



UIT

NORGES  
ARKTISKE  
UNIVERSITET

Det juridiske fakultet

# Forvaltningsmyndighetenes rettslige virkemidler for å oppnå miljømessig forsvarlig akvakultur

—

**Kenneth E. Bråten**

*Stor masteroppgave i rettsvitenskap våren 2014*



## Innholdsfortegnelse

<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>5</b>
1.1 Oppgavens tema .....	5
1.2 Rettslig plassering .....	5
1.3 Oppgavens aktualitet .....	6
1.3.1 Oppdrettsnæringens omfang og status .....	6
1.3.2 Miljøhensyn.....	7
1.3.3 Spenningen mellom økonomiske og miljømessige hensyn .....	8
1.3.4 Framtidsutsikter for næringen.....	10
1.4 Nærmere om oppgavens problemstilling .....	11
1.4.1 Den miljørettslige rammen for akvakultur.....	11
1.4.2 Bruk av rettslige virkemidler for å oppnå «miljømessig forsvarlig» akvakultur .....	13
1.5 Noen metodiske utfordringer .....	14
1.6 Avgrensninger .....	16
1.7 Begrepsavklaringer .....	17
1.8 Videre framstilling.....	18
<b>2. DEN MILJØRETSLIGE RAMMEN FOR AKVAKULTUR</b> .....	<b>19</b>
2.1 Innledning .....	19
2.2 Bakgrunn - det rettslige grunnlaget for akvakultur .....	20
2.2.1 Begrenses muligheten til akvakulturdrift av landeiers eiendomsrett? .....	20
2.2.2 Akvakulturloven og akvakulturtillatelse.....	22
2.3 Akvakulturlovens miljønorm – «miljømessig forsvarlig» .....	27
2.3.1 Bestemmelsens innhold.....	27
2.3.1.1 Bestemmelsens ordlyd og forarbeider .....	27
2.3.1.2 Hvem som er pliktsubjekt har betydning for hvilke plikter normen innebærer .....	28
2.3.1.3 Hva innebærer det at regelen er en generalklausul?.....	29
2.3.1.4 Gir bestemmelsens annet ledd videre veiledning?.....	31
2.3.1.5 Terskelen for vurderingen av om drift er «miljømessig forsvarlig» .....	32
2.3.1.6 Oppsummering.....	33
2.3.2 Formålsbetraktninger .....	34
2.4 Tolkningsfaktorer utenfor akvakulturloven som har relevans for miljønormen .....	36
2.4.1 Innledning .....	36
2.4.2 Grunnloven og integrasjonsprinsippet .....	37

2.4.3 Forurensningsloven.....	39
2.4.4 Naturmangfoldloven og miljørettslige prinsipper .....	41
2.4.4.1 Innledning .....	41
2.4.4.2 Den generelle aktsomhetsnormen .....	43
2.4.4.3 Det må foreligge tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag .....	48
Forvaltningsloven.....	49
Naturmangfoldloven.....	50
Miljøinformasjonsloven.....	50
Plan- og bygningsloven – forskrift om konsekvensutredninger .....	51
2.4.4.4 Føre-var-prinsippet .....	52
2.4.4.5 Økosystemtilnærming og samlet belastning .....	54
2.4.4.6 Kostnader ved miljøforringelse skal betales av tiltakshaveren.....	56
2.4.5 Øvrig praksis som er relevant for lovtolkningen.....	58
2.5 Miljønormens relative karakter – konkrete forhold ved en lokasjon kan ha betydning for hva som regnes å være «miljømessig forsvarlig» .....	62
2.5.1 Innledning .....	62
2.5.2 Om «bestemte områder» – § 14.....	63
2.5.3 Kommunen eller sentrale planmyndigheter kan regulere og definere områder .....	64
2.5.4 Hvorvidt ulike miljømessige faktorer omfattes av akvakulturloven.....	65
2.5.4.1 Innledning .....	65
2.5.4.2 Rømming av fisk.....	67
2.5.4.3 Bunnsedimentering.....	69
2.5.4.4 Medisin og kjemikalier .....	69
2.5.4.5 Anskaffelse av fôr til fiskeoppdrett .....	71
2.6 Sammenfatning.....	72
<b>3. FORVALTNINGSMYNDIGHETENES RETTSLIGE VIRKEMIDLER FOR Å OPPNÅ MILJØMESSIG FORSVARLIG AKVAKULTUR.....</b>	<b>74</b>
3.1 Innledning .....	74
3.2 Utgangspunktet ved inngrep ovenfor en borger – hjemmelskrav/legalitetsprinsippet.....	76
3.3 Personell kompetanse – hvem har kompetanse til å fatte vedtak i saker om akvakultur?.....	78
3.3.1 Innledning .....	78
3.3.2 Gjelder det et spesialitetsprinsipp innenfor akvakulturretten? .....	79
3.3.3 Spørsmålet om det gjelder et spesialitetsprinsipp innenfor akvakulturretten kommer på spissen når det gjelder forholdet mellom akvakulturforvaltningen og Mattilsynet.....	81

