

Bjørn-Ivar Bendiksen og Halfdan Mellbye

Akvakulturloven

Lovkommentar

Bjørn-Ivar Bendiksen og Halfdan Mellbye

Akvakulturloven

Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur

Lovkommentar

Universitetsforlaget

© H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard) AS ved Universitetsforlaget 2024

ISBN 978-82-15-03732-5

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med rettighetshaverne er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel.

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

Universitetsforlaget
Postboks 508 Sentrum
0105 Oslo

www.universitetsforlaget.no

Omslagsdesign: ANTI / Erik Johan Worsøe Eriksen

Omslag: ottaBOK

Sats: ottaBOK

Trykk og innbinding: Livonia Print, Latvia

Boken er satt med: Times LT Std 10,5/12,5

Papir: 90 g Amber Graphic 1,25



Forord

Akvakultur, og særlig oppdrett av laks og ørret, har på kort tid utviklet seg til å bli Norges nest største eksportnæring. Laksenæringen er fremdeles i en utviklingsfase både langs kysten hvor den har vokst frem, og nå også i økende grad på land og til havs. Nye teknologiske løsninger er i fremmarsj, og akvakultur med andre arter enn laks og ørret er også i utvikling.

Akvakulturnæringen er underlagt en omfattende og fragmentert offentlig regulering som også er i stadig utvikling. Reguleringene berører blant annet omfang og innrettelse av produksjonen, bruk av sjø- og landarealer, fiskehelse og -velferd, miljømessige forhold og bredere samfunnsmessige hensyn.

Lov om akvakultur (akvakulturloven) trådte i kraft 1. januar 2006 og er den sentrale loven som regulerer næringen. Loven har et bredt virkeområde og omfatter enhver akvakulturaktivitet i en svært differensiert næring. Det er senere kommet flere lovendringer, og en rekke forskrifter er gitt i medhold av loven. I tillegg berøres næringen, dels gjennom henvisninger inntatt i akvakulturloven, av flere andre lover med tilhørende forskrifter forvaltet av ulike myndighetsorganer. Dette gjelder blant annet matloven, dyrevelferdsloven, forurensningsloven, vannressursloven, naturmangfoldloven, havne- og farvannsloven og plan- og bygningsloven. Den fragmenterte reguleringen av næringen medfører et behov for veiledning i regelverket.

Formålet med denne kommentarutgaven er å gi en oversiktlig og praktisk orientert fremstilling av gjeldende rett innen området med hovedvekt på akvakulturlovens lovtekst, forarbeider og praksis. Med bakgrunn i rettskildebildet og ut fra de spørsmål som er viktige for næringsutøvelsen, vil øvrige relevante lover, og forskrifter gitt i medhold av akvakulturloven og andre lover, berøres der det er naturlig. Det har tradisjonelt vært lite juridisk litteratur på området, og vårt mål er at boken skal være et nyttig bidrag for alle de som har behov for å forstå og praktisere loven.

Begge forfattere er partnere i SANDS Advokatfirma, og vi vil takke firmaet for deres støtte som har gjort det mulig for oss å fullføre dette prosjektet. Vi har også i flere år vært medlemmer av firmaets sjømatgruppe og vil takke våre kolleger for et svært godt faglig samarbeid over flere år. En særlig takk til Kenneth Steffensen med sine bidrag innenfor sanksjonssystemet, og til Lars Selmar Alsaker for sine bidrag innenfor plan- og bygningsrett.

Tromsø og Bergen, 19. februar 2024

Bjørn-Ivar Bendiksen

Halfdan Mellbye

Innhold

Forord	5
Innledning	17
1 Introduksjon til akvakulturloven	17
2 Akvakulturnæringen i Norge og verden	18
3 Utviklingen av akvakulturlovgivningen	19
3.1 Innledning	19
3.2 Midlertidig oppdrettslov av 1973	20
3.3 Fiskeoppdrettsloven av 1981	21
3.4 Fiskeoppdrettsloven av 1985	21
3.5 Noen utviklingstrekk 1970–1990	22
3.6 Lovendringer av fiskeoppdrettsloven av 1985	23
3.7 Dagens akvakulturlov av 2005	25
3.8 Innføring av «trafikklyssystemet» i 2017 som nytt system for kapasitetsjusteringer	25
4 Rettskildebildet	26
5 Om privatrettslige forhold ved akvakulturvirksomhet	27
Kapittel I	
Formål og virkeområde	29
§ 1. Formål	29
1 Overordnet om lovens formålsparagraf og dens rettslige betydning	29
2 Lønnsomhet	31
3 Konkurranseskraft	31
4 Verdiskapning på kysten	32
5 Bærekraftig utvikling	33
§ 2. Saklig virkeområde	35
1 Generelt om § 2	35
2 Første ledd	36
2.1 «Produksjon» av akvatiske organismer	36
2.2 «Akvatiske organismer»	37
2.3 Fullmaktshjemmel til å bestemme hva som skal anses som akvakultur	37
3 Andre ledd	39
4 Tredje ledd	39
5 Fjerde ledd	39
6 Femte ledd	40

§ 3. Geografisk virkeområde	40
1 Generelt om § 3	40
2 Første ledd bokstav a	40
3 Første ledd bokstav b	41
4 Første ledd bokstav c	41
5 Andre ledd	42
Kapittel II	
Akvakulturtillatelse	43
§ 4. Krav om akvakulturtillatelse	44
1 Generelt om § 4	44
2 Første ledd	46
3 Andre ledd	46
§ 5. Akvakulturtillatelsens innhold	48
1 Generelt om § 5	48
2 Første ledd	49
2.1 Generelt om første ledd	49
2.2 «Avgrensede geografiske områder (lokaliteter)»	49
2.3 «bestemte arter»	50
2.4 «begrensninger av tillatelsens omfang»	51
2.5 De ulike typene akvakulturtillatelser	52
2.5.1 Tillatelse til matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret i sjøen	52
2.5.2 Akvakulturtillatelser til særlige formål	55
2.5.3 Tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret på land ...	57
2.5.4 Tillatelse til havbruk til havs	57
2.5.5 Tillatelse til oppdrett av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret	58
2.5.6 Havbeite	58
2.6 Samdrift og samlokalisering	59
2.6.1 Innledning – adgang til å tildele lokalitetstillatelse på samme lokalitet til flere	59
2.6.2 Samdrift	59
2.6.3 Samlokalisering	60
3 Andre ledd	60
§ 6. Generelle vilkår for tildeling av akvakulturtillatelse	61
1 Generelt om § 6	62
2 Første ledd generelt	62
3 Første ledd bokstav a	64
4 Første ledd bokstav b	65
5 Første ledd bokstav c	65
6 Første ledd bokstav d – tillatelse etter matloven	66
6.1 Innledning	66

6.2	Nærmere om krav til tillatelse etter matloven (og dyrevelferdsloven)	66
6.3	Nærmere om Mattilsynets saksbehandling etter nytt dyrehelseregulverk.	68
7	Første ledd bokstav d – tillatelse etter forurensningsloven	70
7.1	Innledning	70
7.2	Nærmere om krav til tillatelse etter forurensningsloven (utslippstillatelse)	71
8	Første ledd bokstav d – tillatelse etter havne- og farvannsloven	75
9	Første ledd bokstav d – tillatelse etter vannressursloven	79
9.1	Innledning	79
9.2	Nærmere om krav til tillatelse etter vannressursloven.	79
10	Andre ledd	82
11	Tredje ledd	83
§ 7. Særlig om akvakulturtillatelse til laks, ørret og regnbueørret		84
1	Generelt om § 7	85
2	Første ledd generelt	86
3	Første ledd bokstav a	86
4	Første ledd bokstav b	87
5	Første ledd bokstav c	87
6	Første ledd bokstav d	87
7	Første ledd bokstav e	88
8	Andre ledd	89
9	Tredje ledd	89
10	Fjerde ledd	89
10.1	Innledning – produksjonsområdeforskriftens hjemmelsgrunnlag	89
10.2	Produksjonsområdeforskriftens regler om karakterisering av områder – trafikklyssystemet.	90
10.2.1	Forskriftens virkeområde	90
10.2.2	Systemet med produksjonsstyring – karakteriserings- avgjørelsen og oppfølgende forskrifter	91
10.2.3	Den faglige beslutningsstøtten	92
10.2.4	Rettslig ramme for karakteriseringsavgjørelsen	92
10.2.5	Forskrift om vekst – auksjonsregelverket	94
10.2.6	Forskrift om nedtrekk etter produksjonsområdeforskriften § 9	95
10.2.7	Unntaksvekst etter produksjonsområdeforskriften § 12	96
10.3	Havbruk til havs.	97
§ 8. Samordning i saker om etablering av akvakultur		98
1	Generelt om § 8	98
2	Første ledd	99
3	Andre ledd	100

