.4.2	Er retningslinjene gode nok?.....	45
3.4.3	Når teknologiutviklingen utfordrer etablert forvaltningspraksis.....	46
3.5	Norge mot resten av verden	47
4	Fremtidsutsikter.....	48
4.1	Oppsummerende refleksjoner	48
4.2	Veien videre	49
	Litteraturliste	50
	Lister over figurer.....	55

1 Innledning

1.1 Problemstilling og oppgavens aktualitet

1.1.1 Problemstilling

Oppgaven handler om vilkåret «på land» i forskrift 7. november 2022 nr. 1929 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) § 7-2, og nærmere bestemt når et oppdrettsanlegg ligger, og ikke ligger «på land». Det er ikke problematisk at et anlegg dekket av sjø på alle kanter *ikke er* «på land», og det er heller ikke problematisk at et anlegg som ligger langt inne på fastlandet *er* «på land». En stor del av landbaserte oppdrettsanlegg ligger imidlertid langs kysten, og det er ikke enighet om den nærmere grensedragningen.

Siden introduksjonen av laksetildelingsforskriften § 28d 1. juni 2016 (nr. 652) (tilsvarer nåværende § 7-2) har det oppstått flere uenigheter rundt vilkåret mellom aktørene og myndighetene, og i 2019 kom fiskeridepartementet med retningslinjer til bestemmelsen.¹ Disse skulle oppklare uklarhetene, og gi behandlingsorganene flere holdepunkter ved søknadene om landbasert akvakultur. Retningslinjene var imidlertid ikke oppklarende - tvert imot introduserte den nye uklarheter. En stor del av oppgaven dedikeres derfor til å analysere retningslinjene der styrker og svakheter påpekes, samtidig som det må ses i lys av konteksten rundt forskriftsbestemmelsen og næringen som sådan.

Det nevnes også at det ikke er av betydning for oppgaven at laksetildelingsforskriften § 28d etter 7. november 2022 ble endret til laksetildelingsforskriften § 7-2. Vilkåret er fortsatt det samme – «på land» – og rettskildene til § 28d er fortsatt like relevante. Når oppgaven nevner § 28d vil den samtidig mene § 7-2.

¹ Nærings- og Fiskeridepartementet, *Retningslinjer[...]*, datert 4. juli 2019, ref: 19/2201-5

1.1.2 Tema og oppgavens aktualitet

En av dagens globale utfordringer er å sikre befolkningen nok tilgang til mat, både i dag og i fremtiden. Laks er en sunn og proteinrik matkilde, og produksjonen er en av de mer bærekraftige². At matproduksjonen er bærekraftig blir stadig et mer sentralt samfunnshensyn, som blant annet kommer til uttrykk gjennom FNs klimamål³ etter Parisavtalen og miljødirektoratets mål om klimanøytralt Norge innen 2030⁴. I tillegg er laks den nest største eksportvaren i landet, og vil bli enda mer viktig når oljen fases ut. Norge eksporterte i 2020 2,7 milliarder tonn sjømat til en verdi av 105,7 milliarder kroner⁵ og i 2021 kom Regjeringen med sin havstrategi, *Et hav av muligheter*, der de vil femdoble produksjonen innen 2050⁶. Laks er derfor ekstremt aktuelt, og vil være en viktig for fremtiden.

Utgangspunktet etter norsk rett er at det er forbudt å drive akvakultur, jf. Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) § 4. Begrensningene er ikke satt av kommersielle årsaker for å hindre lave priser eller overproduksjon, men på grunn av de negative konsekvensene på miljøet, dyrevelferden og interessekonflikter knyttet til bruk av areal i sjø.⁷ Konesjoner til å drive akvakultur av matfisk er derfor unntak fra hovedregelen, og selges på auksjon i et begrenset antall gjennom tildelingsrunder. I 2018 ble konsesjoner auksjonert for 4 milliarder kroner, mens det i 2020 var 6,9 milliarder.⁸ I 2022 var det en nedgang, og auksjonsinntektene endte på rundt 3,8 milliarder kroner.⁹ Nedgangen kan i stor grad forklares gjennom grunnrenteskatten Regjeringen presenterte kun dager før auksjonen fant sted. Oppgaven vil ikke gå nærmere inn på grunnrenteskatten.

På grunn av det betydelige vederlaget en måtte betale for konsesjoner, var det av stor betydning da det i 2016 kom en spesialbestemmelse for landbasert oppdrett der konsesjonene var vederlagsfrie for matfiskproduksjon. For landbasert oppdrett skulle det ikke være

² Nærings- og Fiskeridepartementet, *Et hav av muligheter*, publisert 06.07.2021, side 43

³ FN, Parisavtalen, publisert 12.12.2015

⁴ Meld. St. 41 (2016-2017) side 5 og 16

⁵ Nærings- og fiskeridepartementet, *Blått hav, grønn fremtid*, publisert 8. juni 2021 side 30

⁶ *Et hav av muligheter*, side 7

⁷ Meld. St. 16 (2014-2015), side 8

⁸ *Et hav av muligheter*, side 18

⁹ Fiskeridirektoratets hjemmesider, *Auksjon av tillatelser til laks, ørret og regnbueørret 2022*, hentet 06.12.2022 <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Auksjon-av-produksjonskapasitet/auksjon-2022>

tildelingsrunder, men heller en løpende tildeling alt etter søknadene som kom inn. Etter dette har interessen for landbasert oppdrett økt drastisk og i skrivende stund er det 109 forskjellige selskaper som planlegger landbasert oppdrett¹⁰. Om anlegget er «på land» etter laksetildelingsforskriften § 7-2 er avgjørende for om konsesjonene er vederlagsfrie eller ikke.

1.2 Avgrensning og begrepsavklaring

Oppgavens hovedfokus vil være laksetildelingsforskriften § 7-2. Andre relevante lover som akvakulturloven eller lovene som nevnes i laksetildelingsforskriftens § 8-3 vil derfor kun brukes som eventuelle tolkningsbidrag.

Videre påpekes det oppgaven fokuserer på laks, selv om loven også gjelder ørret og regnbueørret. De tre fiskeartene deles videre inn i tre kategorier – matfisk, settefisk og stamfisk. Settefisk er rogn og fisk som produseres med sikte på flytting til andre lokaliteter eller annen type produksjon, jf. Laksetildelingsforskriften § 1-3 bokstav f. Stamfisk er fisk som skal styrkes eller inngå i avlsprogram eller reproduseres på annen måte, jf. § 1-3 bokstav g. Oppgaven vil ikke fokusere på fisk med slike formål. Dette er fordi problemstillingen knytter seg opp til landbasert oppdrett av matfisk – fisk som produseres med sikte på slakting til konsum, jf. Laksetildelingsforskriften § 1-3 bokstav e. Landbasert oppdrett av stamfisk og settefisk var allerede relativt utbredt før § 28d (nåværende § 7-2) kom i 2016, og bestemmelsen medførte ingen store endringer for denne næringen.

Anlegg

Ved tolkningen av om et anlegg er «på land» eller ikke er det essensielt å vite hva som menes med et *anlegg*. Ved sjøbaserte anlegg vil ofte flere deler av driften være på land uten at det noen uenighet om at anlegget *ikke* er «på land». Dette vil være tilfeller der f.eks. selskapets fôravdeling eller transportmottak er på land. Subjektet som analyseres ved tolkningen av om

¹⁰ iLaks nettsider, *109 selskaper vil produsere laks på land*, sist oppdatert 2. desember 2021, lest 06.12.2022, <https://ilaks.no/109-selskaper-vil-produsere-laks-pa-land-og-mange-av-dem-naermer-seg-realisering/>

«på land»-vilkåret er innfridd er *produksjonsenheten* – hovedkomponenten for produksjonen, og der laksen svømmer. Dette ble også understreket i retningslinjene der det presiseres at typiske produksjonsenheter vil være merder, kar, bur, dam, poser, avstengning og lignende slik det også fremgår av akvakulturforskriften § 4 bokstav t¹¹. Oppgaven bruker *anlegg* og *produksjonsenhet* om hverandre, men i alle tilfeller siktes det til subjektet for «på land»-vurderingen. De nærmere nyansene om nøyaktig hvor isolert vilkåret skal tolkes og problematikken rundt dette drøftes i kap. 3.2.5.

Oppdrettsformene

Når oppgaven drøfter *sjøbasert oppdrett* menes det den mest tradisjonelle formen for oppdrett der produksjonsenhetene er i sjøen. Slike anlegg er underlagt plan- og bygningslovens myndighet og er inntil 1 nautisk mil fra land og reguleres etter laksetildelingsforskriften kap. 3.¹² *Havbasert oppdrett* vil være oppdrett der produksjonsenhetene også er i sjøen, men over en nautisk mil fra Norges kyst. Slike anlegg reguleres etter laksetildelingsforskriftens kap. 4. Med *landbasert oppdrett* menes de anleggene som reguleres etter laksetildelingsforskriften kap. 7.

Bærekraftig utvikling

I tillegg er det hensiktsmessig å definere hva oppgaven mener med *bærekraftig* da dette er et begrep som stadig gjentar seg, jf. blant annet laksetildelingsforskriften § 1-1 og akvakulturloven § 1. FN har siden 1987 definert *bærekraftig* utvikling som en samfunnsutvikling som imøtekommer dagens forbruksbehov uten å forringe mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sitt behov¹³. Videre er begrepet delt opp i tre ulike dimensjoner som alle har sin vekt og verdi – en *miljømessig* dimensjon, en *sosial* dimensjon og en *økonomisk dimensjon*. Det er sammenhengen mellom disse tre dimensjonene som avgjør om noe er bærekraftig. Den *miljømessige* dimensjonen går i hovedsak ut på å redusere

¹¹ *Retningslinjene*, side 3 og 4

¹² Rundskriv fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *H-2018-6 Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning i kystnære sjøområder*, publisert 23.10.2018, side 1.

¹³ FNs nettsider, *Bærekraftig utvikling*, sist oppdatert 28.10.2021, hentet 06.12.2022 <https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling>

klimaavtrykk og finne fornybare måter å gjøre ting på. Den *økonomiske* dimensjonen handler om økonomisk vekst, da dette også er viktig for utvikling i et samfunn. Den *sosiale* dimensjonen handler om å sikre alle mennesker et rettferdig og godt liv, der menneskerettighetene står særlig sentralt. Poenget med den nærmere drøftelsen er å fremheve at det er flere nyanser i debatten, og at miljømessige argumenter kun er en del av det bærekraftige bildet.

RAS-anlegg og gjennomstrømningsanlegg

Landbasert oppdrett er fortsatt en ny næring og det har kommet flere teknologiske innovasjoner for hvordan man kan drive oppdrett på land. Oppgaven vil i hovedsak fokusere på *RAS-anlegg* og *gjennomstrømningsanlegg*, selv om det også finnes andre produksjonsmetoder som f.eks. Salmon Evolution som bruker en blanding av både RAS og gjennomstrømningsanlegg. Myndighetene har gitt tillatelse til landbasert akvakultur som bruker RAS-teknologi og gjennomstrømnings-teknologi både før og etter retningslinjene kom i 2019, og oppgavens spørsmål kan derfor leses i lys av begge disse produksjonsmetodene. Årsaken til nyanseringen mellom produksjonsmetodene er at forutsetningene for driften og anleggskonstruksjonen betydelig forskjellig, til tross for at begge kategoriseres som landbasert oppdrett. En nærmere gjennomgang av de to produksjonsmetodene drøftes i kap. 2.1.2.

1.3 Metode og rettskildematerialet

1.3.1 Metodiske utfordringer

Oppgaven gjelder først og fremst en tolkning av vilkåret «på land» i laksetildelingsforskriften § 7-2, og utgangspunktet etter alminnelig juridisk metode er forskriftens ordlyd. Dette gjelder særlig da forskriftens § 1-3 om legaldefinisjoner ikke definerer «på land». Forskrifter gis gjennom et organ som har fått myndighet gjennom en lov vedtatt av Stortinget og får på denne måten har også forskrifter demokratisk legitimitet. Ordlyden til en forskriftsbestemmelse må derfor fortsatt være rettskilden med mest vekt der

hjemmelsgrunnlaget for rettsspørsmålet er en forskrift. I tillegg vil formålsbestemmelser og formålsbetraktninger vektlegges, etterfulgt av relevant forarbeider og rettspraksis, før man til slutt ser på reelle hensyn og eventuelt juridisk teori. En tolkning av en forskrift er etter dette langt på vei tilsvarende med en tolkning av en lovtekst med hensyn til juridisk metode.¹⁴

I sammenheng med oppgavens problemstilling er det grunnlag for å drøfte vektleggingen og betydningen av retningslinjene til laksetildelingsforskriften fra 2019. En forskrift er et vedtak som gjelder rettigheter og plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer, jf. lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 2 bokstav c. Selve retningslinjen til en forskrift vil derimot ikke i seg selv være bestemmende for privates rettigheter eller plikter. En retningslinje kan fastsettes uten høring, og skal bare være et tolkningsbidrag til forskriften, uten at den går lengre enn det som kan tolkes ut av ordlyden.¹⁵ Med andre ord skal det ikke medføre nye rettsvirkninger ut av retningslinjene som ikke også kan utledes av forskriftens ordlyd. Etter dette kan det legges til grunn at retningslinjer har mindre vekt som rettskilde enn en forskriftsordlyd.

Ettersom departementet ikke kan instruere fylkeskommunene ut over det som fremgår av lov og forskrift, vil retningslinjene først og fremst være lagd for Fiskeridirektoratet – klageinstansen til fylkeskommunene. Fiskeridirektoratet har et faglig veiledningsansvar overfor fylkeskommunene, og kan etter eget initiativ omgjøre vedtak dersom de mener disse er i strid med retningslinjene. På denne måten får retningslinjene betydning for vurderingen og en rettskildemessig vekt, samtidig som det fortsatt ikke kan føre til utvidende eller innskrenkende tolkninger. Videre er det i forvaltningens system og oppbygging forutsatt at Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet har et overordnede ansvar innenfor akvakultur, noe som også underbygger den rettskildemessige vekten av retningslinjene selv om de ikke kan gjøres direkte gjeldene overfor fylkeskommunene.

¹⁴ Monsen, *Innføring i juridisk metode og oppgaveteknikk*, side 114 og 115

¹⁵ Justis- og politidepartementet, *Lovteknikk og lovforberedelse*, publisert 01.03.2022, side 193

Retningslinjene får rettskildemessig vekt dersom slutningen er presiserende, og ikke utvidende eller innskrenkende. Problemet med dette er at grensen mellom en presiserende tolkning – som *kan* utledes av ordlyden – og en innskrenkende tolkning ikke er skarp. Ved et vagt ord med et snevert innhold kan det være uklart om tolkningen er *så* snever at den må karakteriseres som innskrenkende, eller om den holder seg innenfor det som kan utledes av ordlyden.¹⁶ I hvert tilfelle må det vurderes konkret, og dersom de involverte partene er uenige om slutningsresultatet, er det retten som må avgjøre.

Videre har retningslinjene som rettskilde flere likhetstrekk med etterarbeider til en lovtekst, og det kan derfor være hensiktsmessig med en sammenligning. Med etterarbeider menes det utsagn fra lovgiver som er gitt etter vedtakelsen av en nærmere bestemt lovbestemmelse, som innholdsmessig vedrører innholdet av den aktuelle lovbestemmelsen.¹⁷ Høyesterett har anvendt etterarbeider ved flere anledninger,¹⁸ og det der derfor ikke tvilsomt at det er en legitim rettskilde. Som rettskilde er det også ikke problematisk at forarbeider har mer vekt enn etterarbeider, jf. blant annet Rt. 2009 s. 578 avsnitt 65 og juridisk teori¹⁹. Etterarbeider har ikke autoritetsgrunnlag da det er uttalelser som faller i forbindelse med utøvelsen av lovgiverautoriteten uten høringsrunde.²⁰ En annen grunn til at vekten til etterarbeider er mindre er muligheten lovgiver har til å endre loven etter den er gitt. Dersom praktiseringen ikke blir slik som tiltenkt kunne lovgivningsprosessen omgås dersom etterfølgende uttalelser fikk betydelig vekt. Tilfeller der etterarbeider derimot bør få vekt er ved rettsspørsmål der rettskildene ikke er klare, og etterlater usikkerhet med hensyn til praktiseringen av bestemmelsen. Her vil gode grunner tale for å vektlegge etterfølgende uttalelser fra det lovgivende organ.

Retningslinjene fra 2019 er gitt etter forskriftsbestemmelsen ble gitt, og har ikke vært gjennom en høringsrunde. På lik måte som etterarbeider vil det derfor ikke ha det samme kildevekt. På den andre siden handler retningslinjene om et spørsmål der det har vært mye

¹⁶ Eckhoff, *Rettskildelære*, 3. utgave, s. 100

¹⁷ Monsen, side 34

¹⁸ Blant annet Rt. 1997 s. 1264, HR-2012-1746 og Rt. 2012 s. 585

¹⁹ Monsen, side 35

²⁰ Ibid.

uenighet, og motivasjonen er neppe å unngå forskriftsgiverprosessen. Oppsummert kan man etter dette si at retningslinjene har betydning for spørsmålet da de er gitt i sammenheng med et uklart spørsmål, men at vekten er mindre enn forarbeider.

1.3.2 Rettskildematerialet

Den mest sentrale og vektige rettskilden ved tolkningen er ordlyden i forskriften. Ordlyden vil fungere som en styrende rød tråd gjennom oppgaven, der det kontinuerlig vurderes om slutningene fra de øvrige rettskildene kan forenes opp mot denne. Særlig ved slutninger fra retningslinjene fra 2019 vil ordlyden være sentral. Videre vil lovformålet i laksetildelingsforskriften § 1-1 og akvakulturloven § 1 være viktige rettskilder da de er veiledende for å kartlegge den mer helhetlige intensjonen og tankegangen bak reguleringen. Med lovformål menes siktemålet med lover og lovbestemmelser, som slik sett blir virkemidler for å oppnå ønsket tilstand.²¹

I tillegg vil også det mer isolerte formålet bak laksetildelingsforskriftens § 7-2 være en sentral rettskilde. For å finne dette må en se til diverse forarbeid, blant annet Meld St. 22 (2012-2013) og Meld. St. 16 (2014-2015). I motsetning til f.eks. akvakulturloven der forarbeidet blant annet er en proposisjon (Ot.prp. nr. 61 (2004-2005)) med direkte kommentarer til hver enkelt bestemmelse, vil innholdet av forarbeidene til laksetildelingsforskriften være mer overordnet, og omhandle forslag til fremtidig politikk. Selv om det ikke gis konkrete kommentarer til laksetildelingsforskriften § 7-2, finner man uttalelser om bakgrunnen og behovet for den aktuelle lovgivningen. I tillegg vil mer generelle uttalelser være mer rustet mot tidens gang, og sannsynligheten for at de fortsatt samsvarer med dagens syn er større. Dette styrker den rettskildemessige vekten av stortingsmeldingene, selv om disse er 8 og 10 år gamle. I tillegg ble begge stortingsmeldingene vedtatt enstemmig, som ytterligere styrker vekten.²²

²¹ Monsen, side 36

²² Stortingets nettsider, *Om Meld. St. 16 (2014-2015)*, behandlet av Stortinget 15.06.2015, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=61834> og *Om Meld. St. 22 (2012-2013)*, behandlet av Stortinget 10.06.2013, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=56881>

Stortingsmeldingene vil uansett leses i lys av rapporten *Et hav av muligheter* fra 2021 der man kan sammenligne synet man hadde da, med synet man har nå. Videre vil retningslinjene fra 2019 være den rettskilden som vil få mest oppmerksomhet da det er denne som i størst grad har utløst problemstillingen oppgaven drøfter.

Opgavens problemstilling har ikke vært behandlet av Høyesterett eller lagmannsretten. Men 16.11.2022 var selskapet Losna Seafood AS (heretter Losna) i Tingretten, der spørsmålet var om anlegget deres var «på land». Tingretten avsa dommen enstemmig, og oppgaven vil senere drøfte dens betydning. Selv om Tingretten har lavere rettskildemessig vekt enn de øvrige domstolene, vil det fortsatt være en viktig rettskilde ettersom dette er første, og (og i skrivende stund) eneste gang den dømmende makt har uttalt seg om spørsmålet.

I tillegg til tingrettsdommen finnes det omfattende forvaltningspraksis av søknader som har blitt godkjent og avslått. Oppgaven har fått innsyn i søknadene til Losna, Andfjord Salmon AS (heretter Andfjord) og Artic Seafarm Langset AS (heretter ASL). Forvaltningspraksis har ikke særlig stor vekt som rettskilde i forhold til de øvrige rettskildene, men vil likevel være relevant da det kan kartlegge et mønster over hvilke forhold og hensyn som vektlegges i praksis.

Av juridisk litteratur er det lite som er skrevet om emnet. Halfdan Mellbye kom i 2018 med boken *Rettslig regulering av Norsk Akvakultur*, men problemstillingen ble naturligvis ikke drøftet da retningslinjene ikke kom før året etter.

1.4 Opplegget videre

Før oppgaven tolker vilkåret «på land» etter alminnelig juridisk metode, gis det en oversikt over sentrale forskjeller ved oppdrett i sjø og oppdrett på land. Denne gjennomgangen vil ha særlig fokus på de faktiske forskjellene mellom de to oppdrettsformene. Grunnen til at oppgaven ikke starter med den juridiske analysen er fordi at oppdrettsnæringen er en teknisk preget bransje, og generell allmennkunnskap er ikke tilstrekkelig for å forstå reglene. Jussen regulerer faktiske forhold, og dersom man ikke har kunnskap om de faktiske forholdene, blir det vanskelig å forstå reglene.

Deretter vil oppgaven fokusere på laksetildelingsforskriftens § 7-2, der bestemmelsen først settes i kontekst, før den juridiske analysen blir foretatt. Denne delen av oppgaven vil ikke ta retningslinjene fra 2019 i betraktning, da dette skaper et sammenligningsgrunnlag for hvordan rettstilstanden var før og etter retningslinjene ble introdusert.

Med dette har oppgaven gitt et godt grunnlag for å analysere retningslinjene fra 2019, som gjøres i kapittel 3. I tillegg til en mer isolert analyse av retningslinjene og dets styrker og svakheter, drøftes også virkningene og konsekvensene av retningslinjene. Gjennom denne mer helhetlige drøftelsen gir oppgaven et overblikk over hvordan rettstilstanden er i dag. Avslutningsvis i kapittel 4 oppsummerer oppgaven, før noen egne synspunkter blir presentert.

2 Sentrale forskjeller ved oppdrett i sjø og på land

2.1 Hvorfor har vi ulik lovgivning?

2.1.1 Forskjeller mellom landbasert- og sjøbasert oppdrett

Når man skal se på forskjeller ved landbasert oppdrett og sjøbasert oppdrett vil perspektivet man bruker være av stor betydning. På den ene siden kan man si at likhetene er store, og at bortsett fra plasseringen av produksjonsenhetene, er det ingen forskjeller. Formålet bak driften er den samme – lønnsom og konkurransekraftig drift innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskapning på kysten, jf. Laksetildelingsforskriften § 1-1 og akvakulturloven § 1. Selv om sjøbasert oppdrett i hovedsak sliter med andre problemer enn landbasert oppdrett som rømming av laks, slam fra fisken og lakselus, vil også landbasert oppdrett ha utfordringer. RAS-anleggene sliter med vannkvaliteten, fiskevelferd og kjønnsmodning, i tillegg til de økonomiske utfordringene som medfører ved utnyttelse av ny teknologi. Til tross for disse forskjellene vil både landbasert oppdrett og sjøbasert oppdrett produsere samme produkt, og operere med samme krav til fiskehelse og fiskevelferd.

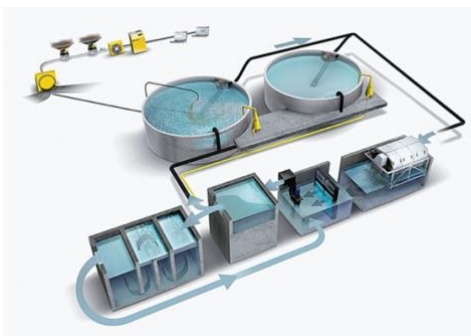
Et annet perspektiv legger mer vekt på den åpenbare forskjellen – plasseringen. Til tross for at produktet og formålet ved landbasert- og sjøbasert oppdrett er det samme, medfører forskjellen i plassering helt ulike forutsetninger ved produksjonen. Utfordringen landbasert oppdrett står overfor er betydelig mer krevende enn for sjøbasert oppdrett, og kan beskrives «som putte kuen på havet». Landbasert oppdrett flytter fisken som naturlig holder til i sjøen, til landet. På denne måten får landbaserte oppdrettsanlegg ingenting «gratis» på samme måte som sjøbaserte anlegg som blant annet får naturlig gjennomstrømning av vann. Den naturlige gjennomstrømningen av vann i anleggene i sjøen har vært en av de avgjørende faktorene for at næringen har blomstret i Norge. Det er få andre land i verden med naturlig tilgang på kaldt

og oksygenrikt vann som laksen trives i. Ettersom landbasert oppdrett ikke får utnyttet det norske vannet på samme måte som sjøbaserte anlegg, kreves det avanserte anlegg med innoverende løsninger. Dette er kostbart, og ettersom det er et ønske fra myndighetene om at Norge utforsker denne næringen, gir man gunstigere regulering som en kompensasjon. Oppgaven kommer tilbake til den nærmere begrunnelsen for differensieringen i reguleringen i kap. 2.3.

2.1.2 Landbasert oppdrett er ikke landbasert oppdrett

Selv om landbasert oppdrett kategoriseres som én næring, og reguleres etter samme bestemmelse, ser man store forskjeller når man sammenligner ulike landbaserte anlegg. Det er viktig å ha en viss forståelse for de ulike nyansene før man tolker reglene da ulike forutsetninger kan føre til ulike resultater. Oppgaven vil fokusere på de to mest utbredte produksjonsmetodene – *RAS-anlegg* og *gjennomstrømningsanlegg* – som begge anses som landbasert oppdrett av matfisk. Det finnes åpenbart flere nyanser, men opp mot tolkningen av vilkåret «på land» er det denne nyansen oppgaven anser som særlig sentral.

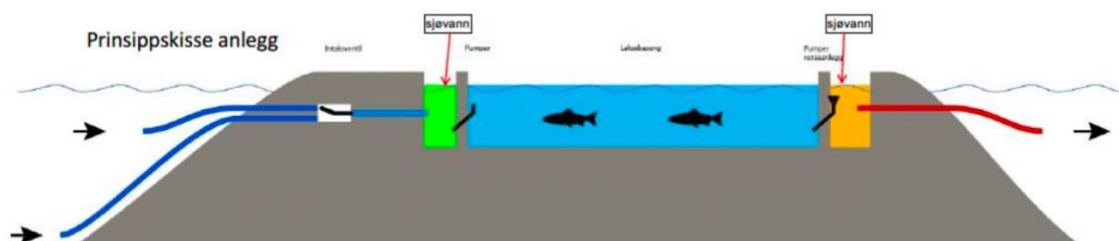
RAS står for resirkulerende akvakultursystem, og er den mest etablerte formen for landbasert oppdrett (figur 1). Som navnet antyder, resirkulerer slike anlegg vannet fisken svømmer i, og er i mindre grad avhengig av store mengder vanntilførsel. Prosessen ved *RAS*-anlegg gjør det derfor mulig å drive landbasert akvakultur (nesten) uavhengig av lokasjonen – de trenger ikke å være nær kysten eller å være i et klima med passende temperatur, f.eks. Atlantic Sapphire med anlegg i Florida.