§ 9. Tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet, og endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelse	103
1 Generelt om § 9	103
2 Første ledd generelt	105
3 Første ledd bokstav a	105
4 Første ledd bokstav b	107
5 Første ledd bokstav c	108
5.1 Grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven	108
5.2 Forholdsmessighet	108
5.3 Forholdet til straff	109
6 Første ledd bokstav d	112
7 Første ledd bokstav e	114
7.1 Innledning	114
7.2 Tilbaketrekking og endring av tillatelser etter matlov og dyrevelferdslov	115
7.3 Tilbaketrekking og endring av tillatelser etter forurensningslov	117
7.4 Tilbaketrekking og endring av tillatelser etter havne- og farvannslav	118
7.5 Tilbaketrekking og endring av tillatelser etter vannressurslov	119
8 Andre ledd	119
9 Tredje ledd	120
10 Fjerde ledd	121
Kapittel III	
Miljøhensyn	122
§ 10. Miljønorm	123
1 Generelt om § 10	124
1.1 Innledning om miljønormen, miljøhensyn og næringens miljøpåvirkning	124
1.2 Miljøregulering av akvakulturnæringen	124
1.3 Miljøparagrafen i Grunnloven § 112 og integrasjonsprinsippet	126
1.4 Naturmangfoldlovens prinsipper	127
1.5 Plan- og bygningsloven	131
1.6 Tillatelsessystemet som miljøregulering	131
1.7 Driftskrav som ivaretar miljøhensyn	133
1.7.1 Innledning	133
1.7.2 Overordnet forsvarlighetskrav	133
1.7.3 Driftsplan som godkjenningsordning	134
1.7.4 Journal- og rapporteringsplikter	135
1.7.5 Krav til løpende miljøundersøkelser knyttet til påvirkning fra driften	136
1.7.6 Tekniske krav til akvakulturanlegg	137
1.7.7 Krav til maksimal fisketetthet og antall fisk	137
1.7.8 Regulering av rømming	138

1.7.9	Generell sykdoms- og dyrevelferdsregulering	139
1.7.10	Lakselus	139
2	Første ledd	140
2.1	Om miljønormens rettslige funksjon	140
2.2	Innholdet i miljønormen	141
2.3	Avveining mot hensynet til næringsutvikling og andre samfunnshensyn	143
3	Andre ledd	143
§ 11.	Miljøovervåking	144
1	Generelt om § 11	144
2	Første ledd	145
3	Andre ledd	146
4	Tredje ledd	146
5	Nærmere krav til miljøovervåking gitt gjennom tildelingsforskriftene og akvakulturdriftsforskriften	147
5.1	Overordnet	147
5.2	Krav til miljøovervåking under drift	147
5.3	Krav til miljøovervåking som grunnlag for søknad om akvakulturtillatelse.	147
§ 12.	Krav til vare- og tjenesteprodusenter, innretninger, utstyr mv.	149
1	Generelt om § 12	149
2	Første ledd	150
2.1	Forsvarlighetskrav for næringens vare- og tjenesteprodusenter	150
2.2	Forskriftshjemmel i første ledd andre punktum – bestemmelser i akvakulturdriftsforskriften.	151
3	Andre ledd	152
3.1	Forsvarlighetskrav for næringens innretninger og utstyr	152
3.2	Nærmere krav til forsvarlighet for næringens innretninger og utstyr.	153
4	Tredje ledd	155
5	Nærmere om NYTEK-forskriften	155
5.1	Oversikt	155
5.2	Formål og virkeområde	156
5.3	Pliktsubjektene	156
5.4	Dokumentasjonsplikt for oppfyllelse av tekniske krav	157
5.5	Ordningen med anleggssertifikat	158
5.6	Straff og reaksjoner ved overtredelse	160
§ 13.	Oppryddings- og gjenfangstplikt	161
1	Generelt om § 13	161
2	Første ledd	162
3	Andre ledd	163
3.1	Generelt om andre ledd	163
3.2	Om rømming og gjenfangstplikt	163

4	Tredje ledd	165
5	Fjerde ledd	166
§ 13 a. Fellesansvar for fjerning av rømte organismer		167
1	Generelt om § 13 a	167
2	Første ledd	168
3	Andre ledd	169
4	Tredje ledd	171
5	Fjerde ledd	171
6	Femte ledd	171
§ 14. Beskyttelse av bestemte områder		172
1	Generelt om § 14	172
2	Første ledd	172
Kapittel IV		
Arealutnyttelse		175
§ 15. Forholdet til arealplaner og vernetiltak		176
1	Generelt om § 15	177
2	Første ledd bokstav a	177
2.1	Overordnet om bestemmelsen	177
2.2	Overordnet om plansystemet og forhold relevant for akvakultur ...	179
2.3	Om plan- og bygningslovens virkeområde, plantypene og de ulike nasjonale, regionale og kommunale planoppgaver.	180
2.4	Nærmere om innholdet i kommuneplanenes arealdel av betydning for akvakultur	183
2.5	Nærmere om kommunens adgang til å fastsette vilkår for akvakultur i arealplan	184
2.6	Dispensasjon fra areal- og reguleringsplan	193
2.7	Nærmere om planprosessen med kommuneplanens arealdel – høring, krav til konsekvensutredning, statlig og regional innsigelse, midlertidig forbud mot tiltak og krav til reguleringsplan	195
2.7.1	Arealplanprosessen og retten til medvirkning	195
2.7.2	Vedtak om endring av arealplan	195
2.7.3	Krav til faglig saksforberedelse og konsekvensutredning ...	195
2.7.4	Berørte myndigheters mulighet til å fremme innsigelse til planforslag	197
2.7.5	Midlertidig forbud mot tiltak etter eksisterende plan som tenkes endret	198
2.8	Nærmere om krav til reguleringsplan	201
3	Første ledd bokstav b	203
4	Første ledd bokstav c	203
5	Andre ledd	204

§ 16. Interesseavveining ved arealbruk til akvakultur	205
1 Generelt om § 16	205
2 Første ledd bokstav a	206
3 Første ledd bokstav b	206
4 Første ledd bokstav c	208
5 Første ledd bokstav d	209
6 Andre ledd	210
7 Tredje ledd	210
§ 17. Utnytting og bruk av lokaliteter mv.	212
1 Første ledd	212
2 Andre ledd	212
3 Tredje ledd	213
Kapittel V	
Registrering, overføring og pantsettelse av akvakulturtillatelse	214
§ 18. Registrering av akvakulturtillatelse	215
1 Generelt om § 18	215
2 Første ledd	216
3 Andre ledd	216
4 Tredje ledd	216
5 Fjerde ledd	218
§ 19. Overføring av akvakulturtillatelse	218
1 Generelt om § 19	218
2 Første ledd	219
3 Andre ledd	220
4 Tredje ledd	221
4.1 Formålet med utleieforbudet	221
4.2 Objektet for utleieforbudet	221
4.3 Forbudet gjelder aktiviteten «utleie»	222
4.4 Utleieforbudet og samarbeidsformene samdrift og samlokalisering	223
4.5 Dispensasjon fra utleieforbudet	224
5 Fjerde ledd	225
§ 20. Pantsettelse av akvakulturtillatelse	226
1 Generelt om § 20	226
2 Første ledd	226
3 Andre ledd	227
4 Tredje ledd	227
5 Fjerde ledd	227
6 Femte ledd	229

Kapittel VI**Generelle krav og forpliktelser** 230**§ 21. Tilsyn** 230**§ 22. Faglig kompetanse** 231

1 Første ledd 231

2 Andre ledd 232

§ 23. Systematiske kontrolltiltak 232

1 Generelt om § 23 232

2 Forskrift om IK-akvakultur 233

§ 24. Opplysnings- og undersøkelsesplikt 235

1 Generelt om § 24 235

2 Første ledd 236

3 Andre ledd 237

4 Tredje ledd 237

5 Fjerde ledd 239

§ 25. Bistandsplikt 239

1 Generelt om § 25 239

2 Første ledd 240

3 Andre ledd 240

§ 25 a. Utveksling av opplysninger mellom myndigheter 241

1 Generelt om § 25 a 241

2 Første ledd 242

3 Andre ledd 243

4 Tredje ledd 244

§ 26. Gebyr og avgift 244

1 Første ledd 244

2 Andre ledd 245

Kapittel VII**Reaksjoner og sanksjon ved overtredelse** 246**§ 27. Pålegg om tiltak** 246