Figur 1

Det samme vannet kan gå rundt og rundt i anlegget og likevel holde seg innenfor grenseverdiene på vannparameterne. For at vannet skal kunne gjenbrukes må avfall fra produksjonen fjernes ved hjelp av ulike filtre. Blant annet er det et biofilter som fjerner total ammonia nitrogen, i tillegg til at oksygen blir tilsatt vannet.²³ RAS-anlegg har imidlertid en relativt stor biologisk risiko, der sykdom sprer seg raskt og fiskens generelle helse er utsatt. Et eksempel på dette er Atlantic Sapphire, der det 17. oktober 2022 ble annonsert at de må slakte fisken med en lavere gjennomsnittsvekt enn antatt på grunn av overnormal dødelighet i flere av tankene.²⁴ Videre er slike anlegg kostbare, delvis på grunn av den teknologisk krevende prosessen og delvis på grunn av energiforbruket. Dette, sammen med at det ikke er lokasjonsbestemt, er viktige faktorer som bør være tas i betraktning ved tolkningen av laksetildelingsforskriften § 7-2.

Gjennomstrømningsanlegg er en oppdrettsform der alt vann kontinuerlig skiftes ut, og er derfor avhengig av rikelig tilgang på ferskvann og/eller saltvann (Figur 2). At vannet utskiftes er med på å redusere risikoen for sykdom og andre biologiske utfordringer. Tradisjonelt har gjennomstrømningsanlegg vært brukt ved settefiskproduksjon i siste fase, fra yngelen er rundt 40 gram til den er stor nok til å settes i sjøen. Anleggene pumper vannet inn og ut gjennom rør som er direkte koblet til havet, noe som forklarer viktigheten av lokasjonens plassering.



Figur 2

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at anlegget er i nærheten av sjøen da vannet blant annet må ha en spesifikk temperatur og oksygenivået må være tilpasset fiskens levekår. Det vil derfor ikke være mulig å drive et gjennomstrømningsanlegg i Florida slik Atlantic Sapphire gjør. For

²³ Skretting, *Om RAS*, hentet 06.12.2022, <https://www.skretting.com/no/innovasjon/vaare-innovasjoner/ras/>

²⁴ iLaks sine nettsider, *Økt dødelighet[...]* Atlantic Sapphire, <https://ilaks.no/okt-dodelighet-tvang-atlantic-sapphire-til-a-forsere-slakt/>, sist oppdatert 17.10.2022, lest 06.12.2022

å tilfredsstille kravene til temperatur pumpes vannet i gjennomstrømningsanlegg fra ulike dyp, alt etter årstiden. Andfjord henter vannet sitt fra både 160 og 30 meters dyp, avhengig av sesong, noe som gir en stabil temperatur mellom 7 og 12 grader.²⁵ I tillegg til å oppnå ønsket temperatur reduserer man også sannsynligheten for lakselus i anlegget da vannet er tatt fra et dypere havnivå enn der lakselusen lever. Anleggene må derfor, i tillegg til å være i nærheten av sjøen, være i et klima der vanntemperaturen til vannkilden er passende.

2.1.3 Historien til RAS-anlegg

Det har vært stor interesse for RAS-anlegg i hele verden mange år ettersom RAS-anlegg ikke er lokasjonsbestemt. Dette er blant annet fordi slike anlegg realiserer muligheten om å flytte lakseproduksjonen nærmere de store globale markedene, der etterspørselen stadig øker. Innovasjonen og den teknologiske utviklingen for RAS-anlegg har derfor vært stor, og det har vokst frem flere nye og konkurransedyktige leverandører for slike anlegg.

Gjennomstrømningsanlegg for matfisk har ikke gjennomgått en tilsvarende innovasjon og teknologisk utvikling. Utviklingen har i hovedsak først oppstått i Norge, og etter 2016 da myndighetene gjorde konsesjonene for landbasert oppdrett vederlagsfrie. På dette tidspunktet var innovasjonens utgangspunkt ordlyden i daværende § 28d, der anlegget måtte ha løsninger på biologisk og maritim forurensning, i tillegg til at energiforbruket måtte forholde seg lavt. Med andre ord – en bærekraftig utvikling av landbasert matfiskoppdrett. På grunn av de naturgitte fordelene sjøbasert oppdrett har gjennom å være i fiskens naturlige habitat, var det ikke unaturlig at innovasjonen prøvde å utnytte de naturgitte fordelene Norge har, som f.eks. den lange kysten og vannet som naturlig holder riktig temperatur. Fra et energibruksperspektiv så flere aktører også at det kunne være en fordel å grave produksjonsenhetene ned i bakken under havnivå, da dette vil spare energi i relasjon til pumpingen av vannet som skal inn og ut av anlegget.

Grunnen til at oppgaven gjennomgår de to ulike produksjonsmetodene så grundig er fordi det begrunner hvorfor plasseringen til de forskjellige anleggene er som de er, og hvordan

²⁵ Andfjords hjemmesider, *Teknologien*, hentet 06.12.2022, <https://www.andfjord.no/teknologien>

innovasjonen, særlig for gjennomstrømningsanlegg, har tatt utgangspunkt i ordlyden i laksetildelingsforskriftens § 28d fra 2016. Plasseringen av anleggene er langt fra tilfeldig, og tekniske krav rundt anlegget bør derfor være nøye begrunnet.

2.1.4 Myndighetenes syn på RAS-anlegg og gjennomstrømningsanlegg

Etter at laksetildelingsforskriftens § 28d ble inntatt i 2016 har både RAS-anlegg og gjennomstrømningsanlegg fått klarering til å starte produksjon av myndighetene, og det er derfor på det rene at begge oppdrettsformene anerkjennes. Likevel blir det ikke henvist til gjennomstrømningsanlegg i forarbeidene til § 28d. Motsetningsvis blir RAS-anlegg nevnt, der fordeler og ulemper lager et utgangspunkt for hvordan reguleringen bør forstås, og hvilke hensyn som skal være relevante.²⁶ I stortingsmeldingen blir fiskehelse og fiskevelferd løftet frem som momenter som kunne være med på å begrense veksten.

At gjennomstrømningsanlegg ikke nevnes kan ikke kritiseres da det på dette tidspunktet ikke var en utbredt produksjonsmetode. Det nærmeste en kommer en antydning til gjennomstrømningsanlegg er at det fremheves at det bør stilles et krav til anleggene om dokumentasjon på inntaksvann og utslippsvann slik at man kan bevise forsvarlig drift.²⁷ Men selv om gjennomstrømningsanlegg ikke nevnes, er det ikke et ønske om at all produksjon skal benytte RAS-anlegg. Forarbeidene understreker at det ikke bør gis tekniske krav til anleggets utforming, men heller krav knyttet opp mot formålet bak driften, og det man vil oppnå. Blant annet uttales det at det bør legges til rette for at mest mulig innovasjon skjer i Norge og at norsk næring får best mulig vilkår for å være konkurransedyktig, uavhengig av hva som viser seg å være den beste produksjonsteknologien.²⁸ *Et hav av muligheter* fokuserer heller ikke på å prioritere en produksjonsmetode foran en annen.²⁹ Det sentrale er at teknologien som utvikles tar høyde for at oppdrett er en biologisk produksjon, og ta hensyn deretter.

²⁶ Meld. St. 16 (2014-2015), blant annet side 38 og 81

²⁷ *Et hav av muligheter*, side 38

²⁸ Meld. St. 16 (2014-2015), side 75

²⁹ *Et hav av muligheter*, blant annet side 38

2.1.5 Bør konsesjoner for landbasert gjennomstrømningsanlegg være vederlagsfrie?

Et gjennomstrømningsanlegg er som nevnt avhengig av betydelig mengder vann, og selv om vannet må gjennom rør for å komme til gjennomstrømningsanlegget, vil slike anlegg på mange måter få flere av de samme fordelene som sjøbaserte anlegg. Det kan derfor problematiseres om også slike anlegg bør betale et vederlag for konsesjon.

En av hovedårsakene for at konsesjoner til sjøbasert ikke er vederlagsfritt er at de ligger på allmennhetens område, der vederlaget skal være kompensasjon tilbake til fellesskapet. Et tilsvarende betydelig vederlag hadde imidlertid ikke gjort seg gjeldende dersom lokasjonen lå på land, forutsatt at plasseringen var eid av fellesskapet. Det er flere sentrale forskjeller ved en lokasjon i sjøen og en lokasjon på land som gjør førstnevnte mer verdifull knyttet opp mot oppdrett av matfisk. Ved en eiendom på land som skal brukes til f.eks. landbruksvirksomhet, vil ikke eiendommen i seg selv bidra med annet enn et eksklusivt område å drive virksomheten på. En lokasjon i sjøen vil – i tillegg til å være et eksklusivt område – bidra med ressurser gjennom blant annet oksygenrikt vann og naturlig gjennomstrømning. Lokasjonen i sjøen har derfor en ytterligere verdi utover plasseringen alene. Det er den naturlige gjennomstrømningen og det friske vannet som må kompenseres for.

Gjennomstrømningsanlegg ligger på land, og får ingen gratis ressurser fra selve lokasjonen. Men ettersom det bygges rør som knytter sjøen til anlegget, og på denne måten aktivt bruker fellesskapet ressurser, kan det fra et likebehandlingsperspektiv virke lite rimelig, og en omgåelse av reglene, dersom slike anlegg unnslipper vederlag for konsesjoner. På den andre siden krever gjennomstrømningsanlegg fortsatt en større bygingsprosess og store investeringer sammenlignet med sjøbasert oppdrett. Det økonomiske incentivet mellom de to oppdrettsformene er derfor betydelig forskjellig til tross for utnyttelsen av de naturgitte fordelene. Ytterligere er en sentral forskjell at gjennomstrømningsanlegg renses vannet før det slippes ut i sjøen. På denne måten kan et synspunkt være at gjennomstrømningsanlegg *ikke* utnytter ressursene på samme måte som sjøbaserte anlegg da vannkvaliteten er den samme eller bedre da det slippes ut fra anlegget.

Videre er det ikke holdepunkter i ordlyden i laksetildelingsforskriften § 7-2 for at gjennomstrømningsanlegg skal reguleres etter andre krav enn RAS-anlegg. Den landbaserte næringen hadde ikke annet enn forskriftsbestemmelsen og formålene som utgangspunkt for utviklingen av teknologien. At et anlegg «stjeler» vann fra sjøen bør ikke være avgjørende dersom man kan dokumentere at utslippet ikke har betydelige konsekvenser for økosystemet i sjøen. Særlig da man i mye mindre grad får noe «gratis» ved gjennomstrømningsanlegg enn ved sjøbaserte anlegg.

Det vil heller ikke være formålstjenlig å regulere RAS-anlegg og gjennomstrømningsanlegg forskjellig da dette vil medføre spesifikke krav vedrørende anleggets utforming. Målet er, som nevnt i både Meld. St. 16 (2014-2015) og *Et hav av muligheter*, å ha en teknologinøytral regulering. Innovasjonen bør ikke være begrenset av andre forhold enn det ønskede resultatet. Videre trenger landbaserte anlegg uansett tilførsel av vann for å være operasjonsdyktige, og ved å bruke de naturgitte ressursene får man et lavere energiforbruk. Det kan også påpekes at slike anlegg er hensiktsmessige sett fra et politisk synspunkt da RAS-anlegg kan føre til at fisken kan produseres nærmere markedene, noe som vil få direkte konsekvenser for den norske eksporten. Gjennomstrømningsanlegg er avhengig av lokasjonen, og Norge har verdens nest lengste arktiske kystlinje, i tillegg til at vannet er optimalt for oppdrett. Å ikke legge til rette for å utnytte naturressursene strider derfor på mange måter opp mot formålet i akvakulturloven § 1 om å «bidra til verdiskapning langs kysten» og bør derfor være godt begrunnet.

I tingrettsdommen mellom Losna og Staten ble blant annet spørsmålet om det skulle differensieres mellom de to produksjonsmetode drøftet. Tingretten konkluderte at det ikke forelå tilstrekkelig rettskildemateriale for dette, der flere av argumentene i dette del-kapittelet ble lagt vekt på – særlig slutninger fra ordlyden og formålet om teknologinøytralitet. Oppgaven kommer nærmere inn på dette i kap. 3.2.6.

2.1.6 Miljømessige og estetiske forskjeller

Det er essensielt å ha et overblikk over de forskjellige utfordringene de ulike oppdrettsformene står overfor, da dette gir bedre forståelse for bakgrunnen til reglene. I det følgende skal oppgaven fremheve sentrale miljømessige og estetiske forskjeller ved de ulike oppdrettsformene.

Sjøbasert oppdrett bruker lite energi ved selve produksjonen da slik oppdrett har en naturlig gjennomstrømning fra sjøen. Energibruk i produksjonen er på den andre siden en av de største miljømessige utfordringene landbasert oppdrett står overfor. Landbasert oppdrett får ikke den naturlige energien sjøen medfører, og får derfor raskt et høyt strømforbruk gjennom pumping, kjøling, rensing og andre prosesser som er nødvendige for slik oppdrett. På den andre siden har ikke landbasert oppdrett særlige problemer med lakselus, rømming av laks eller slam fra laks, som blant annet er årsaken til at sjøbasert oppdrett ikke kan ha en ubegrenset økning av produksjonen.

Fra et estetisk perspektiv kommer sjøbasert oppdrett godt ut da merdene ikke stikker opp av havet, men ligger nær vannoverflaten. I motsetning til f.eks. vindmøller som syntes godt fra land, vil sjøbasert oppdrett ha en mindre estetisk konsekvens, jf. blant annet Rt. 1985 s. 1128. Dommen handlet om fire merder som var plassert i strandsonen, og om grunneiere og andre med rettigheter innenfor dette området kunne kreve anlegget fjernet. Dette ble besvart benektende, delvis på grunn av at de estetiske konsekvensene ikke var tilstrekkelig sjenerende. Selv om dommen er gammel, må prinsippet om merders estetiske konsekvens fortsatt være av betydning, særlig da utformingen av merdene ikke har endret seg i betydelig grad.

Videre kan sjøbaserte anlegg fjernes uten at det oppstår varig estetisk påvirkning fra der anlegget har vært. Men selv om merdene kan fjernes uten varige estetiske virkninger, blir det unyansert å påstå at slik oppdrett ikke medfører estetiske konsekvenser overhodet. I motsetning til landbasert oppdrett får sjøbasert oppdrett konsekvenser for det maritime livet i

fjordene der merdene ligger. En for omfattende produksjon kan føre til at det maritime livet i området rundt påvirkes negativt.

De estetiske konsekvensene ved landbasert oppdrett er først og fremst på land, og er på mange måter irreversible i større grad enn ved sjøbasert oppdrett. Området der landbasert oppdrett skal drives blir i stor grad gjort om til en industriplass, som ofte innebærer sprengning av berg og lignende. Da anleggene typisk ligger i strandsonen, har dette vist seg å være en ikke ubetydelig estetisk konsekvens. På den andre siden, hvis man ser bort fra den irreversible faktoren ved sprengning, kan det være fordelaktig å sprengne anleggene ned i berget da dette vil være mindre sjenerende for utsikten. Når dette er sagt vil landbasert oppdrett kreve flere komponenter enn selve produksjonsenheten. Transportmottak, fôrlager og arbeidsplattformer vil sammen gjøre området til en industriplass, uavhengig av om produksjonsenhetene er gravd ned eller ikke. At produksjonen har andre komponenter enn den konkrete produksjonsenheten gjelder også for sjøbasert oppdrett, og utgjør et negativt estetisk likhetstrekk. Dette gjelder som oftest også for de fleste andre former for industri, og er på mange måter en uunngåelig estetisk konsekvens ved slik virksomhet.

2.2 Det forvaltningsrettslige

2.2.1 Forholdsmessige avgjørelser

Gjennomgangen av det mer tekniske ved landbasert- og sjøbasert oppdrett har også betydning opp mot det mer overordnede prinsippet om forholdsmessighet i forvaltningen. Prinsippet går ut på at et forvaltningsvedtak alltid skal baseres på en kost/nytte vurdering. Dersom de negative konsekvensene utveier de positive, skal vedtaket ikke gjennomføres. I vurderingen av kost/nytte vil det også ligge et element av optimalisering, der et vedtak som har større fordeler enn ulemper, fortsatt *ikke* bør gjennomføres dersom det finnes en alternativ, bedre måte.

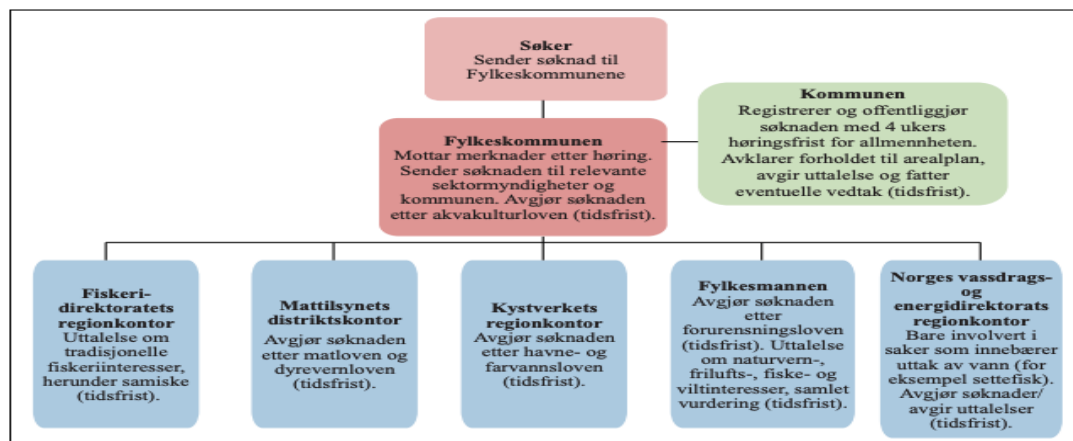
Det er ingen som er uenig i disse prinsippene, og det er heller ikke her problematikken oppstår. Problematikken oppstår ved praktiseringen av prinsippet – hvordan den faktiske avveiningen av fordeler og ulemper skal gjennomføres, og hvordan et «bedre» vedtak ser ut. I realiteten vil det ofte være «epler og pærer» som veies opp mot hverandre, noe som gjør vurderingen vanskelig.

Grunnen til at prinsippet er relevant opp mot de ulike produksjonsmetodene ved landbasert oppdrett er fordi en vurdering av positive og negative konsekvenser krever kunnskap og fakta om forholdene. Forvaltningen, og de som analyserer en forskrift gitt av forvaltningen, har derfor delvis som oppgave å samle inn relevant kunnskap om saksforholdene og sørge for at vedtaket baserer seg på en korrekt virkelighetsforståelse, jf. forvaltningsloven § 17. Sett opp mot landbasert oppdrett kan f.eks. en avveining være irreversible arealmessige konsekvenser på landjord, opp mot hensynet til at laks ikke rømmer. Svaret på en slik avveining er langt fra åpenbar, og desto viktigere er det med god kunnskap om næringen.

2.2.2 Lovmessig kontekst og søknadsprosess

I henhold til akvakulturloven § 4 og 6 kan tillatelse gis fra departementet til å drive akvakultur etter søknad, forutsatt at søknaden tilfredsstillende gjeldene vilkår. Fylkeskommunen fungerer som koordinerende myndighet og behandler søknader om klarering av akvakulturlokalitet. Kommunen registrerer og offentliggjør søknaden, der denne settes med en fire ukers høringsfrist for allmennheten. Videre vil kommunen avklare søknaden i forhold til lokasjonens arealplan. I tillegg involveres flere andre etater som behandler søknaden etter hvert sitt regelverk (figur 3). Når alle sektormyndighetenes vedtak foreligger, vil fylkeskommunen fatte et vedtak basert på en samlet vurdering i henhold til akvakulturloven. Dette betyr at de ulike sektormyndighetene og kommunen har en vetorett ved etablering av nye akvakulturanlegg. På denne måten sikrer man at alle de relevante hensynene i størst mulig grad blir ivaretatt. På den andre siden medfører dette et særlig byråkratisk system der det ikke

er uvanlig at det tar flere år før søknader godkjennes og etableringen av anlegget kan starte (f.eks. ASL som oppgaven kommer tilbake til i kap. 3.2.2.).



Figur 3

2.3 Presentasjon av forskriften og vilkåret i § 7-2

Figur 4 er av laksetildelingsforskriftens § 7-2.

§ 7-2. Tildeling av akvakulturtillatelse på land

Det kan gis akvakulturtillatelse for 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.

Tillatelsen avgrenses i maksimalt tillatt biomasse på samme måte som etter § 3-3. Ved utvidelse av tillatelsens biomasseavgrensning, må innehaver søke om ny lokalitetsklarering etter kapittel 8.

Figur 4

2.3.1 Historisk kontekst

Før 2011 kunne landbasert oppdrett av settefisk drives vederlagsfritt opp til 250 gram. I 2011 ble det innført en ordning der det kunne søkes om dispensasjon til produksjon av stor smolt opp til 1 kg.³⁰ Med framveksten av landbasert oppdrett av fisk over 1 kg andre deler av verden, ble det 21. oktober 2014 utnevnt en ekstern arbeidsgruppe av Nærings- og fiskeridepartementet som skulle se nærmere på rammebetingelsene for landbasert oppdrett. Rapporten var klar 14. januar 2015 og konkluderte – enstemmig – følgende:

- *Vederlag for matfisketillatelse er blant annet begrunnet i at virksomhetene benytter seg av allmennhetens areal. En slik begrunnelse kan ikke brukes for landbasert oppdrett.*
- *Den som vil drive landbasert oppdrett må i tillegg til å betale vederlag for tillatelse, betale vederlag for eiendommen virksomheten skal drives på. Dette gir en konkurranseulempe.*
- *Vederlag vurderes å være til hinder for god lønnsomhet og konkurransekraft*
- *Utvikling av landbasert oppdrett vil kunne gi norsk leverandørindustri et fortrinn.*
- *Utviklingen av landbasert oppdrett vil skje uavhengig av norske myndigheters reguleringer.*
- *Manglende tilrettelegging vil innebære en tapt mulighet for norsk næringsliv.*

Etter dette var de daværende rammebetingelsene for landbasert oppdrett ikke konkurransedyktige, og det ble anbefalt å skille ut reguleringen for landbasert oppdrett.³¹ Den største endringen var at konsesjoner for landbasert matfiskoppdrett skulle tildeles **fortløpende** og **uten vederlag**. Dette var utvalgets konklusjon, og 1. juni 2016 trådte laksetildelingsforskriftens § 28d (§7-2 etter 07.11.2022) i kraft.

³⁰ Meld. St. 16 (2014-2015), side 76

³¹ Meld. St. 16 (2014-2015) side 73

Selv om landbasert oppdrett nå fikk en egen regulering, var hovedformålet fortsatt det samme – lønnsom og konkurransedyktig drift innenfor rammene av bærekraftig utvikling, og å bidra til verdiskaping langs kysten, jf. Laksetildelingsforskriften § 1. Ettersom premisene for vekst i næringen blir satt av naturen, ble det lagt vekt på at reguleringen måtte sørge for en langvarig næringsutvikling. For å sikre dette var det sentralt at rammevilkårene ble forutsigbare og stabile, strakk seg over lengre tid, og ikke ubegrunnet ble endret.³² Oppdrett av laks innebærer en krevende biologisk prosess som strekker seg over flere år, og en regulering som stadig endrer seg umuliggjør vekst.

2.3.2 Presentasjon av forskriftsbestemmelsen

Den følgende drøftelsen vil av oppgavetekniske årsaker tolke laksetildelingsforskriften § 7-2 *uten* tolkningsbidrag fra retningslinjene i 2019. Denne rettskilden drøftes nærmere i oppgavens kap. 3.

Etter laksetildelingsforskriften § 7-2 første ledd kan det gis akvakulturtillatelse for laks, ørret og regnbueørret «på land». Selve vilkåret angir et rettslig tema, og myndighetene kan ikke vilkårlig bestemme innholdet ved behandlingen av søknader. Domstolenes behandling av gyldigheten til avslag på søknader kan derfor prøves fullt ut.

En naturlig språklig forståelse av «på land» tyder på et område dekket av fast grunn, og som ikke er dekket av vann i større mengder. For eksempel vil en sølepytt på et fortau være «på land». Ordboken til Universitetet i Bergen definerer «land» som *en del av jordoverflata som ikke er dekket an vann*.³³ Motsetningsvis defineres «sjø» som *det sammenhengende saltvannsområdet på jorden*.³⁴ Folk flest har en viss naturlig forståelse av hva «på land» betyr, i hvert fall utenfor grensetilfellene.

³² Meld. St. 16 (2014-2015) side 15

³³ <https://ordbok.uib.no/land>

³⁴ <https://ordbok.uib.no/sjø>

Ordlyden gir med dette et relativt stort tolkningsbidrag på hvordan vilkåret skal forstås. Selv ved anlegg langs kystlinjen vil ordlyden gi gode indikasjoner for hva som skal anses for å være «på land». Så lenge produksjonsenheten ikke er dekket av vann og er på jordoverflaten, er det gode grunner for at vilkåret er innfridd.

I Meld. St. 16 (2014-2015) er det – som forventet ved uttalelser om nye næringer der kunnskapen fortsatt er begrenset – en rekke forbehold fra myndighetenes side. Forbeholdene er i hovedsak knyttet opp mot hensyn til miljøet, mulige konsekvenser for arealbruk på land, fiskehelse og fiskevelferd.³⁵ På grunn av dette er det hensiktsmessig å se til regjeringens havbruksstrategi fra 2021, og sammenligne med uttalelsene fra 2014-15 for å se hvilke momenter som fortsatt er, og var, sentrale for reguleringen.

I Meld. St. 16 (2014-2015) gis det naturligvis ikke konkrete bidrag om innholdet av «på land» da laksetildelingsforskriftens § 28d enda ikke var utformet. Dokumentet er likevel viktig for tolkningen av vilkåret da det gis det flere signaler på hvordan lovgivningen bør utformes, og i forlengelsen av dette, hvordan det skal tolkes. I dokumentets kap. 12.2 fremheves det at reguleringen bør være teknologinøytral for å sikre forutsigbarhet og stabilitet. En slik regulering er viktig ved en relativt ny og voksende næring, som er preget av hyppig teknologiutvikling. Det er åpenbart umulig å gi konkrete reguleringer for innovasjoner som enda ikke er oppfunnet. Derfor bør man i mindre grad fokusere på tekniske detaljer, og heller se på formålet bak reglene og det man ønsker å oppnå. En slik regulering kjennetegnes ved at det oppstilles funksjonskrav framfor bruken av spesifikke kriterier. Med andre ord bør reguleringen ta utgangspunkt i de funksjoner teknologien eller metoden skal tjene og ivareta, kontra spesifiseringer av detaljkrav vedrørende utforming av teknologien. For eksempel vil slike regler beskrive hvilken belastning en kjetting skal tåle, men ikke størrelsen eller materialbruk på kjettingen.

³⁵ Meld St. 16 (2014-2015), blant annet side 74

Tankegangen om en teknologinøytral regulering gjentas igjen i *Et hav av muligheter* og underbygger at dette synspunktet fortsatt står.³⁶ Slutningen fra disse kildene blir derfor at forvaltningen *ikke* skal godkjenne eller avslå konkret teknisk utstyr eller metoder, men heller føre tilsyn og sikre at bruken oppfyller funksjonskravene. En slik rolle vil videre også bidra til at forvaltningen ikke hindrer at ny teknologi tas i bruk, og at man får forutsigbare og stabile rammevilkår. Dette må imidlertid nyanseres opp mot hensynet til at naturen sikres – en oppgave som først og fremst er pålagt myndighetene. For at dette skal sikres må det fortsatt være en kontroll til en viss grad, og ved å gi for stor frihet til aktørene kan man risikere uønskede virkninger.