1 Første ledd første punktum 246

2 Første ledd andre punktum 247

§ 28. Tvangsmulkt 248

1 Generelt om § 28 248

2 Første ledd 250

3 Andre ledd første punktum 252

4	Andre ledd andre punktum	253
5	Tredje ledd	254
6	Fjerde ledd	255
§ 29. Iverksetting av tiltak for den ansvarliges regning		257
1	Generelt om § 29	257
2	Første ledd	257
3	Andre ledd	258
3.1	Generelt om andre ledd	258
3.2	Alternativet «nødvendig å iverksette tiltaket straks»	259
3.3	Alternativet «andre særlige grunner»	260
4	Tredje ledd	261
5	Fjerde ledd	262
§ 29 a. Administrativ inndragning av utbytte		262
1	Generelt om § 29 a	263
2	Første ledd	264
2.1	Grunnvilkår om overtredelse og utbytte oppnådd ved overtredelsen	264
2.2	Forholdet til «straff»	265
2.3	Gjenstand for inndragning – «netto» utbytte	266
2.4	Hvem inndragningskravet kan rettes mot	267
2.5	Unntak fra inndragning der det er «klart urimelig»	267
3	Andre ledd	268
4	Tredje ledd	268
5	Fjerde ledd	268
6	Femte ledd	269
§ 30. Overtredelsesgebyr		269
1	Generelt om § 30	270
1.1	Overordnet om bestemmelsen	270
1.2	Lovens forhistorie og forholdet til straffebegrepet i Grunnloven og EMK	271
2	Første ledd	273
2.1	Innledning	273
2.2	Ansvarssubjektet er «foretak»	273
2.3	Overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av akvakulturloven	274
2.4	Overtredelsesgebyr på objektivt grunnlag eller et krav om skyld? ..	274
2.5	Overtredelse begått av foretaket selv eller «noen som har handlet på foretakets vegne»	279
2.5.1	Overordnet	279
2.5.2	Personell tilknytning	279
2.5.3	Funksjonell tilknytning	281
2.5.4	Særlig om brudd på rutiner og instruksjoner	282
2.5.5	Om anonyme gjerningspersoner og kumulasjonsansvar	283

2.6 Unntak ved «hendelige uhell» og «force majeure»	286
3 Andre ledd generelt	287
4 Andre ledd bokstav a	288
5 Andre ledd bokstav b	288
6 Andre ledd bokstav c	288
7 Andre ledd bokstav d	289
8 Andre ledd bokstav e	290
9 Andre ledd bokstav f	291
10 Andre ledd bokstav g	291
11 Andre ledd bokstav h	292
12 Andre ledd bokstav i	293
13 Tredje ledd	294
14 Fjerde ledd	294
15 Femte ledd	294
16 Sjette ledd	295
17 Syvende ledd	295
§ 31. Straff	295
1 Generelt om § 31	296
2 Første ledd	296
2.1 Overtredelse av konkrete bestemmelser gitt i eller i medhold av loven	296
2.2 Strafferamme	297
2.3 Skyldkravet	297
2.4 Ansvarssubjektet er enhver	297
2.5 Vilkår om «vesentlig» overtredelse	298
3 Andre ledd	298
4 Tredje ledd	299
§ 31 a. Samordning av tilsyn og reaksjoner i saker om akvakultur	299
Kapittel VIII	
Avsluttende bestemmelser	302
§ 32. Ikrafttredelse	302
§ 33. Overgangsbestemmelser	302
§ 33 a. Søksmålsfrist	302
§ 34 (opphevet ved lov 21 juni 2013 nr. 74)	304
§ 35. Oppheving av andre lover	304
§ 36. Endringer i andre lover	305

Litteraturliste	306
Lovregister	310
Forskriftsregister	319
Internasjonale avtaler	329
Domsregister	330

Innledning

1 Introduksjon til akvakulturloven

Akvakulturloven av 2005 er den sentrale loven som regulerer akvakulturnæringen. Loven hører under Nærings- og fiskeridepartementet. Fylkeskommunene og Fiskeridirektoratet, både sentralt og regionalt, er gitt myndighet etter akvakulturloven og forskrifter hjemlet i denne. I tillegg er Mattilsynet og Brønnøysundregisteret gitt myndighet etter forskrifter fastsatt i medhold av akvakulturloven.

Utover akvakulturloven og dens forskrifter er akvakulturnæringen underlagt og berørt av en rekke andre lover med tilhørende forskrifter som skal ivareta særlig hensynet til fiskehelse (matloven), fiskevelferd (dyrevelferdsloven), miljø (forurensningsloven, vannressursloven, naturmangfoldloven mv.), ferdsel i sjø (havne- og farvannsloven) og areal (plan- og bygningsloven). I tillegg til de nevnte vil også andre lover og forskrifter være relevante på enkelte områder som eksempelvis panteloven og tinglysningsloven. Regelverket er i det hele tatt fragmentarisk og gjenstand for stadig oppdatering og endring.

Akvakulturloven er en forholdsvis kort og overordnet lov som i stor grad delegerer kompetanse til forvaltningen til å utpensle detaljene i politikken på området gjennom forskrifter og enkeltvedtak. Loven er slikt sett en fullmaktslov, og en betydelig del av de praktisk viktigste reguleringer er på forskriftsnivå. Grensene for fullmakten beror på en tolkning av de aktuelle kompetansegrunnlag.

De generelle reglene om saksbehandling i forvaltningsloven vil gjelde, bortsett fra noen få tilfeller der spesielle regler fraviker forvaltningsloven. I tillegg suppleres regelverket av ulovfestet forvaltningsrett. Den ulovfestede forvaltningsretten er særlig viktig når forvaltningens avgjørelser (enkeltvedtak og forskrifter) er skjønnsmessige beslutninger basert på forvaltningens kompetanse. Det må da ved tolkning av lovbestemmelsene tas stilling til om avgjørelsen innebærer et lovbundet skjønn (rettsanvendelsesskjønn) eller et forvaltningsskjønn som overlater avgjørelsen til forvaltningen innenfor de rammer som trekkes i den generelle forvaltningsrett, se også nærmere Mellbye 2018 s. 56–57 og LG-2021-31955 som et eksempel på spørsmål som kan reise seg ved overprøving av forvaltningsskjønn i akvakulturforvaltningen. Skillet har ikke betydning for forvaltningsmessig klage over vedtak idet klageinstansen har full overprøvingskompetanse, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum. Derimot har skillet betydning for domstolenes prøvingskompetanse. Ved lovbundne avgjørelser har domstolen full prøvingskompetanse og kan prøve forvaltningens generelle lovtolkning og den konkrete rettsanvendelse. Ved avgjørelser underlagt forvaltningsskjønn er domstolens prøvingskompetanse derimot begrenset til rettsanvendelsen, saksbehandlingen og om vedtaket bygger på riktig faktum. Den konkrete skjønnsutøvelsen kan imidlertid ikke prøves utover en kontroll av om skjønnnet er tilstrekkelig bredt og saklig, at det ikke innebærer usaklig forskjellsbehandling, og at resultatet ikke fremstår som åpenbart urimelig. Det vises blant annet til Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 142 med henvisning til Rt. 2012 s. 1025

avsnitt 68. Spørsmålet om fritt skjønn eller rettsanvendelsesskjønn må søkes klarlagt først og fremst ved tolkning av hjemmelsbestemmelsens ordlyd, supplert med lovens forarbeider, jf. Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 142.

2 Akvakulturnæringen i Norge og verden

Akvakultur kan defineres som all aktivitet som er egnet til å påvirke fisk eller andre organismer. Akvakultur omfatter blant annet fiskeoppdrett, skalldyroppdrett og dyrking av alger som tang og tare. Der akvakultur finner sted i sjøen, taler man om havbruk.

Det hevdes at de tidligste eksempler på akvakultur var oppdrett av karper i Kina og Egypt for 4–6000 år siden. Akvakultur har hatt stor vekst i moderne tid og utgjør en stor andel av verdens uttak av sjømat. Asia står for den største andel av verdens fiskeoppdrett, med Kina som verdens største oppdretter med ca. halvparten av volumet, det meste i form av karpefisk som oppdrettes i ferskvann.

I Norge ble det utover 1800- og 1900-tallet gjort enkelte forsøk på å etablere oppdrettsvirksomhet uten hell, se NOU 1977: 39 s. 43. Utover 1950- og 1960-tallet kom en pionerfase hvor flere ideer til anleggstyper ble prøvd, jf. NOU 1977: 39 s. 44. I løpet av 60-tallet var det vanlig med anlegg for matfiskproduksjon i sjø med fysisk avstengning av poller og sund, mens det på 70-tallet ble vanlig med den mer kostnadseffektive flytenoten (merder), lignende dagens rådende teknologi. Disse første driverne var i hovedsak fiskere og bønder langs kysten som startet med fiskeoppdrett som en «attåttnæring», jf. for eksempel Prop. 78 LS (2022–2023) s. 10. Siden da har akvakultur vokst frem og blitt en av landets mest betydelige næringer som etter hvert har vokst seg større enn tradisjonelt fiske og fangst av villlevende ressurser.

Norsk akvakulturnæring består i det vesentligste av oppdrett av laks og regnbueørret, som utgjør nesten hele produksjonsvolumet (i 2022 ca. 95 %). Atlantisk laks er den desidert viktigste kommersielle arten, og Norge er i dag verdens største produsent av atlantisk laks. Det vesentligste av produksjonen eksporteres til utlandet, og i dag er sjømatnæringen Norges nest største eksportnæring etter petroleumsnæringen. Oppdrettet laksefisk står for om lag to tredjedeler av samlet eksportverdi fra sjømatnæringen i 2021. Produksjonsvolumet for akvakultur var i 2022 på over 1 600 000 tonn, tilsvarende en førstehåndsverdi i 2022-kroner på 111,3 milliarder kroner (tall fra Norges sjømatråd). Til sammenligning ble det i 1994 solgt i overkant av 200 000 tonn med en førstehåndsverdi på ca. 10 milliarder kroner. Norges bidrag i verdens totale produksjon av oppdrett er ca. 2,5 % i volum og ca. 5 % i verdi.

Næringen organiserte seg gjennom Norske Fiskeoppdretteres Forening (nå Sjømat Norge) fra 1970, jf. NOU 2019: 18 s. 28. I dag er et flertall av næringsaktørene organisert gjennom enten Sjømat Norge (NHO) eller Sjømatbedriftene.

Det er fra politisk hold uttalt ønske om ytterligere vekst for akvakulturnæringen. I Meld. St. 16 (2014–2015) om «Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett» er det tale om et potensial om femdobling innen 2050. Viktige uttalte forutsetninger for denne ambisjonen er at det finnes løsninger for dagens miljø- og sykdomsutfordringer, at en lykkes med innovasjon innen fôr, fiskehelse, avl og teknologi, og at reguleringsregimet for næringen er forutsigbart. Norsk lakse- og ørretoppdrett har gjennomgått en stor utvikling, men kan fortsatt sies å være i en utviklingsfase.

Akvakulturloven er teknologinøytral, og det finnes i dag flere teknologier som benyttes i akvakulturdrift. Det kan særlig nevnes åpne merder i sjø, lukkede anlegg med resirkuleringsteknologi, lukkede anlegg med gjennomstrømningsteknologi, semilukkede anlegg i sjø og havbaserte anlegg. Selve akvakulturanlegget kan plasseres en rekke steder, som på land, i ferskvann, på havet, enten kystnært eller lengre ut til havs, flytende på vannflaten eller nedsenket under vann. Akvakultur kan også skje uten noe form for anlegg, for eksempel direkte på sjøbunnen.

Den dominerende driftsformen er åpne merder i sjø, hvor det alt vesentligste av norsk fiskeoppdrett av laksefisk skjer. Det er i dag rundt 1000 oppdrettslokalteter i Norge. Teknologien med åpne merder er utprøvd over tid, og den er godt tilpasset Norges naturlige fortrinn med sin lange kystlinje med dype fjorder, gode strømforhold, oksygenrikt vann og gunstige temperaturforhold. I den senere tid har det samtidig vært stor oppmerksomhet og økning i prosjekter med andre teknologiformer, særlig lukkede anlegg på land og havbaserte anlegg. Se NOU 2023: 23 s. 26–27 om teknologiutviklingen innen norsk akvakultur.

Verdikjeden i fiskeoppdrett omfatter produksjon av stamfisk, settefisk og matfisk, slakt, foredling, transport og salg, jf. NOU 2019: 18 s. 39. Oppdrett av laks starter i ferskvann ved at små plommeseckkyngel klekker ut av eggene. Settefiskfasen regnes fra startfôring til overgang til matfisklokalitet. Dernest benyttes normalt fra 8 til 18 måneder i ferskvann for å få frem en smolt på om lag 100 gram som er klar til å gå over i sjøvann, jf. NOU 2019: 18 s. 39. Utviklingen går samtidig i retning av stadig større smolt før overgang til sjøfasen. I matfiskfasen føres fisken opp til ønsket slaktevekt før den føres til land for slaktning. En laks er normalt fire–seks kg på slaktetidspunktet. Andre viktige innsatsfaktorer i driften er knyttet til avl og genetikk, vaksine, fôr, brønnbåt og øvrig utstyr. Se NOU 2023: 23 s. 25–26 om verdikjeder i akvakultur.

Parallelt med den betydelige utviklingen av oppdrettsnæringen i Norge har det også skjedd vesentlige omstruktureringer til færre og større aktører. I 1990 var over 800 tillatelser til oppdrett av laksefisk fordelt på over 600 selskaper, mens det i 2023 var over 1000 tillatelser fordelt på under 100 selskaper. De fem største selskapene sto i 2023 for ca. 60 % av produksjonskapasiteten, mens de vel 75 øvrige konserner/selskaper sto for ca. 40 %, jf. Prop. 78 LS (2022–2023) s. 12.

Den 31. mai 2023 vedtok Stortinget å innføre en mye debattert særskilt grunnrenteskatt på havbruk, begrenset til matfiskeoppdrett av laks, ørret og regnbueørret i sjøfasen, jf. Lovvedtak 83 (2022–2023) Lov om endringer i skatteloven, jf. Innst. 372 L (2022–2023), jf. Prop. 78 LS (2022–2023).

3 Utviklingen av akvakulturlovgivningen

3.1 Innledning

Veksten og utviklingen av den norske akvakulturnæringen har skjedd under ulike rettslige reguleringer. Reguleringene, som har blitt stadig mer omfattende, har i varierende grad og på ulik måte vært konsentrert om særlig produksjonskapasitet, eierbegrensninger, arealtilgang, krav til fiskehelse og -velferd samt miljømessige hensyn.

Regulering av produksjonskapasiteten er, og har vært, helt sentral både av markeds-messige hensyn (unngå overproduksjon) og av miljømessige hensyn (ivaretagelse av

miljøet driften skjer i). Innføring av et krav til tillatelse for å drive med oppdrett, og ulike produksjonsbegrensninger, har vært et avgjørende virkemiddel.

I den første fase rundt 1970–1980 preges reguleringen av at næringen er ny, og at det er politisk ønskelig at den skal få utvikle seg i en ramme av mange små strukturer med selveide lokale oppdrettere. Utover 1990-tallet og 2000-tallet preges reguleringen av handelspolitiske og markedsmessige forhold samtidig som det skjer en stor grad av strukturering av næringen. Miljøhensynet får stadig større plass, og dagens regulering av drift og vekst (begrensning av produksjonskapasitet) skjer primært ut fra en vurdering av hva som er miljømessig bærekraftig.

Selv om regelverket i dag er teknologinøytralt og ikke begrenset til sjø, må det kunne sies at både tidligere og gjeldende regelverk er mest utviklet og til dels tilpasset driftsformen åpne merder i sjø for oppdrett av laksefisk, som har vært dominerende over lang tid.

Siden 1970-tallet har det vært begrensning av antall tillatelser for matfiskproduksjon av laksefisk i sjø. For andre akvakulturtillatelser, samt for landbasert oppdrett av laksefisk, tildeles de etter søknad og uten vederlag eller antallsbegrensning.

3.2 Midlertidig oppdrettslov av 1973

Den første loven som direkte regulerte næringen, var midlertidig lov av 8. juni 1973 nr. 48 om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk (midlertidig oppdrettslov av 1973). Da loven kom tidlig på 1970-tallet, fantes det 287 anlegg i Norge.