Opp mot vilkåret i § 7-2 kan momentet om teknologinøytralitet tale for at tekniske detaljer om anleggets utforming ikke bør være av særlig betydning. Dersom man står overfor et grensetilfelle bør man heller se på de dokumenterbare effektene ved anlegget, og sammenligne disse med sjøbasert oppdrett eller annen oppdrett som ikke er «på land».

Videre gir forarbeidene indikasjoner på at grensedragningen mellom sjø og land bør ses i lys av tingsrettslige prinsipper. Et av hovedargumentene for at konsesjoner for sjøbasert oppdrett ikke er vederlagsfrie at driften fortrenger allemannsretten i det aktuelle området – et argument som ikke er overførbart for landbasert oppdrett.³⁷ I sammenheng med dette kan blant annet matrikkelregistrering være av betydning. Matrikkelen er det offisielle registeret for eiendom i Norge og omfatter blant annet opplysninger om eiendomsgrenser. På kartverkets nettsider finner man enkelt informasjon om matrikkelen, der det blant annet settes en grense mellom eiendommer i strandsonen og sjøen.³⁸ Ved å bruke matrikkelen som utgangspunkt får man en mer forutsigbar vurdering av vilkåret.

Etter dette vil en tolkning av «på land» etter alminnelig juridisk metode tilsi et område med fast grunn, og som ikke er dekket av vann i større mengder. Matrikkelen kan videre gi en

³⁶ «Et hav av muligheter», blant annet side 5, 22, 38

³⁷ Meld. St. 16 (2014-2015), side 70

³⁸ Kartverket.no

indikasjon på hvor grensen går mellom sjø og land. Ved det konkrete anlegget vil formålet bak landbasert oppdrett – å være en alternativ produksjonsmåte av matfisk som er bærekraftig – være en videre indikasjon, forutsatt at anlegget ikke ligger på allmennhetens område.

3 Etter retningslinjene fra 2019

3.1 Retningslinjene fører til flere uklarheter?

Etter at konsesjoner for matfiskoppdrett på land ble vederlagsfritt, fikk fylkeskommunene i landet inn et betydelig antall søknader. Blant annet på grunn av at flere av anleggskonseptene aktørene søkte med utfordret grensedragningen mellom sjø og land og dets betydelige økonomiske verdi, lanserte myndighetene i juli 2019 retningslinjer for laksetildelingsforskriftens daværende § 28d. Retningslinjene drøfter hele § 28d, og ikke bare vilkåret «på land», selv om det er dette som det brukes mest plass på.

Det er i hovedsak tre komponenter av retningslinjene oppgaven finner grunn til å kritisere. For det første formulerer retningslinjene i punkt 1.1 at det er *produksjonsenhetens* plassering, dvs. typisk der merden er plassert, som skal være subjektet for vurderingen av om anlegget er på land. De to andre uklarhetene oppgaven finner grunn til å kommentere fremkommer i Retningslinjenes punkt 1.2 fjerde avsnitt tredje punktum:

«Et akvakulturanlegg vil også klart være på land dersom produksjonsenheten(e) står på fast grunn [...], 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».

Fra dette avsnittet er det momentet om *HAT* og *tilknytning* mellom produksjonsenheten og sjø som skal drøftes.

3.1.1 Viktigheten av forutsigbare rammevilkår

Å ha forutsigbare og stabile rammebetingelser er viktig for enhver næring i vekst. Etter at retningslinjene kom i 2019 har det tilkommet en ny usikkerhet om hvordan vilkåret skal forstås, noe som svekker forutsigbarheten. I tidsrommet mellom 2016 og 2019 var ikke fokuset på diskusjonen om anlegget var over eller under HAT i sjøen eller tilknytningen til sjøen, men heller en konkret vurdering med ordlyden som utgangspunkt. Rammebetingelsene skal selvfølgelig heller ikke være konstante, og dersom det er grunnlag for at de skal endres, skal de endres. I forlengelsen av dette må det nyanseres etter den konkrete næringens behov for langsiktig forutsigbarhet.

Verdikjeden for oppdrett av laks og ørret omfatter flere faser; stamfisk, settefiskproduksjon, matfiskproduksjon, slakting/fordeling og eksport/salgsvirksomhet. Gjennom denne prosessen er det flere usikkerhetsmomenter. Den biologiske prosessen fra startprodukt til sluttprodukt strekker seg over flere år, og eksterne faktorer som f.eks. krig, strømpriser, råvarepriser (f.eks. prisen på soya som er viktig for fôret), laksepriser og naturkatastrofer påvirker næringen. Den største delen av fisken som produseres eksporteres, og markedsadgang er derfor en viktig faktor for næringen. Et eksempel på en uforutsett hindring er Russlands annektering av Krim i 2014 som førte til at eksporten til Russland ble avbrutt med umiddelbar virkning. Det er med andre ord stor risiko og behovet for langsiktige betingelser er derfor av særlig betydning, både for den enkelte bedrift, men også for investorer. Forutsigbare rammebetingelser reduserer risikoen og bidrar til å stabilisere priser og øker investortviljen. En god investortvilje er særlig viktig dersom teknologiutviklingen skal fortsette, og for at man klarer å løse miljøutfordringene.

3.2 Analyse av retningslinjene

3.2.1 Kort presentasjon av retningslinjene

Selv om retningslinjene har ført til uklarheter, er utgangspunktet fortsatt det samme – hvert anlegg må vurderes konkret. Dette understrekes i første avsnitt i retningslinjenes kap. 1.2. Videre viser dokumentet til ordlydstolkninger, der bokmålsordbokens tolkning av «land» brukes som et utgangspunkt for den videre vurderingen. Tolkningen er tilsvarende oppgavens

tolkning i kap 2.3.2. I det neste avsnittet i retningslinjens kap. 1.2 vises det til en tilsvarende ordlydstolkning av «sjø», og sammen utgjør det et rammeverk for vurderingen. Videre i samme avsnitt blir kartverkets forståelse av grensen mellom sjø og land trukket frem, der grensen er lagt til middels høyvann. Så langt syntes retningslinjene å være i tråd med alminnelig juridisk metode, uten elementer som virker overraskende eller skaper usikkerhet. Kritikken må ses i lys av disse første avsnittene.

3.2.2 Forvaltningspraksis

Oppgaven har fått innsyn i søknadene til Andfjord, ASL og Losna. Vedtaket til Andfjord ble fattet i 2018 – før retningslinjene, mens ASL og Losna ble truffet etter retningslinjene trådte i kraft. Sistnevnte ble avgjort av Tingretten, og drøftes nærmere i kap. 3.2.6. Alle søknadene omhandler gjennomstrømningsanlegg da grensedragningen mellom land og sjø oftere blir problematisert ved slike anlegg sammenlignet med RAS-anlegg.

Andfjord:

Andfjord sendte først en søknad 07.04.2017, og revidert søknad 14.05.2018 der de søkte om landbasert matfiskproduksjon av laks i Andøy kommune. Nordland fylkeskommune fattet 01.11.2018 et vedtak der Andfjord fikk tillatelse til å produsere 10 000 tonn MTB ved anlegget.³⁹ Årsaken til at prosessen tok 1,5 år var blant annet fordi kommeplanens arealdel ikke var i tråd med det omsøkte tiltaket, og det derfor måtte startes utarbeidelse av detaljreguleringsplan med planprogram og konsekvensutredning. Dette ble gjennomført 18.06.18 med enstemmig oppslutning.⁴⁰

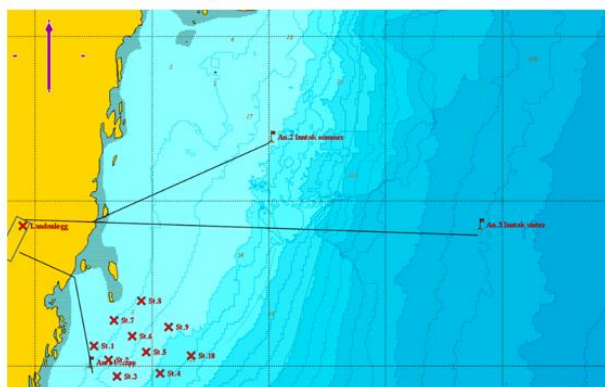
³⁹ Andfjord Salmon – vedtak fra Nordland Fylkeskommune, datert 01.11.2018, sak 17/5416- 35

⁴⁰ Detaljreguleringsplan for Andøy Industripark, Kvalnes, datert 18.06.18, sak 61/2018, plan ID. 1871-201702



Figur 5 Andfjords anlegg i byggefasen

Anleggskonseptet bruker 100 % utskiftning av vann som de henter gjennom to rør direkte fra havet – et rør på 160 meters dyp på vinteren, og et rør på 30 meters dyp på sommeren (figur 6). I planbeskrivelsen for detaljreguleringsplan blir det på side 16 understreket at bunnen på produksjonsenhetene vil ligge 20 meter under middelvannsnivå, da dette vil bidra til at løftehøyden for pumpene blir mindre og energiforbruket til enhver tid blir så lav som mulig.⁴¹ På side 7 understreker kommunen at det er en forutsetning at anlegget etableres i samsvar med vedlagte tegning som viser anleggets godkjente plassering (figur 6).⁴² Kartet i søknaden (også figur 6) er hentet fra Fiskeridirektoratets kartdatabase, Yggdrasil, og er tilgjengelig på Fiskeridirektoratets nettsider.⁴³



Landanlegg med ledninger i sjø inntegnet i sjøkart

Figur 6 Anlegget er til venstre og markert med en rød «X». Strekene illustrerer de ulike rørene

⁴¹Asplan Viak – Planbeskrivelse for detaljreguleringsplan, Oppdrag 612868-01- Andøy Industripark Kvalnes, datert 22.02.2018

⁴² Uttalelse fra Nordland fylkeskommune – søknad om nytt landbasert anlegg Kvalnes for matfisk i Andøy kommune, datert 08.05.2017, ref. 2017/1632-2, side 1

⁴³ Fiskeridirektoratets nettsider: <https://open-data-fiskeridirektoratet-fiskeridir.hub.arcgis.com/>

Det problematiske i søknaden er aldri om anlegget er «på land» eller ikke. Fokuset fra kommunen er på ledningene ut i havet og hvilke konsekvenser dette kan få for blant annet dyreliv, forurensning og friluftsmuligheter. I forbindelse med dette blir det kommentert at man bør unngå å legge utslippsledningen i den mest intense hekkeperioden for sjøfugl da dette kan forstyrre hekkingen. Rørene og hvordan disse påvirker *tilknytningen* anlegget har til sjøen, blir ikke kommentert. At produksjonsenhetene ligger 20 meter under havnivå blir heller ikke kommentert.

Som gjennomgått i kap. 1.3.1 om retningslinjene fra 2019 sin rettskildemessige vekt, kan ikke retningslinjene føre til tolkninger som ikke kan leses ut av ordlyden. Dersom Andfjord søker om utvidelse av anlegget, eller på en annen måte blir vurdert på nytt av forvaltningen, vil det være unaturlig etter alminnelig juridisk metode å vurdere om anlegget er «på land», selv om produksjonsenhetene ligger under HAT.

ASL:

ASL fikk 08.04.2020 tillatelse av Nordland fylkeskommune til å etablere akvakultur på land i Langsetvågen. Et av spørsmålene som ble vurdert var om anlegget lå «på land» da anlegget blant annet lå under HAT. Retningslinjene fra 2019 ble av fylkeskommunen ikke tolket slik at det var 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 kystlinje. Dette vedtaket ble påklagd, og Fiskeridirektoratets Kyst- og havbruksavdeling opphevde 19.11.2020 vedtaket til Fylkeskommunen. Begrunnelsen var at fiskeridirektoratet ønsket ytterligere opplysninger om anleggets utforming. De nye opplysningene som ble tilsendt fiskeridirektoratet skisserte et annet anlegg enn det som originalt var omsøkt – blant annet var bunnen til produksjonsenhetene var løftet over HAT etter de nye skissene. Endringen av anleggets utforming førte til et krav om ny søknad.⁴⁴ Den nye søknaden ble vedtatt 01.02.2022 av Nordland fylkeskommune.⁴⁵

⁴⁴ A.S.L. AS 9206248 – Fiskeridirektoratet, Oppheving av Nordland fylkeskommunes vedtak, datert 19.11.2020, ref: 20/12245

⁴⁵ Nordland Fylkeskommune – Akvakulturtillatelse på ny lokalitet 45118 Langsetvågen, datert 01.02.2022, ref: 21/2631-21



Figur 7 Illustrasjon av ASL sitt anlegg

Angående spørsmålet om anlegget var «på land» ved ASL sin opprinnelige søknad uttalte Fiskeridirektoratet at anleggets tilknytning til sjø via kontrollerbare rør og pumper ikke nødvendigvis utelukket at anlegget kunne være i sjø.⁴⁶ Deretter sendte ASL inn en ny søknad med en ny skisse som viser at anlegget skal være noen meter over HAT.⁴⁷ I vedtaket blir det sagt at anlegget er på land fordi tilknytning til sjø ved inntak og avløp skal være kontrollert via rør og pumper, og at bunnen på karene er løftet over HAT.

Ser man søknadsprosessen til ASL i sammenheng kan det være nærliggende legge til grunn at HAT har stor betydning for om et anlegg er «på land» da dette var forskjeller mellom de to søknadene. Fiskeridirektoratet drøfter imidlertid aldri hvor stor betydning HAT har for at et anlegg er «på land» eller ikke, og det kan derfor ikke legges til grunn at dette var avgjørende. I tillegg var ikke opphevingen fra Fiskeridirektoratet 19.11.2020 grunnet at anlegget var under HAT, men heller at det hadde oppstått ny informasjon. Saken er likevel illustrerende for et grensetilfelle der tillatelse ble gitt der produksjonsenhetene ble hevet over HAT.

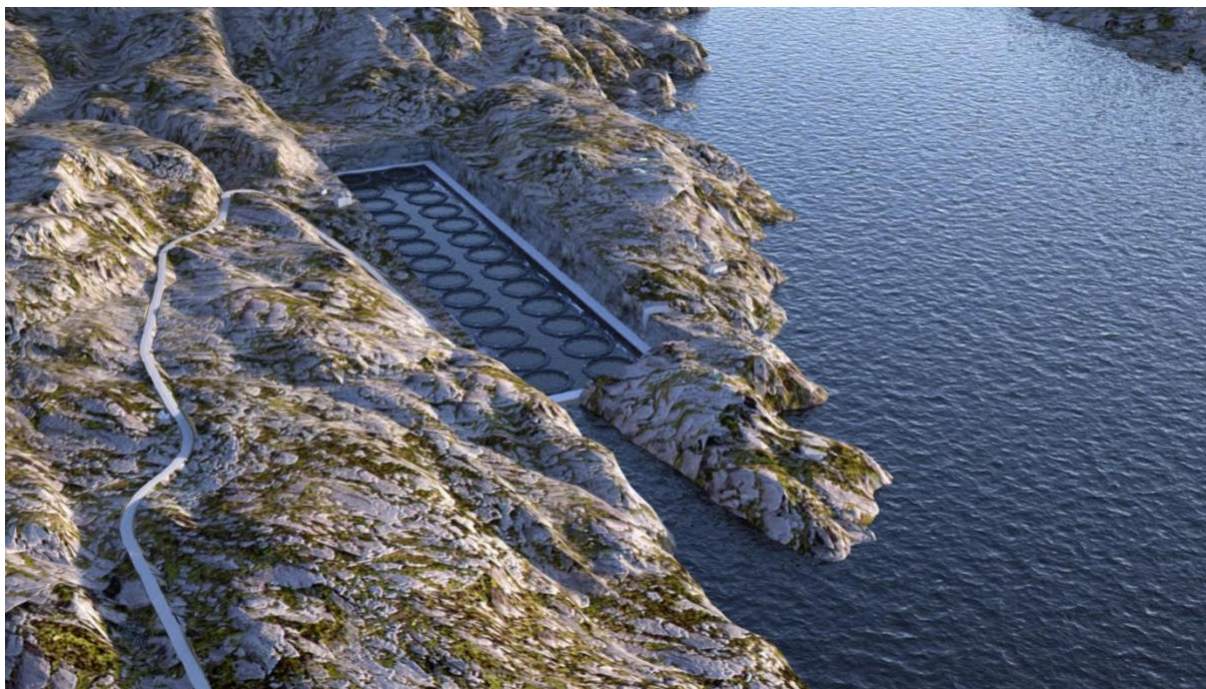
⁴⁶ Fiskeridirektoratet – Oppheving av Nordland Fylkeskommunes vedtak, datert 19.11.2020, ref: 20/12245

⁴⁷ ASL – Vedtak fra Nordland Fylkeskommune datert 14.12.2021, ref: 21/2631-20, sak 332/2021

Losna

Losna har hatt flere runder med myndighetene, og ved spørsmålet om anlegget var «på land» er det klagen til Fiskeridirektoratet om omgjøring av løyve sentral.⁴⁸ Dette vedtaket ble sendt videre for behandling til Nærings- og fiskeridepartementet, som stilte seg bak Fiskeridirektoratets avgjørelse.

Losna sendte 20.12.2018 søknad om akvakulturtillatelse til Vestland Fylkeskommune, som igjen videresendte denne til Fiskeridirektoratet for eventuelle merknader. Etter diverse korrespondanse mellom Losna og myndighetene fikk Losna 11.05.2020 tildelt akvakulturtillatelse. I begrunnelsen la Vestland fylkeskommune vekt på at anlegget var plassert på land innenfor kystkonturene der Kartverket var brukt for å finne grensen mellom land og sjø. Fire dager senere (15.05.2020) varslet Fiskeridirektoratet mulig omgjøring da de hadde sett skisser av anlegget og var i tvil om det var «på land» da det for dem så ut som at man skulle sprengne ut en vik og gjøre den dypere (Figur 8). Dersom vilkåret ikke var innfridd ville vedtaket fra fylkeskommunen være ugyldig.



Figur 8

⁴⁸ Losna Seafood AS – Klage på omgjøring av løyve – Klageinstilling, datert 21.10.2020, ref: 20/7331

Fiskeridirektoratet fattet 02.07.2020 vedtak om omgjøring av tillatelsen. Losna hevdet at dette var galt og påsto at anleggskonseptet ikke hadde utnyttet en allerede eksisterende vik. I teorien kunne Losna bygd nøyaktig samme basseng i betong med bunnen over HAT og pumpet sjøvann inn og ut av bassenget. Grunnen til at anleggskonseptet var gravd ned var for å utnytte likevektsprinsippet (forskjellen mellom flo og fjære) for å redusere energibehovet til å løfte vannet ut og inn av anlegget. Fiskeridirektoratet mente på sin side at anlegget ikke var «på land» da produksjonsenhetene (sirklene i figur 8) skulle flyte i et basseng fylt med sjøvann. De mente at det avgjørende for vurderingen var *tilknytningen* anlegget og produksjonsenhetene hadde til sjøen med videre henvisninger til retningslinjene fra 2019. Etter Fiskeridirektoratets vurdering hadde anleggskonseptet til Losna for sterk tilknytning til sjøen slik at vilkåret «på land» etter daværende § 28d ikke var innfridd.

Etter dette fikk Losna ikke medhold i klagen. Losna svarte på dette ved å ta ut stevning 18.11.2021 der påstanden var at vedtaket om omgjøring av tillatelse til akvakultur fra Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet var ugyldig. Et år senere (16.11.2022) avsa Tingretten sin dom, som oppgaven kommer tilbake til i kap. 3.2.6.

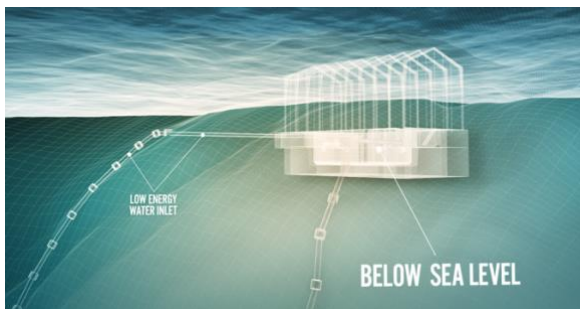
3.2.3 HAT

Etter retningslinjene vil et typetilfelle der et anlegg *klart* er «på land» være der produksjonsenhetens laveste nivå er over HAT. I slike tilfeller er det ikke direkte tilknytning mellom produksjonsenheten og sjø.⁴⁹ Det umiddelbart kritiserbare ved et slikt moment er at det ikke har en sterk forankring i ordlyden «på land». En antitetisk tolkning av momentet tilsvarer at der produksjonsenheten er under HAT, vil vilkåret ikke være innfridd. I et slikt tilfelle kan en saltgruve langt inne på land, potensielt ikke være «på land» etter § 7-2. Da vurderingen i alle tilfeller uansett skal være konkret, vil det ikke være problematisk å komme til at en saltgruve ikke er «på land», selv om den befinner seg under HAT. Likevel er momentet problematisk da det fremstår vilkårlig som i større grad skaper usikkerhet fremfor forutsigbarhet.

⁴⁹ *Retningslinjene fra 2019*, side 4 tredje siste avsnitt

I tillegg til at HAT ikke kan utledes naturlig fra ordlyden, vil det også på mange måter stride med formålet om konkurransedyktighet og lønnsomhet innenfor bærekraftige rammer, jf. akvakulturloven § 1 og laksetildelingsforskriften § 1-1. Som blant annet Losna og Andfjord påpeker, er det en stor fordel energimessig dersom anleggene graves ned, og vannet ikke må pumpes opp over havoverflaten. At man bruker mindre energi er både økonomisk rimeligere og bra for miljøet – to av de tre dimensjonene i *bærekraftig*.

Andfjord bruker gjennomstrømningsanlegg (figur 9), og i 2018 fikk de konsesjon til å drive akvakultur på land. I perioden mellom 2016 da § 28d kom, og 2019 da retningslinjene kom, var det hverken en problemstilling for aktørene eller myndighetene om dette anlegget var «på land».



Figur 9



Figur 10

Anlegget var flere meter unna vannkanten, og ingen naturlig vik eller lignende ble brukt til å utnytte terrenget. Andfjord kjøpte en tomt og sprengte ned et basseng der produksjonsenhetene skulle plasseres.

Videre ser man ASL sitt anlegg (figur 10) som har flere likhetstrekk med Andfjord. I deres søknad ble HAT ble drøftet, der de ikke fikk konsesjon før produksjonsenhetene var hevet over HAT (selv om det ikke eksplisitt ble uttalt at dette var grunnen). Dersom Andfjord etter noen år søker om å utvide produksjonen etter samme konsept ville det, selv etter de nye

retningslinjene, vært unaturlig om den nye vurderingen fra forvaltningen var om anlegget er «på land» til tross for momentet om HAT. Dersom forvaltningen omgjorde vedtaket til Andfjord ville det vært på grunnlag av forvaltningsskjønnet som følger av «kan» i § 7-2, der avgjørelsen baseres på de større hensynene bak forskriften.

Det vil være vanskelig for fremtidige aktører å vite om sitt eget anleggskonsept kan anses for å være «på land» dersom man tar utgangspunkt i de to anleggene. Behandlingen av søknadene til de to selskapene illustrerer usikkerheten momentet om HAT har skapt.

3.2.4 Tilknytning

Virkningen av at produksjonsenheten er over HAT er, etter retningslinjene, at det ikke er noen direkte tilknytning mellom produksjonsenheten og sjø. Fra et juridisk standpunkt er det problematisk hva som menes med direkte *tilknytning*. Dette utdypes i retningslinjenes kap. 1.2 avsnitt seks, der tilknytning beskrives som «forbindelsen» til havet, og skal være utgangspunktet for vurderingen. Hvordan «forbindelse» forklarer «tilknytning» er et åpent spørsmål.

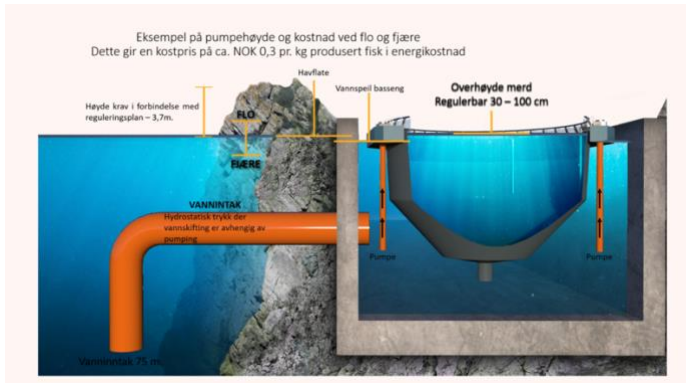
Likevel står det at et eller flere sund, kanaler, tunneler, rør eller lignende kan være typetilfeller på hvordan et anlegg kan ha for stor tilknytning til sjøen til å anses for å være «på land». Dersom man tar eksemplene retningslinjene gir på ordet vil et hvert akvakulturanlegg på land, både RAS-anlegg og gjennomstrømningsanlegg, ikke være «på land» da slike anlegg er avhengig av tilførsel av vann, noe som naturligvis skjer gjennom rørtilkoblinger. Konsekvensen av dette vil derfor at det må foretas en konkret vurdering i hvert tilfelle. I en allerede byråkratisk og tidkrevende søknadsprosess er det uheldig med slike formuleringer som indikerer at et anlegg som egentlig «klart» er på land, ikke er det fordi det er tilknyttet sjøen med rør eller lignende.

Det var dette som var en stor del av problematikken ved Losna sin søknad. Her var produksjonsenhetene omsluttet av vann der sjøvannet ble tilført via store rør, men anlegget i større betydning var innenfor kystkonturene. Til tross for dette konkluderte Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet at anlegget ikke var «på land». En forutsetning for «tilknytning»-vurderingen er derfor å vite nøyaktig hva subjektet for vurderingen er. Hvor isolert skal man se på anlegget for å komme til at tilknytningen er for stor? Dette fører til oppgavens neste kritikk ved retningslinjene – *produksjonsenhet*.

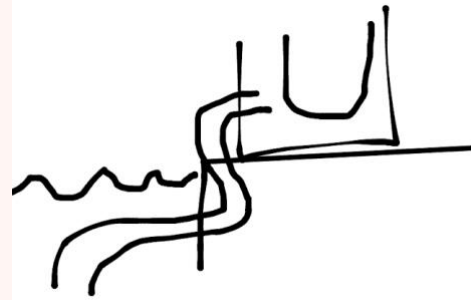
3.2.5 Produksjonsenhet

Ved tolkningen av om et anlegg er «på land» eller ikke, er det avgjørende å vite konkret hva som er subjektet for tolkningen. Som nevnt tidligere vil ikke et anleggs fôrlager på land medføre at anlegget anses for å være «på land» dersom merdene er i sjøen. Det er derfor positivt at retningslinjene gir kommentarer til subjektet som skal tolkes, og presiserer blant annet at et fôranlegg på land ikke medfører at vilkåret i § 7-2 er innfridd. Etter retningslinjene er det avgjørende *produksjonsenhetens* plassering – typisk merd, kar, dam og lignende der fisken svømmer. En slik forståelse er isolert sett ikke problematisk, men sett i lys av de øvrige momentene i retningslinjene – HAT og tilknytning – oppstår det problemer.

Grunnen til at det er problematisk blir illustrert ved anlegget til Losna. Det er en merkbar forskjell mellom anleggskonseptene til Andfjord (figur 9) og Losna (figur 11 og 12) ved produksjonsenhetens plass i anlegget. I motsetning til Andfjord sitt anlegg er den indre produksjonsenheten til Losna Seafood sitt anlegg dekket av vann. Selv om dette er en sterk indikasjon på at anlegget ikke er «på land» er begrunnelsen energimessige hensyn. Som oppgaven tidligere har nevnt var forutsetningene til innovasjonen da bestemmelsen kom i 2016 kun ordlyden og problemene sjøbasert oppdrett sto overfor. Målet var derfor å lage et bærekraftig alternativ til den sjøbaserte produksjonen.