Gjennom loven ble det for første gang innført krav om tillatelse for å drive med oppdrett. Dette innebar, som i dag, at akvakulturdrift i utgangspunktet ikke er tillatt, med mindre man har tillatelse. Før denne loven var det næringsfrihet, og enhver kunne drive med oppdrett uten særlig tillatelse fra fiskerimyndighetene.

Loven ble i den første fasen i alminnelighet praktisert slik at alle som søkte om tillatelse, og hadde tilgang til en lokalitet som oppfylte visse minstekrav, fikk tillatelse. I 1977 ble det imidlertid stopp i tildeling av tillatelser av frykt for overproduksjon og mangel på smolt, jf. Nofimas rapport 26/2018 s. 13. Tildelingsstoppen for nye tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret ble ikke opphevet, og myndighetene innførte i stedet ordningen med «konsesjonsrunder» som startet opp etter vedtakelsen av fiskeoppdrettsloven av 1981.

I forskrift til loven ble det satt en maksimal størrelse på hver lokalitet til 8000 m³, og den omfattet «Flytemærer», «Strandinnhegninger», «Produksjonsdammer på land» eller «andre anleggstyper». Regulering av *volum* til hver oppdretter ble dermed virkemiddelet for produksjonsregulering. Det ble med loven også innført en begrensning til én tillatelse per person. Gjennom ny forskrift i 1975 ble det stilt vilkår om at overdragelse av anlegg krevde godkjenning fra Fiskeridepartementet.

Det fremgikk også at tillatelse «skal ikke gis» når anlegget enten representerer fare for spredning av sykdom eller forurensning, dersom anlegget er «uheldig plassert» eller «teknisk lite tilfredsstillende», jf. § 2. Videre het det:

«For øvrig skal tillatelse gis med mindre departementet finner at det på grunn av produksjonsforholdene og omsetningsforholdene, samlet eller hver for seg, ikke er behov for en

produksjonsutvidelse i vedkommende distrikt, eller at utvidelsen ikke vil være i samsvar med samfunnsmessige interesser.»

Miljøhensyn var gjennom dette vektlagt allerede i den første lov som regulerte akvakulturnæringen.

Den midlertidige oppdrettsloven av 1973 var i utgangspunktet tenkt å skulle gjelde til 1. januar 1977, men ble forlenget frem til 1981.

3.3 Fiskeoppdrettsloven av 1981

Den første permanente konsesjonslov kom med lov av 15. mai 1981 nr. 19 om bygging mv. av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk og skalldyr (fiskeoppdrettsloven av 1981). Loven hadde en egen formålsparagraf, i motsetning til midlertidig oppdrettslov av 1973, jf. § 1 som lød slik:

«Loven her har til formål å legge forholdene til rette for at det ved utbygging av oppdrettsnæringen legges vekt på følgende hovedmålsettinger:

at utbyggingen skjer slik at produksjonen står i rimelig forhold til omsetningsmulighetene,

at det blir mulig å gjennomføre forsvarlig økonomisk drift,

at anleggene blir plassert slik at best mulig distriktsmessig effekt oppnås,

at anleggene gir trygge og gode arbeidsplasser,

at det såvidt mulig blir etablert en eierstruktur basert på at eierne selv driver anleggene.»

Formålsparagrafen fremhevet hensynet til markedet («omsetningsmulighetene») sammen med hensynet til lønnsomhet og distriktsmessige hensyn. Loven var basert på et selveierprinsipp som kom til uttrykk ved at ett av lovens hovedformål var å utvikle en eierstruktur basert på at eierne selv skulle drive anleggene. Dette hvilte på distriktspolitiske hensyn og et ønske om at verdiskapningen fra næringen skulle tilfalle de som arbeidet med driften av anlegget. I forarbeidene til denne loven ble det fremhevet at en «bør søke å holde utenfor de som bare tar sikte på å oppnå kapitalinntekter av næringen», jf. St.meld. nr. 71 (1979–1980) s. 42. Hovedtankegangen var å etablere en «småindustri».

Sammen med loven kom en forskrift som begrenset maksimal størrelse på nye lokaliteter til 3000 m³, noe som innebar en reduksjon fra de tidligere 8000 m³ som gjaldt etter den midlertidige oppdrettsloven av 1973. Senere, i 1983, kom en ny midlertidig forskrift om tildeling der nye anlegg kunne være 5000 m³, som også åpnet for at eksisterende anlegg kunne søke om å øke sitt volum til 5000 m³, eller 8000 m³ hvis anlegget hadde vært i drift i mer enn 3 år.

3.4 Fiskeoppdrettsloven av 1985

Ny lov av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr mv. (fiskeoppdrettsloven av 1985) trådte i kraft 21. juni 1985. Med denne loven ble selveierprinsippet forlatt og eierbegrensningen myket opp. I stedet skulle det i tildelinger av konsesjonskapasitet

veklegges at «oppdrettsnæringen så vidt mulig får en eierstruktur der majoriteten av eierinteressene i anlegget innehas av en eller flere bestemte personer eller juridisk person, med lokal tilknytting» (§ 6 andre ledd bokstav b). Videre kunne ingen, uten at særlige hensyn forelå, «inneha majoritetsinteresser i mer enn ett anlegg», jf. § 6 tredje ledd. Bakgrunnen for oppmykningen var særlig at selveierstrukturen viste seg utfordrende å praktisere, medførte problemer i forbindelse med overdragelser, og at eierbegrensningen ble ansett å gå på bekostning av næringens vekstpotensial. Fra politisk hold ble det erkjent at oppdrett viste seg å være en kapitalintensiv næring med betydelig grad av risiko, og at daværende eierbegrensning vanskeliggjorde næringens tilgang på risikovillig kapital, jf. Ot.prp. nr. 53 (1984–1985) s. 4–5. Resultatet var at mange etableringer var svakt økonomisk fundert. Det hadde også vært en tendens til «utflagging» ved at flere norske oppdrettere etablerte seg i utlandet med den begrunnelse at norske konsesjonsregler hindret ytterligere ekspansjon eller etablering innenlands. Endringen ved fiskeoppdretsloven av 1985 innebar således at distriktsmessige hensyn ble nedtonet for å fremme næringens lønnsomhet og behov for utvikling. Denne utviklingen har senere fortsatt samtidig som miljøhensyn har fått en mer fremtredende plass.

Fiskeoppdretsloven av 1985 innførte tillatelsesplikt også for anlegg etablert før 1973-loven, jf. fiskeoppdretsloven § 3 andre ledd, noe som ikke gjaldt under forrige lov. Derimot gjennomførte fiskerimyndighetene etter innføringen av 1973-loven en registrering av oppdrettsanlegg etablert før lovens ikrafttredelse. Registreringen var frivillig. I medhold av fiskeoppdretsloven av 1985 ble det i forskrift stilt vilkår blant annet knyttet til tidligere aktivitet som en forutsetning for at slike anlegg skulle kunne «reetablere» seg. Disse «reetableringssakene» utløste en omfattende saksbehandling og en rekke rettssaker.

Fiskeoppdretsloven av 1985 gjaldt frem til den ble avløst av dagens akvakulturlov av 2005, men med en rekke endringer, blant annet i 1988, 1989, 1991, 1993, 2000 og i 2001.

3.5 Noen utviklingstrekk 1970–1990

I 1970- og 1980-årene ekspanderte næringen betydelig med sporadiske perioder preget av stans i tildelinger for å begrense veksten og ulike tildelinger med kriterier knyttet til distriktpolitiske hensyn. Det var stopp i nye konsesjoner fra 1989 til 2002.

På slutten av 1980-tallet ba Fiskeridepartementet om at Fiskeridirektoratet vurderte et alternativ til gjeldende *volumbegrensning* som produksjonsregulering av næringen, med bakgrunn i at de mente gjeldende regulering ikke ivaretok dyrehelse og miljøhensyn i tilstrekkelig grad. Fiskeridirektoratet foreslo en variant av dagens produksjonsregulering, nemlig en produksjonsbegrensning på 350 tonn per konsesjon basert på *totalvekten* av de akvatiske organismer oppdretteren til enhver tid hadde, til erstatning for dagjeldende begrensning på 12 000 m³ per konsesjon (uten vektbegrensning). Forslaget fikk ikke tilslutning, i stedet ble det innført en ny begrensning som skulle ivareta dyrehelse og miljøhensyn gjennom en tetthetsregulering som tilsa maksimalt 25 kg/m³ i anlegget. Denne begrensning gjelder også i dag, idet akvakulturdriftsforskriften § 25 første ledd fastsetter et generelt krav om til enhver tid forsvarlig fisketetthet, og andre ledd fastsetter at fisketettheten per produksjonseenhet med stamfisk og matfisk av laks og regnbueørret, unntatt i slaktemerder og lukkede produksjonseenheter, uansett ikke skal overstige 25 kg/m³.