Figur 11



Figur 12

Dette anlegget (figur 11) heves og senkes i takt med tidevannet for å optimalisere pumpingen av vann. Som Losna anfører i rettsaken mot staten (som oppgaven går nærmere inn på i neste kap.) kan bassenget heves over HAT, men produksjonsenheten vil fortsatt i et slikt tilfelle være dekket av sjøvann (som forsøkt illustrert i figur 12). Det er vanskelig å se at et slikt anlegg har mindre tilknytning til sjøen.

3.2.6 Tingrettens dom, Losna

Sakens gjaldt vilkåret «på land» der retten skulle prøve gyldigheten av statens vedtak datert 25.02.2021 om å trekke tilbake Losnas tillatelse om å drive akvakultur.⁵⁰ På side 19, tredje siste avsnitt uttales det at Nærings- og fiskeridepartementet i sitt vedtak «har[...] tillagt retningslinjene for stor betydning ved fortolkningen av den aktuelle forskriftsbestemmelsen». Av denne grunn var departementets vedtak, og etterfølgende beslutning om å ikke omgjøre vedtak basert på en uriktig rettsanvendelse og derfor ugyldig. Dommen ble avsagt enstemmig.

Partene var enige om at anleggets geografiske plassering var innenfor kystkonturen, men staten mente at dette alene ikke var tilstrekkelig. Man måtte i tillegg foreta en mer helhetlig vurdering der særlig anleggets *tilknytning* til sjøen var avgjørende med videre henvisninger til

⁵⁰ Sogn og Fjordane tingrett, dom avsagt 16.11.2022, saksnr: 21-164396TVI-TSOF/TFOR

retningslinjene fra 2019. Staten mente at noen deler av anlegget var på land, men ikke selve produksjonsenheten blant annet på grunn av tilknytningen med rørene og det omfattende vannbruken. Derfor mente de at vilkåret i § 7-2 ikke var oppfylt. Dette var retten ikke enig i, og uttalte blant annet at et hvert anlegg (både RAS og gjennomstrømning) vil i større eller mindre grad være avhengig av å utnytte sjøvann som pumpes fra sjøen. Det var ikke rettskildemessig grunnlag for at store rør og omfattende vannbruk kunne tillegges avgjørende betydning ved grensedragningen (forutsatt at anleggets geografiske plassering er innenfor kystkonturen).

Retten kunne heller ikke se at det faktum at anlegget lå under HAT var tilstrekkelig for å endre anleggets karakter.⁵¹ Et absolutt vilkår om at anleggene må være under HAT ville føre til en sterk økning av energibehovet, som ikke er i tråd med formålsbestemmelsen i akvakulturloven § 1 om konkurransedyktighet. Dersom HAT eller tilknytning via rør skulle være avgjørende for tolkningen av «på land» kunne dette vært inntatt i forskriftsbestemmelsen.

Retten understreker at det først og fremst er forskriftens ordlyd som danner utgangspunktet for vurderingen. Etersom Losnas anlegg skulle skytes ned i fast fjellgrunn kunne det ikke anses for å være omsluttet av sjø.⁵² Retten legger også vekt på at formålet bak skillet i reguleringen mellom landbasert og sjøbasert oppdrett – forringelse av allemannsretten – også tilsier at et anleggs tilknytning til sjøen ikke kan være avgjørende forutsatt at anlegget ligger innenfor kystkonturen.

Staten anførte også at et gjennomstrømningsanlegg ikke kunne vurderes på samme måte som et RAS-anlegg ved vurderingen av om det var «på land». Heller ikke dette førte frem. Selv om Meld. St. 16 (2014-2015) var utformet med hovedfokus på RAS-anlegg, var det en forutsetning at det skulle foregå en teknologisk utvikling og at valg av produksjonsmetode ikke var av betydning forutsatt at anlegget ellers tilfredsstiller formålene og kravene ved

⁵¹ Sogn og Fjordane tingrett, dom avsagt 16.11.2022, saksnr: 21-164396TVI-TSOF/TFOR, side 21

⁵² Ibid., side 20

landbasert oppdrett. Retten legger derfor også vekt på teknologinøytralitet ved sin begrunnelse.

Selv om dommen uttaler at retningslinjene ikke kunne få så stor vekt som det fikk i dette tilfellet, er det fortsatt usikkerhet rundt den nøyaktige vekten av rettskilden. Dersom partene *ikke* er enige om at anlegget ligger innenfor kystkonturen vil retningslinjene være av betydning, og kan fortsett etter denne dommen være avgjørende. Den geografiske plasseringen av anlegget vil gi en sterk indikasjon på om anlegget er «på land», men det er fortsatt usikkert om dette alene kan være avgjørende. Retten uttaler ikke annet enn at det er et behov for en bedre klargjøring av rammene for hvilke kriterier som skal gjelde ved den konkrete grensdragningen.⁵³

3.3 Skaper retningslinjene ny rett?

3.3.1 Ordlyden opp mot retningslinjene

Vilkåret i laksetildelingsforskriften § 7-2 angir et rettslig tema og myndighetene kan ikke selv bestemme innholdet av vilkåret ved behandlingen av vilkåret. Det vil si at myndighetene ikke kan bestemme at en gruve langt inne i fjellet ikke er «på land» selv om graven går langt under HAT. Myndighetsutøvelsen må ha hjemmel i forskriftens ordlyd.

Momentet om HAT kan vanskelig utledes fra ordlyden av «på land». Som følge av dette fikk man før 2019 søknader om tillatelse til landbasert oppdrett der anleggskonseptet var under HAT, uten at dette ble problematisert, jf. blant annet Andfjord. En retningslinje har ikke rettskildemessig vekt til å endre forvaltningspraksisen alene. Dersom det skulle være avgjørende måtte dette fremkomme av et tilleggsvilkår. Forskriften kunne f.eks. hatt et ekstra avsnitt som fastslo *alt som er under HAT regnes etter denne forskriften som ikke være «på land»*. På denne måten ville også en gruve ikke vært «på land», og falt utenfor bestemmelsens

⁵³Sogn og Fjordane tingrett, dom avsagt 16.11.2022, saksnr: 21-164396TVI-TSOF/TFOR, side 20

virkeområde. Slik er det imidlertid ikke, og forskriftens ordlyd må fortsatt være det rettslige utgangspunktet slik som også legges til grunn i tingrettssaken mellom Losna og staten. Dersom lovgiver mente å gi «på land» et annet innhold enn det man kan utlede av ordlyden, særlig da dette vilkåret er av stor viktighet for oppdrettsnæringen, burde det vært kommentert nærmere.

3.3.2 Formålet bak § 7-2 opp mot retningslinjene

Den sentrale grunnen for at sjøbaserte akvakulturtillatelser er betinget av betaling er å gi «en kompensasjon for at allemannsretten fortrenses fra det sjøområdet som lokaliteten omfatter», men for landlokalitet var det ikke «saklig grunn for å kreve et vederlag for tillatelser som etableres på land», jf. Meld. St. 16 (2014-2015) s. 75. Innehaveren av slike tillatelser måtte uansett betale en kompensasjon til den som eide landområdet hvor virksomheten skulle drives. Dette momentet syntes å knytte seg opp mot lokasjonens geografiske plassering, der kartverket er veiledende. Dersom anlegget ligger innenfor kystkonturen vil anlegget ligge utenfor allemannsrettens område (forutsatt at eiendommen ikke er eid av staten eller annet offentlig organ), og tyder derfor på at anlegget ligger «på land». Om anlegget ligger under HAT eller har store rør som tilknytter anlegget ved sjøen vil ikke være av betydning opp mot hensynet til samfunnets fellesareal, noe som tyder på at disse momentene støtter formålet bak § 7-2.

Videre er formålet bak § 7-2 også nært knyttet opp til lovformålet da vederlagsfrie landbaserte konsesjoner fører til konkurransedyktighet. Det hadde ikke vært økonomisk lønnsomt å starte landbasert oppdrett dersom man måtte betale vederlag for både eiendommen og tillatelsen. Dersom momentet om HAT skal anses som et krav eller vektlegges betydelig i vurderingen vil det energimessige forbruket økes drastisk. Dette vil øke kostnadene og svekke konkurransedyktigheten, og gir utenlandske aktører et fortrinn. Etter et slikt synspunkt vil retningslinjene komme i konflikt formålet.

3.4 Til retningslinjenes forsvar

3.4.1 Hvordan trekker man en grense?

Grensen mellom «på land» og sjø er åpenbart krevende, og å gi konkrete og treffende retningslinjer er vanskelig. Når man står overfor et vanskelig skille er det ofte lurt å starte med ytterpunktene – definere hva som klart omfattes av vilkåret, og hva som klart ikke omfattes av vilkåret. Slik har man referansepunkter og kan «jobbe» seg nærmere og nærmere en treffende beskrivelse. Det er denne teknikken som syntes å ligge bak retningslinjene fra 2019.

I avsnitt 4 i punkt 1.2 «På land» gis det først et eksempel på når et anlegg klart ikke vil være «på land» - når produksjonsenheten(e) flyter i sjø, står på sjøbunnen, eller er omsluttet av sjø. Deretter gis det et eksempel på når anlegget klart er «på land» - produksjonsenhetene 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. Det er sistnevnte momentet som har skapt usikkerhet, men sett fra perspektivet oppgavens kapittel nå har presentert, gir det mer mening.

Da retningslinjene ble utformet var gjennomstrømningsanlegg fortsatt en lite brukt produksjonsmåte, og man tok utgangspunkt i RAS-anlegg. I grensen mellom land og sjø vil et RAS-anlegg aldri være i sjøen dersom laveste punkt på produksjonsenheten er over HAT. Selv der den er helt inntil vannkanten, vil anlegget ikke kunne defineres som å være i sjøen dersom laveste nivå på produksjonsenheten er over HAT. Hypotetisk sett ville heller ikke anlegget være i sjøen dersom den geografiske lokasjonen var utenfor kystkonturen da anlegget i et slikt tilfelle hadde svevd over havet. Etter dette har man satt ytterpunktene for vurderingen, der alle tilfeller som ligger mellom disse to punktene må vurderes mer konkret. På denne måten har retningslinjene oppklart mange av tilfellene og gjort arbeidet enklere for forvaltningen.

Det kritikkverdige er at ytterpunktene er satt langt fra hverandre slik at det fortsatt gir betydelig uklarhet i hva som skal omfattes. For å gi et banalt eksempel kan man spørre om hvor Spania ligger, og så svarer man «mellom USA og Tyrkia». Selv om man har ytterpunkter for vurderingen, er jobben med å finne frem fortsatt stor. I tillegg oppstår usikkerhetene nevnt i kap. 3.2.3 til 3.2.5 som synes å utfordre ordlyden.

3.4.2 Er retningslinjene gode nok?

Selv om momentene om HAT og tilknytning til havet kan virke forvirrende og skape uklarhet, medfører de heller ikke et automatisert avslag for søknader som ikke tilfredsstiller disse momentene. Retningslinjene presiserer bare ytterpunktene og sier at alt som faller mellom må vurderes konkret. Det kritiserbare er at dette er to ytterpunkter der mange søknader faller imellom, noe som fører til en lite effektiv saksbehandling og lite forutberegnelighet.

På den andre siden er det ikke slik at enhver søker har krav på tillatelse. Utgangspunktet er at det er forbudt å drive akvakultur. Rettighetene til dem som søker får derfor en noen annen posisjon enn f.eks. ved enkeltvedtak vedrørende avslag på søknad om asyl, som er betydelig mer inngripende. Dette tatt i betraktning er det ikke slik at myndighetene ikke trenger å ta hensyn til næringen, særlig i den grad den politiske målsetningen for fremtiden er kontinuerlig vekst. Om man skal oppnå vekst i fremtiden er det en forutsetning at myndighetene legger til rette for dette uten unødvendige byråkratiske vurderinger som gir utenlandske konkurrenter et betydelig fortrinn. Dette må selvfølgelig nyanseres opp mot føre-var-prinsippet og andre hensyn man må ta ved vekst i næringsområder. Det er viktig at man ikke tar for hastige vurderinger ved godkjenning av konsesjoner til akvakultur på land da det potensielt kan føre til konsekvenser som ikke er forenelige med formålet om bærekraft.

I sammenheng med føre-var-prinsippet kan det være god grunn til å forsvare momentet om HAT i retningslinjene da gjennomstrømningsanlegg typisk krever at det området der anlegget befinner seg, må sprenges ut – en irreversibel konsekvens. På den andre siden vil området

uansett gjøres om til en industriplass, uavhengig av om det må sprenges eller ikke, som også kan føre irreversible konsekvenser for området.

3.4.3 Når teknologiutviklingen utfordrer etablert forvaltningspraksis

Når myndighetene får en søknad som ønsker å utnytte en ny teknologi blir spørsmålet om, og i hvilken grad, dette skal tillates. Det problematiske er å finne balansen der man ikke bremser en positiv teknologiutvikling, samtidig som man ikke kan ha et helt uregulert system. Et uregulert system fører ofte til utnyttelse og uønskede konsekvenser, som f.eks. unødvendige irreversible inngrep i naturen. Selv om aktøren påstår at anleggskonseptet er bærekraftig, kan man ikke legge dette til grunn uten videre vurderinger. Samtidig kan ikke grunnlaget for avslag være at teknologien ikke samsvarer med etablert forvaltningspraksis. Det sier seg selv at all type innovasjon vil møte denne veggen – at forslaget ikke samsvarer med det etablerte – noe som understreker viktigheten av at en strategi legges. For at Norge skal være teknologiledende i næringen må forvaltningen være effektiv ved behandlingen av slike søknader.

Det er ikke *et* svar på hvordan man best mulig skal behandle fremtidige søknader med ny teknologi, og det er heller ikke viktig. Det viktige er at problemstillingen får oppmerksomhet fra myndighetene. Flere av svakhetene som kan utledes av retningslinjene – primært momentet om HAT – syntes å ha sitt opphav i en manglende kunnskap om tekniske detaljer rundt oppdrettsnæringen, og glemt forarbeidernes ønske om teknologinøytralitet.