Begrensningen på henholdsvis 12 000 m³, sammen med tetthetsbegrensningen på 25 kg/m³, medførte at maksimalt produksjonsvolum til enhver tid ikke kunne overstige 300 tonn per konsesjon. Den praktiske konsekvensen ble med andre ord den samme som ovennevnte omtalte forslag.

Tross en generell god utvikling sett over tid var det på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet noen turbulente år. I 1989 fikk Norge rettet dumping- og subsidieanklager mot seg i EU og USA, jf. Ot.prp. nr. 35 (1999–2000) s. 7. Bakgrunnen for anklagen var for stor produksjon i Norge og resten av verden med påfølgende prispress. USA innførte en straffetoll på ca. 26 % for fersk laks i april 1991, noe som i realiteten stoppet all norsk eksport av fersk laks til USA som da var et av de viktigste markedene. Dumpingsaken mot Norge ble henlagt i EU. Som et tiltak for å få opp prisene og stabilisere markedet besluttet Fiskeoppdretternes Salgslag (FOS) å kjøpe og fryse inn all fisk som ikke ble solgt fersk fortløpende, med formål om å avvente endringer i markedssituasjonen. Ordningen startet i 1990 og fortsatte i 1991. Dette tiltaket fungerte etter sitt formål i starten, men etter hvert økte lageret av frossen fisk uten at markedet bedret seg slik at man kunne få solgt den frosne fisken. I november 1991 gikk FOS konkurs. I ettertid er det ikke forekommet lovbeskyttet organisert salg av oppdrettslaks på førstehånd i Norge. En rekke oppdrettere hadde usikrede krav mot salgslaget og gikk som en konsekvens av det også konkurs. I årene både før og etter FOS-konkursen var det generelt et «konkursras» i næringen også av andre grunner.

3.6 Lovendringer av fiskeoppdrettsloven av 1985

I 1991 ble fiskeoppdrettsloven av 1985 endret, og kravet om at majoritetsinteressene måtte ha lokal tilknytning, ble opphevet. Igjen ble distriktsmessige hensyn nedtonet for å fremme næringens lønnsomhet. Regelen ble nå at det ved tildelinger bare skulle *vektlegges som et moment* «at eierinteresser i anlegget så vidt mulig har lokal tilknytning» (§ 6 tredje ledd bokstav b). Som det fremgår, legger ikke ordlyden særlig strenge føringer, og den ble også praktisert lempelig. Det var i realiteten adgang for at én eier kunne inneha aksjemajoriteten i flere selskaper som eide matfiskanlegg. Også denne lovendringen skjedde med bakgrunn i et behov for kapital, og at daværende eierbegrensninger ble ansett å begrense utviklingen av lønnsomheten i næringen. Lempingene av eierskapsbegrensningene førte med seg konsolideringer. Gjennom hele 1990-tallet skjedde en betydelig omstrukturering innen lakse- og ørretoppdrett i form av fusjoner, og at selskaper ble omsatt, jf. Ot.prp. nr. 65 (2000–2001) s. 6. I realiteten har fiskerimyndighetene helt fra 1980-tallet akseptert omsetning av akvakulturtillatelse.

I 1996 ble førkvoter innført for å unngå straffetoll og redusert markedstilgang til EU, men også med bakgrunn i et ønske om å kunne kontrollere produksjonen i forhold til etterspørselen. Førkvoter ble dermed en ny produksjonsregulering fordi gjeldende volumbegrensning, i kombinasjon med tetthetsbestemmelsen om maksimalt 25 kg fisk per kubikk meter, ikke ble ansett som et tilstrekkelig egnet virkemiddel. Fiskeridepartementet fastsatte førkvoten, som i 2002 fikk en størrelse på 840 tonn tørrfôr per standard konsesjon som da var 12 000 m³. Førkvoten ble gjenstand for årlige oppjusteringer per år. Fra et rettslig ståsted må det sies at dette systemet var nokså komplisert med produksjonsbegrensninger basert på både førkvoter, produksjonsvolum og fisketetthet

samt arealbegrensninger på lokalitetsnivå. Utredning av et nytt system som skulle ende med dagens MTB-regulering startet allerede i 2001, kort tid etter innføringen av førkvoteordningen, da Fiskeridirektoratet fikk i oppgave å utrede et nytt reguleringssystem.

På grunn av dårlige tider i markedene for norsk laks tidlig på 2000-tallet ble det økonomiske problemer og konkurser i mange selskaper, som igjen bidro til strukturelle endringer og konsolideringer i næringen.

Momentet om lokal tilknytning for eier etter fiskeoppdretsloven § 6 tredje ledd bokstav b) falt helt bort våren 2002. Bakgrunnen var en klage med utspring i en konkret sak som gjaldt nytildeling av 25 tillatelser i Finnmark og Troms i henhold til forskrift av 11. juni 1998 nr. 633. Saken var at et engelskregistrert selskap (Stolt Seafarm) fikk avslag på sin søknad om konsesjon begrunnet i at de, naturlig nok, manglet lokal tilknytning i motsetning til øvrige søkere. Etter klage reiste EFTAs overvåkningsorgan (ESA) innvendinger og ga uttrykk for at norsk lovgivning og administrativ praksis for tildeling av tillatelser til oppdrett av fisk som sådan var uforenlige med kravene fastsatt i artikkel 31 i EØS-avtalen, jf. Ot.prp. nr. 65 (2000–2001) s. 28. Etter hvert, og etter konsultasjon med Stortingets EØS-utvalg våren 2002, ble ikke momentet om lokal tilknytning praktisert lenger, jf. Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 20.

I samme tidsrom som momentet om lokal tilknytning ble opphevet, ble imidlertid en annen type eierbegrensning innført: et tak på hvor stor andel av samlet konsesjonsvolum én aktør kunne kontrollere, både på nasjonalt nivå og i hver av Fiskeridirektoratets regioner. Formålet var å sikre et differensiert eierskap til oppdrettskonsesjoner, jf. Ot.prp. nr. 65 (2000–2001) s. 6. Reguleringen skjedde gjennom forskrift 16. februar 2001 nr. 158 om kontroll med eiermessige endringer i selskap mv. som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø. Bestemmelsene gikk ut på at ingen på nasjonalt nivå kunne kontrollere mer enn 10 % av samlet konsesjonsvolum knyttet til oppdrett av laks og ørret uten tillatelse fra Fiskeridepartementet, og videre at eventuell ny tillatelse måtte innhentes for å kunne kontrollere mer enn 15 %, men under ingen omstendighet kunne det gis tillatelse til å eie mer enn 20 % av det samlede nasjonale konsesjonsvolumet (§ 5). På regionalt nivå ble regelen at én eier ikke kunne ha kontroll over mer enn 50 % av konsesjonsvolumet i hver av Fiskeridirektoratets regioner (§ 6). I 2004 ble de nasjonale terskler økt slik at det først var ved innehav av mer enn 20 % av samlet konsesjonsmasse at det var krav om tillatelse fra departementet, over 20 % var det krav om tillatelse, men med en øvre maksimal begrensning på 35 % av samlet konsesjonsmasse, jf. samme forskrift § 5, jf. forskrift 8. desember 2004 nr. 1580 om endring i forskrift om kontroll med eiermessige endringer i selskap mv. som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø. Forskrift 8. desember 2004 nr. 1580 ble senere opphevet 1. juli 2013 ved ikrafttredelse av forskrift 1. juli 2013 nr. 809 om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann som gjennom § 3 innførte en begrensning om at ingen kunne kontrollere mer enn 15 % av total produksjonskapasitet uten tillatelse, og innførte krav til bearbeidingsgrad, FoU-virksomhet og lærling- eller traineeplasser (§ 4) og krav om spredning av foretakets virksomhet (§ 5) for erverv som medførte kontroll med mer enn 15 % av produksjonskapasiteten i Norge. På regionalt nivå ble regelen at én eier ikke kunne ha kontroll over mer enn 50 % av konsesjonsvolumet i hver av Fiskeridirektoratets regioner videreført (§ 6). Ved forskrift 23. oktober 2015 nr. 1215 om opphevelse av

forskrift om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann ble 2013-forskriften opphevet i sin helhet, jf. også høringsnotat 3. september 2014 («Høring av forslag om opphevelse av forskrift om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i lakseoppdrettsnæringen»). Etter dette gjelder ingen særskilte regler for eierskap i oppdrettsnæringen utover det som er vanlig for andre næringer, herunder det som følger av konkurranserettslige reguleringer.

I 2005 skjedde en vesentlig endring ved at dagens system med maksimalt tillatt biomasse (MTB) ble innført som produksjonsregulering, og virkemiddelet rundt volumbegrensning og førkvoter ble opphevet. Tetthetsbestemmelsen om maksimalt 25 kg/m³ ble fortsatt gjeldende. I praksis ble produksjonskapasiteten med dette vesentlig utvidet med mer enn 30 %. En standard konsesjon fikk en MTB på 780 tonn, med unntak av for Troms og Finnmark som fikk en MTB på 900 tonn som senere ble utvidet til 945 tonn, blant annet grunnet lokale forskjeller med varierende temperatur som medfører langsommere organisk vekst. Ved innføring av MTB-systemet på konsesjonsnivå ble også lokalitets-MTB konvertert etter samme formel. Se nærmere om MTB-systemet i blant annet kommentaren til § 5 første ledd.

3.7 Dagens akvakulturlov av 2005

Dagens akvakulturlov trådte i kraft 1. januar 2006 og erstattet både fiskeoppdrettsloven av 1985 og lov 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite (havbeiteloven).

Tildelingsrunder for matfiskkonsesjoner til laks, ørret og regnbueørret etter ikrafttredelse av gjeldende lov er preget av at miljøhensyn har blitt særlig vektlagt. I 2009 ble det tildelt 65 tillatelser, inkludert 5 økologiske, der det for øvrig ble vektlagt om søker var en mindre aktør i næringen, om søker ville legge til rette for økt bearbeiding, og for så vidt gjaldt Vestlandet om tillatelsen ville bli benyttet som ledd i en mer bærekraftig bekjempelse av sykdommen pancreatic disease (PD). I 2013 ble det utlyst 45 grønne tillatelser hvor de som vant frem, var forpliktet til å ta i bruk teknologiske eller driftsmessige løsninger som bidro til å redusere utfordringene med lakselus eller rømming, jf. Meld. St. 16 (2014–2015) s. 32.

3.8 Innføring av «trafikklyssystemet» i 2017 som nytt system for kapasitetsjusteringer

I 2017 ble et nytt system for kapasitetsjusteringer i norsk lakse- og ørretoppdrett innført som kalles «trafikklyssystemet», se nærmere i kommentarene til akvakulturloven § 7 fjerde ledd. Kysten ble i den anledning delt i 13 produksjonsområder ved forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften). Systemet avgjør om næringen i de ulike produksjonsområder kan vokse, fortsette som før eller må reduseres. Dette avhenger av hvilken modellert påvirkning havbruksnæringen har på den utvandrende villakssmolten i de ulike produksjonsområdene. Påvirkningen ut fra denne miljøindikatoren fastsettes av en styringsgruppe bestående av forskere. Anses denne miljøpåvirkningen akseptabel (grønt lys), tilbys næringen i det aktuelle produksjonsområde vekst, er den moderat (gult lys), fryses kapasiteten, og er den uakseptabel (rødt lys), kan den senkes. Det ble

ved innføringen av trafikkløssystemet lagt opp til justeringer i produksjonskapasiteten annethvert år. Det er gjennomført kapasitetsjusteringer i henhold til regelverket i 2018, 2020 og 2022.

4 Rettskildebildet

Utover selve akvakulturloven er sentrale regler å finne i de mange forskrifter gitt i medhold av loven. Noen viktige forskrifter er de ulike tildelingsforskriftene, akvakulturdriftsforskriften, produksjonsområdeforskriften, forskrift om IK-Akvakultur, NYTEK-forskriften og reaksjonsforskriften. En rekke andre forskrifter er også viktige innenfor sine virkeområder. Akvakulturnæringen er i stor vekst og utvikling, og det er et særtrekk at regelverket og særlig forskriftene er i stadig endring.

Forarbeidene til akvakulturloven er Ot.prp. nr. 61 (2004–2005), Innst. O. nr. 99 (2004–2005) og Besl. O. nr. 113 (2004–2005). Loven er senere endret i flere omganger. Ved lov 29. juni 2007 nr. 77, se Ot.prp. nr. 35 (2006–2007), Innst. O. nr. 61 (2006–2007) og Besl. O. nr. 88 (2006–2007). Ved lov 19. juni 2009 nr. 61, se Ot.prp. nr. 77 (2008–2009), Innst. O. nr. 88 (2008–2009) og Besl. O. nr. 128 (2008–2009). Ved lov 18. desember 2009 nr. 136, se Prop. 18 L (2009–2010) og Innst. 91 L (2009–2010). Ved lov 21. juni 2013 nr. 74, se Prop. 103 L (2012–2013) og Innst. 406 L (2012–2013). Ved lov 19. juni 2015 nr. 65 om ikraftsetting av straffeloven 2005, se Prop. 64 L (2014–2015) og Innst. 331 L (2014–2015). Ved lov 21. juni 2019 nr. 64 om endringer i akvakulturloven (tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet), se Prop. nr. 95 L (2018–2019) og Innst. 350 L (2018–2019).

Det finnes et fåtall høyesterettsdommer på akvakulturlovens område. Noe mer underrettspraksis foreligger, blant annet knyttet til sanksjoner og straff.

Den offentlige styringen skjer i vid utstrekning gjennom enkeltvedtak. Forvaltningspraksis som rettskilde har primært betydning om den er fast, bred og langvarig. I den grad slik forvaltningspraksis foreligger, og den skjer innenfor forvaltningens kompetanse og regelverket på området, kan den ha en viss rettskildemessig betydning, jf. Eckhoff og Smith 2022 s. 40. Hvorvidt forvaltningspraksis på akvakulturområdet oppfyller slike krav, må sies å variere. Forvaltningspraksisen fra de ulike akvakulturmyndigheter er i noen grad vanskelig tilgjengelig, og på mange områder er det utfordrende å utlede entydig hva som er forvaltningens praksis på et område.

Et særtrekk med hensyn til forvaltningspraksis er her at det finnes flere «veiledere» utarbeidet av ulike departementer og sektormyndigheter. Disse kan benevnes som veiledere, merknader, retningslinjer eller lignende. Det finnes også en del rundskriv av betydning. Den nærmere relevans og vekt av slike beror på en nærmere vurdering, men felles er at de ofte i alle fall har betydning for forvaltningens regelanvendelse. Slike kilder kan derfor være egnet til å si noe om hva som er, eller i alle fall hva som var tenkt å være, forvaltningens praksis.

Noen av forskriftene gitt i medhold av akvakulturloven har merknader som er utarbeidet av Fiskeri- og næringsdepartementet eller Fiskeridirektoratet. Slike er vektlagt av domstolene, se blant annet RG-2008-1465, hvor retten ved tolkningen av en forskriftsbestemmelse i den tidligere akvakulturdriftsforskriften (FOR-2004-12-22-1785) vektla merknadene til forskriften.

Det har tradisjonelt vært lite juridisk litteratur på området, men i senere tid er det blitt noe mer, stort sett i form av enkeltstående artikler. Blant annet har havbruksprosjektet «Rammevilkår og regelverk i havbruksnæringen» ført med seg flere artikler som primært er publisert i skriftserien *Marlus*. Prosjektet er et samarbeid mellom Nordisk institutt for sjørett ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo, UiT – Norges arktiske universitet (Tromsø) og Universitetet i Bergen. I 2010 ble det utgitt en kommentarutgave, Gjelsvik, Dale og Fjelde 2010. Per Vidar Nilsen har i noter på Gyldendal Rettsdata kommentert loven, siste hovedrevisjon 18. november 2021. I 2022 er det gjennom Karnov utgitt en kommentarutgave til loven av Eirik Wold Sund og Oskar Vegheim. En samlet fremstilling av regelverket som gjelder for norsk akvakulturnæring, er gitt av Mellbye 2018. Sistnevnte bok omfatter de fleste av akvakulturlovens bestemmelser i tillegg til sentrale regler i annen lovgivning som berører akvakulturnæringen.

Utover de nevnte rettskilder tilknyttet akvakulturloven må det ved løsning av konkrete rettsspørsmål regelmessig ses hen til alminnelig forvaltningsrett, spesiell forvaltningsrett innenfor relevante sektorlover og tingsrett, obligasjonsrett, panterett etc.