3.5 Norge mot resten av verden

Norge er en sjømatnasjon med lang erfaring og betydelig kompetanse på laks. I flere år har landet vært ledende i total eksport til andre land, og slik myndighetenes strategi gir uttrykk for, skal man fortsette å være dette.⁵⁴ Likevel er kompetansen og erfaringen primært knyttet til sjøbasert oppdrett, som nå nærmer seg et totalt volum der veksten stagnerer. Løsningen kan være landbasert oppdrett. Etersom dette er en produksjonsform som i langt mindre grad er lokasjonsbestemt har mange land interessert seg for det, også før 2016. Land som Danmark, USA og De forente arabiske emirater har allerede flere anlegg i drift, uten noen tegn på å trappe ned.⁵⁵ Konkurransen er derfor større, og dersom Norge ønsker å opprettholde sin dominerende posisjon er det essensielt at næringen fortsetter å få oppmerksomhet og støtte, og at rammebetingelsene er så optimale som mulig innenfor bærekraftige grenser.

Selv om Norge generelt er et land med strengere rammevilkår enn de fleste, er det stor sannsynlighet for at man fortsetter å opprettholde sin ledende posisjon. Det kan tenkes at kravene til anleggene i Dubai er mildere enn i Norge, og på den måten blir det lettere for aktørene å komme på markedet. Dette vil imidlertid ikke nødvendigvis være en fordel da kvaliteten på laksen fortsatt vil være avgjørende for produksjonens dominans i markedet. Selv om et land produserer store mengder laks, vil det ikke være av betydning dersom kvaliteten på fisken er dårlig. Det stilles særlig høye krav til matvareprodukter fra forbrukerne, og kan ikke sammenlignes med f.eks. klesproduksjon, der Kina har et fortrinn på grunn av kapasiteten til å produsere et stort volum med mindre fokus på kvaliteten. Da norsk laks allerede har et godt, og nesten romantisk omdømme. Når det kommer til laks, vil man ha et fortrinn foran andre land, til tross for at teknologiutviklingen ved landbasert oppdrett har foregått i kortere tid enn mange andre land.

⁵⁴ Meld. St. 22 (2012-2013) side 7

⁵⁵ Se f.eks. selskapet Fish Farm LLC, basert i Dubai

4 Fremtidsutsikter

4.1 Oppsummerende refleksjoner

Norge kommer til å fortsette å satse på laks i fremtiden, og landbasert oppdrett vil mest sannsynlig være en del av denne satsningen. På grunn av den betydelige økonomiske konsekvensen av om anlegget anses for å være «på land» eller ikke, vil aktørene typisk prøve å «balansere på fengselsmuren» i håp om å få det beste fra begge sider – de driftsmessige fordelene ved sjøbasert oppdrett og de vederlagsfrie konsesjonene ved landbasert oppdrett. Det er derfor viktig med forutsigbare grenser.

Det er positivt at myndighetene la fokus på innholdet av vilkåret i laksetildelingsforskriften gjennom retningslinjene fra 2019, men det virker som de etterfølgende konsekvensene ikke har blitt fulgt opp på en optimal måte. Dette fører til motstridene signaler. På den ene siden har man en politisk målsetning som støtter all innovasjon innenfor landbasert oppdrett, så lenge den er bærekraftig. På den andre siden har retningslinjer som hindrer formålstjenlig innovasjon, da det inneholder diverse tekniske krav om anleggets utforming. Resultatet blir at det oppstår en unødvendig brems i en næring som utvikler seg raskt. Det hadde vært positivt om myndighetene revurderte retningslinjene fra 2019 og kom med en ny oppdatert versjon, eller ga nærmere kommentarer til de nåværende retningslinjene.

Samtidig gir ikke retningslinjene en full stopp for landbasert oppdrett da den fremhever at det først og fremst er en konkret vurdering som må foretas. Ingen to anlegg vil være like, og det er vanskelig å gi en regulering som fjerner all uklarhet. Dette tatt i betraktning er det uheldig når retningslinjene gir en så klar indikasjon på at en av de mest sentrale produksjonsformene – gjennomstrømningsanlegg – ikke klart faller inn under tilfellene som er «på land», og derfor alltid må gjennom en konkret vurdering. En slik forståelse av bestemmelsen er beklagelig, og gjør en tidkrevende prosess enda mer tidkrevende. For de som har investert, og planlegger å

investere i landbasert oppdrett, kan man risikere å ikke få vederlagsfri konsesjon dersom man satser på et typisk gjennomstrømningsanlegg. Selv om det kan hende at gjennomstrømningsanlegget godkjennes av myndighetene, fører det til at man ikke har den samme investeringsviljen til å utforske slike produksjonsmetoder. Det kan sammenlignes med å si at man *kan* få kreft ved å spise kyllingvinger, men ikke kyllingbryst. Selv om det som oftest vil gå bra å spise kyllingvingene, velger man heller det kreftfrie kyllingbrystet.

4.2 Veien videre

Det vil vokse frem flere landbaserte anlegg i årene som kommer og erfaringen kommer til å vokse. Ikke bare for aktørene, men også forvaltningen i behandlingen av sakene. Videre er det positivt at spørsmålet var oppe for Tingretten og at den dømmende makt fikk tatt stilling til spørsmålet. Retningslinjene kommer med flere gode momenter som vil gjøre vurderingen enklere for fylkeskommunen å vurdere søknadene. Fra å kun ha ordlyden å trekke slutninger fra, har man nå andre momenter som kartverket og at utfyllende masser også kan tilfredsstille vilkåret. Momentene om produksjonsenhet og HAT vil også være rettleidende da anlegget alltid vil være «på land» der disse momentene er innfridd. Likevel mener oppgaven at formuleringen rundt disse vilkårene er problematisk. For det første er det relativt tekniske krav, og synes ikke å ha åpenbar forankring i ordlyden. Formuleringene i retningslinjene burde i større grad få frem at det gjelder et prinsipp om teknologinøytralitet, og at momentene kun innebærer en indikasjon på at anlegget er på land. Det faktum at momentene *ikke* er tilfredsstilt bør ikke være avgjørende for om anlegget er «på land». Målet er færrest mulige hindringer, samtidig som hensynet til bærekraftig utvikling ivaretas. Balanseringen av dette er vanskelig i praksis, men det bør likevel være mulig å oppklare de uklare momentene oppgaven har drøftet.

Litteraturliste

Lover:

- Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven)
- Lov 10. februar nr. 00 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Forskrifter:

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

For- og etterarbeider:

- Meld. St. 22 (2012-2013), *Verdens fremste sjømatnasjon*
- Meld. St. 16 (2014-2015), *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*
- Meld. St. 41 (2016-2017), *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*
- Rundskriv fra kommunal og moderniseringsdepartementet, *Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområderområder*, datert 23.10.2018, ref: H-2018-6

Offentlige dokumenter

- Nærings- og Fiskeridepartementet, *Retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til akvakultur av matfisk på land av laks, ørret og regnbueørret*, datert 4. juli 2019, Ref: 19/2201-5

- Fiskeridirektoratet, *Auksjon av tillatelser til laks, ørret og regnbueørret 2022*, tilgjengelig fra <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Auksjon-av-produksjonskapasitet/auksjon-2022/reultater>, hentet 06.12.2022
- Stortingets nettsider:
 - Om Meld. St. 16 (2014-2015), behandlet av Stortinget 15.06.2015
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=61834>
 - Om Meld St. 22 (2012-2013), behandlet i Stortinget 10.06.2013
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=56881>

Regjeringens strategier:

- «Et hav av muligheter – regjeringens havbruksstrategi», lansert 6. juli 2021, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/havbruksstrategien-et-hav-av-muligheter/id2864482/>
- «Blått hav, grønn fremtid. Regjeringens satsting på hav og havnæringer», lansert 8. juni 2021, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-havrapport/id2857445/>

Nettsider:

- Fiskejuss.no
 - *Forholdsmessighet i forvaltningen*, publisert 28.03.2022, <http://fiskejuss.no/2022/03/forholdsmessighet-i-forvaltningen/> (sitert 09.10.2022)
 - *Landbasert oppdrett – hva er på «land»?*, publisert 19.02.2021, <http://fiskejuss.no/2021/02/landbasert-oppdrett-hva-er-pa-land/> (sitert 09.10.2022)

- *Landbasert oppdrett – et rettslig overblikk*, publisert 18.01.2021
<http://fiskejuss.no/2021/01/landbasert-oppdrett-rettslig-overblikk/> (sitert 09.10.2022)
- *Unødige hindringer for teknologiutvikling i havbruk*, publisert 13.11.2020,
<http://fiskejuss.no/2020/11/unodige-hindringer-for-teknologiutvikling-i-havbruk/> (sitert 09.10.2022)
- FNs offisielle nettside, *Bærekraftig utvikling*, sist oppdatert 28.10.2021,
<https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling> (sitert 09.10.2022)
- Bokmålsordboka, *land*, <https://ordbok.uib.no/land> (sitert 09.10.2022)
- Bokmålsordboka, *sjø*, <https://ordbok.uib.no/sj%C3%B8>, (sitert 09.10.2022)
- Kartverket, tilgjengelig på <https://www.kartverket.no/>
- Fiskeridirektoratet, *Yggdrasil*, tilgjengelig på <https://open-data-fiskeridirektoratet-fiskeridir.hub.arcgis.com/>
- *Laksens «fastlege» er skeptisk til oppdrett på land*, publisert 18.06.2019,
<https://www.bt.no/nyheter/okonomi/i/jdwGJn/laksens-fastlege-er-skeptisk-til-oppdrett-paa-land> (sitert 09.10.2022)
- Ilaks.no
 - *109 selskaper vil produsere laks på land. Mange av dem nærmer seg realisering*, publisert 02.12.2021, <https://ilaks.no/109-selskaper-vil-produsere-laks-pa-land-og-mange-av-dem-naermer-seg-realisering/> (sitert 09.10.2022)
 - *Økt dødelighet tvang Atlantic Sapphire til å forsere slakt*, publisert 17.09.2022
<https://ilaks.no/okt-dodelighet-tvang-atlantic-sapphire-til-a-forsere-slakt/> (sitert 09.10.2022)

- Skretting sine hjemmesider, *Om RAS*, hente 06.12.2022, <https://www.skretting.com/no/innovasjon/vaare-innovasjoner/ras/>
- Andfjord sine hjemmesider, *Teknologien*, <https://www.andfjord.no/teknologien>, hentet 06.12.2022

Forvaltningsvedtak med mer:

- Andfjord Salmon – *vedtak fra Nordland Fylkeskommune*, datert 01.11.2018, sak 17/5416-35
- *Detaljreguleringsplan for Andøy Industripark*, Kvalnes, datert 18.06.2018, sak 61/2018, Plan ID: 1871-201702
- Asplan Viak – *Planbeskrivelse for detaljreguleringsplan*, Oppdrag 612868-01, Andøy Industripark Kvalnes, datert 22.02.2018
- Nordland fylkeskommune – *søknad om nytt landbasert anlegg Kvalnes for matfisk i Andøy kommune*, datert 08.05.2017, ref 2017/1632-2
- A.S.L. AS 9206248 – Fiskeridirektoratet, *Oppheving av Nordland fylkeskommunes vedtak*, datert 19.11.2020, ref: 20:12245
- A.S.L. – *vedtak fra Nordland fylkeskommune*, datert 14.12.2021, ref: 21/2631-20, sak 332/2021
- Losna Seafood AS – *Klage på omgjøring av løyve – Klageinnstilling*, datert 21.10.2020, ref: 20/7331

Dommer:

- Rt. 1985 s. 1128
- Rt. 1997 s. 1264
- HR-2012-1746

- Rt. 2012 s. 585
- Rt. 2009 s. 578
- Sogn og Fjordane tingrett – *Gyldigheten av omgjøringsvedtak for tillatelse til landbasert oppdrett av matfisk av laks, ørret og regnbueørret*, dom avsagt 16.11.2022, saksnr: 21-164396TVI-TSOF/TFOR

Bøker:

- Lovteknikk og lovforberedelse, Justis- og politidepartementet, utgitt februar 2000, også tilgjengelig via <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>
- Monsen, Erik, *Innføring i juridisk metode og oppgaveteknikk*, 1. utgave, 3. opplag 2016, Cappelen Damm
- Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 3. Utgave, 2001, Universitetsforlaget

Annet:

- Parisavtalen, kan lastes ned fra denne nettsiden: <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/parisavtalen>

Lister over figurer

Figur 1: Fra Hatchery International sine nettsider,

<https://www.hatcheryinternational.com/innovation-leading-new-wave-of-ras-technology-3355/>

Figur 2: Andfjord Salmon, mottatt bilde på mail

Figur 3: *Et hav av muligheter*, side 22, boks 4.1

Figur 4: Laksetildelingsforskriftens § 7-2, utklipp fra lovdata

Figur 5: Andfjord Salmon sine nettsider, <https://www.andfjord.no/teknologien>

Figur 6: Andfjord Salmon, Asplan Viak – Planbeskrivelse for detaljreguleringsplan, Oppdrag 612868-01- Andøy Industripark Kvalnes, datert 22.02.2018

Figur 7 og 10: ASL, hentet fra ilaks sine nettsider: <https://ilaks.no/for-et-ar-siden-fikk-arctic-seafarm-langset-trukket-tilbake-landbasert-konsesjon-na-har-statsforvalteren-utslippstillatelse/>

Figur 8: Losna Seafood, Hentet fra ilaks sine nettsider, <https://ilaks.no/losna-seafoods-landbaserte-oppdrettseventyr-star-i-fare/>

Figur 9: Andfjord Salmon sine nettsider: <https://www.andfjord.no/teknologien>

Figur 11: Losna Seafood, hentet fra ilaks sine nettsider, <https://ilaks.no/kommentarer-til-fiskeriministerens-svar-til-stortinget-vedrorende-losna-seafood/>

Figur 12: Tegnet av oppgaveskriver