Den 28. september 2023 la det såkalte «havbruksutvalget» frem sin utredning, NOU 2023: 23 *Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping*. Utvalget ble oppnevnt 8. oktober 2021 av regjeringen Solberg for å gjennomgå tillatelsessystemet i havbruksnæringen, og blant annet vurdere målsettingene for tillatelsesreguleringene, helheten i systemet og hvordan det kan tilpasses eksisterende og nye utfordringer, vurdere ulike tiltak for å fremme teknologiutvikling som gir mer bærekraftig vekst, herunder vurdere en ordning med miljøteknologitillatelser med definert volum og virkemidler innenfor rammene av trafikklyssystemet. Det inngikk blant annet i mandatet å evaluere ordningen med avgrensning av tillatelsene i MTB, og eventuelt foreslå endringer i hvordan tillatelser avgrenses, samt vurdere om fremtidige oppdrettstillatelser bør være tidsbegrenset. I NOU 2023: 23 foreslås blant annet tidsbegrensning av tillatelser til andre arter enn laks, men ikke av nye eller eksisterende tillatelser for laks. Det foreslås å avvikle særtillatelsene, visningstillatelser, undervisningstillatelser, grønne tillatelser og tillatelser til fiskepark. En miljøteknologiordning foreslås ikke. Trafikklyssystemet foreslås videreført med en viktig endring: fjerning av adgangen til å sette røde lys og foreta reduksjoner av totalproduksjonen i produksjonsområdene. Tildelingsmyndighet foreslås endret fra fylkeskommunene til statlig myndighet, og utvalget mener det bør innføres en avgift ved luseoverskridelser. Utvalgets forslag indikerer imidlertid ikke omfattende endringer i reguleringen av akvakulturnæringen i form av ny akvakulturlov.

5 Om privatrettslige forhold ved akvakulturvirksomhet

Akvakulturloven regulerer i utgangspunktet ikke privatrettslige forhold ved næringen, blant annet knyttet til privat eiendomsrett, de mange bransjespesifikke kontrakter som inngås, kjøp og salg av ulike ytelser, transaksjoner av blant annet oppdrettsselskaper eller akvakulturtillatelser, finansiering og pantsettelse osv.

I tillegg til krav om offentlig tillatelse til akvakultur vil akvakulturdrift *på land eller i strandsonen*, det vil si de områder som er underlagt privat eiendomsrett, forutsette privatrettslig grunnlag i form av for eksempel eiendomsrett, bruksrett, leierett etc.

Hva angår *sjøarealet*, kan i prinsippet enhver ta dette i bruk til oppdrett så langt det ikke strider mot offentlige reguleringer, andres etablerte bruk eller eiendomsrett i strandsonen. Verken private eller det offentlige eier sjøarealet, men det offentlige har rett til å regulere sjøområdet. I medhold av akvakulturloven og plan- og bygningsloven er det gitt omfattende offentlige reguleringer som begrenser akvakultur i sjøarealet.

Når det kommer til den privatrettslige eiendomsrett i *strandsonen*, strekker denne seg kun et lite stykke ut i sjøen, enten til marbakken eller, hvis slik ikke kan påvises, til to meters dybde ved middels lav vannstand, jf. Rt. 2005 s. 1577 (Florø Havn) avsnitt 31. Utenfor denne grensen tilligger det dessuten eieren strandrettigheter, som for eksempel utfyllingsrett, rett til uhindret adkomst, rett til friluftsliv etc., se nærmere Falkanger og Falkanger 2022 side 109. Utover dette gjelder ingen eiendomsrett i selve sjøarealet. Dette illustreres av Rt. 1985 s. 1128 (Rugsund) som gjaldt en grunneiers krav på fjerning av et oppdrettsanlegg plassert i sjøarealet ca. 100 meter fra land, utenfor området undergitt privat eiendomsrett. Høyesterett kom til at grunneier ikke hadde enerett til plassering av oppdrettsanlegg utenfor sin eiendom, og kravet førte ikke frem. På s. 1132 fremgår følgende som er oppklarende for forholdet mellom grunneiers rettigheter i strandsonen og oppdrettsvirksomhet i sjøarealet utenfor strandsonen:

«Jeg har vanskelig for å se at plassering av oppdrettsanlegg utenfor den del av sjøgrunnen som er undergitt privat eiendomsrett, kan likestilles med de tradisjonelle beføyelser som strandretten innbefatter. Innholdet av strandretten har til nå i hovedsak knyttet seg til virksomheten på vedkommende eiendom inne på land, og slik sett fremtrer beføyelsene under strandretten som et supplement til den landbaserte utnyttelse av vedkommende eiendom. Fiskeoppdrett er derimot en næring som er knyttet til havet uten noen nødvendig fysisk forbindelse til det nærmeste landområde. Fiskeoppdrett er en ny næring av stor økonomisk betydning. De beføyelser som tradisjonelt hører under strandretten, har gjennomgående et relativt beskjedent verdimesig omfang. En regel om enerett for innenforliggende eiendom til fiskeoppdrett, ville bety en vesentlig endring av strandrettens karakter og økonomiske betydning. Jeg ser det slik at det i så fall ville være tale om en utvidelse av strandeierens rettigheter som krever en særskilt hjemmel i form av lov.»

Det kan utledes av dommen at grunneiers rettigheter i strandsonen normalt ikke vil være til hinder for akvakulturvirksomhet i sjøarealet utenfor eiendommen.

Akvakultur, og særlig oppdrett av laks og ørret, har på kort tid utviklet seg til å bli Norges nest største eksportnæring. Laksenæringen er fremdeles i en utviklingsfase både langs kysten hvor den har vokst frem, og nå også i økende grad på land og til havs. Nye teknologiske løsninger er i fremmarsj, og akvakultur med andre arter enn laks og ørret er også i utvikling.

Akvakulturnæringen er underlagt en omfattende offentlig regulering. Reguleringene berører blant annet omfang og innrettelse av produksjonen, bruk av sjø- og landarealer, fiskehelse og -velferd, miljømessige forhold og bredere samfunnsmessige hensyn.

Lov om akvakultur (akvakulturloven) trådte i kraft 1. januar 2006 og er den sentrale loven som regulerer næringen. Loven har et bredt virkeområde og omfatter enhver akvakulturaktivitet i en svært differensiert næring.

Det er senere kommet flere lovendringer, og en rekke forskrifter er gitt i medhold av loven. Loven er i stor grad en fullmaktslov, og en stor del av de praktisk viktigste reguleringene fremgår av forskrifter og enkeltvedtak. I tillegg berøres næringen av andre lover med tilhørende forskrifter, delvis gjennom henvisninger i akvakulturloven. Dette gjelder blant annet matloven, dyrevelferdsloven, forurensningsloven, vannressursloven, naturmangfoldloven, havne- og farvannsloven og plan- og bygningsloven. Også annet regelverk som panteloven og tinglysningsloven er relevant på enkelte områder. Den fragmenterte reguleringen av næringen medfører et behov for veiledning i regelverket.

Formålet med denne kommentarutgaven er å gi en oversiktlig og praktisk orientert fremstilling av gjeldende rett på området, med hovedvekt på akvakulturlovens lovtekst, forarbeider og praksis. Med bakgrunn i rettskildebildet og ut fra de spørsmål som er viktige for næringsutøvelsen, vil øvrige relevante lover og forskrifter gitt i medhold av akvakulturloven og andre lover, også berøres der det er naturlig. Det har tradisjonelt vært lite juridisk litteratur på området, og vårt mål er at boken skal være et nyttig bidrag for alle som har behov for å forstå og praktisere loven.

Bjørn-Ivar Bendiksen er partner og advokat i SANDS Advokatfirma DA. Tidligere har han vært dommerfullmektig i Nord-Troms tingrett. Han har i en årrekke arbeidet mot sjømatnæringen med regulatoriske spørsmål, transaksjoner samt tilvirkningskontrakter og andre bransjespesifikke kontrakter.

Halfdan Mellbye er partner og advokat i SANDS Advokatfirma DA. Tidligere har han vært amanuensis ved det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen. Han har i mer enn 30 år arbeidet med reguleringen av sjømatnæringen og med forvaltningsrettslige spørsmål. Han underviser i reguleringen av havbruksnæringen ved Universitetet i Bergen.

 Universitetsforlaget

ISBN 978-82-15-03732-5



9 788215 037325