3.4 Materiell kompetanse – felles for forskrifter og enkeltvedtak.....	85
3.4.1 Innledning .....	85
3.4.2 Miljømessig forsvarlig – § 10 annet ledd .....	85
3.4.3 Miljøovervåkning – § 11.....	87
3.4.4 Krav til vare- og tjenesteprodusenter mv. – § 12 .....	88
3.4.5 Opprydding, gjenfangst, fellesansvar for rømte organismer – §§ 13 og 13a .....	89
3.5 Forskrifter som virkemiddel for å regulere oppdrettsnæringen .....	91
3.5.1 Innledning .....	91
3.5.2 Hovedtrekk i forskrifter som er relevante for miljønormen.....	93
3.5.2.1 Forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret.....	93
3.5.2.2 Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret .....	96
3.5.2.3 Forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften).....	97
3.5.2.4 Noen områder har konkret tilpassede forskrifter .....	99
3.5.2.5 Vannforskriften .....	100
3.6 Spesielt om enkeltvedtak som virkemiddel for å regulere oppdrettsnæringen.....	103
3.6.1 Innledning .....	103
3.6.2 Kan det knyttes vilkår til å innvilge akvakulturtillatelse i den hensikt å sikre «miljømessig forsvarlig» akvakultur?.....	104
3.6.3 Grensene for vedtak etter § 10 annet ledd og på ulovfestet grunnlag .....	110
3.6.3.1 Hvilke vedtak kan fattes etter § 10 annet ledd? .....	110
3.6.3.2 Hvilke vilkår kan ilegges med hjemmel i ulovfestet rett?.....	111
3.6.3.3 Vilkårslæren – generelt .....	113
3.6.3.4 Vilkåret må ha saklig sammenheng med vedtaket.....	114
3.6.3.5 Vilkåret kan ikke være uforholdsmessig tyngende .....	117
3.6.3.6 Kan adgangen til å sette vilkår utvides? .....	119
3.6.4 Etterlater forskriftene rom til å fatte vedtak med tyngende vilkår? .....	121
3.6.5 Om endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelse. Kan det knyttes tyngende vilkår til vedtak som allerede er gitt? .....	123
<b>4. AVSLUTNING.....</b>	<b>125</b>
<b>5. LITTERATURLISTE .....</b>	<b>127</b>

# 1. INNLEDNING

## 1.1 Oppgavens tema

Temaet for oppgaven er ‘Forvaltningsmyndighetenes rettslige virkemidler for å oppnå miljømessig forsvarlig akvakultur’. Under dette ligger også hva som ligger i ‘miljømessig forsvarlig akvakultur’, hva et rettslig virkemiddel er i denne sammenheng, hvilke virkemidler som kan benyttes, og i hvilken utstrekning dette kan skje.

Etter akvakulturloven<sup>1</sup> § 10 første ledd skal akvakultur «etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte» (min understreking). Miljørettslig sett danner regelen rammen akvakultur skje innenfor, og for å besvare problemstillingen deles oppgaven i to hoveddeler. Først klargjøres hva som ligger i «miljømessig forsvarlig» akvakultur. Videre er temaet hvilke virkemidler som kan benyttes for å oppnå miljømessig forsvarlighet. En nærmere innføring til problemstillingen gis i punkt 1.4.

## 1.2 Rettslig plassering

Når «miljømessig forsvarlig» angir den miljørettslige rammen akvakultur skal skje innenfor innebærer dette at akvakulturloven er primært rettsgrunnlag. Det nærmere innholdet i bestemmelsen må klarlegges ved hjelp av en rekke andre kilder – både andre bestemmelser i akvakulturloven og forskriftsverket knyttet til loven.

Videre er miljørett i høy grad sektorovergripende, og også miljørettslige regler og prinsipper utenfor akvakulturloven er relevante. Generelt sett er det i stor grad naturmangfoldloven<sup>2</sup> og forurensningsloven<sup>3</sup> som ivaretar miljøhensyn i Norge, og særlig naturmangfoldloven kodifiserer en rekke miljørettslige prinsipper av betydning. Samtidig inneholder både Grunnloven<sup>4</sup> og en rekke særlover regler som også har som mål å ivareta miljøet. Blant disse er straffeloven<sup>5</sup>, plan-

---

<sup>1</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur

<sup>2</sup> Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold

<sup>3</sup> Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall

<sup>4</sup> Lov 17. mai 1814 Kongeriget Norges Grundlov

<sup>5</sup> Lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov

og bygningsloven<sup>6</sup>, matloven<sup>7</sup>, vannressursloven<sup>8</sup>, og akvakulturloven – som er mest sentral i oppgaven.

Rettskildebildet på miljørettens område er altså uoversiktlig, og preges av at flere lover regulerer samme rettslige spørsmål.

Videre skjer akvakulturdrift etter tillatelse fra det offentlige, hvilket innebærer at oppgaven ligger innenfor forvaltningsrettens område. Til dette skal nevnes at kompetansen når det gjelder akvakultur er spredt mellom en rekke offentlige organer, som til en viss grad er underlagt ulike særlover.

Denne fragmentariske strukturen, både når det gjelder miljørett og offentlig rett, er sentral både i oppgavens andre og tredje del. Oppgaven vil fremstå som en oversikt over rettskildebildet når det gjelder miljørettslige sider av akvakultur, og i stor grad også når det gjelder rettslige virkemidler knyttet til å oppnå miljømessig forsvarlig akvakultur.

## **1.3 Oppgavens aktualitet**

### **1.3.1 Oppdrettsnæringens omfang og status**

Akvakultur er viktig for Norge, og regjeringen Stoltenberg II hadde blant annet som visjon at Norge skal være verdens fremste sjømatnasjon.<sup>9</sup> Norge er verdens nest største eksportør av sjømat, og i 2012 ble det høstet nær 1,3 millioner tonn til en førstehandsverdi på nær 31 milliarder kroner.<sup>10</sup> Eksporten av sjømat har økt raskt siden ca. år 1990, og trenden synes å fortsette.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling

<sup>7</sup> Lov 19. juni 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet m.v.

<sup>8</sup> Lov 24. november 2000, nr. 82 om vassdrag og grunnvann

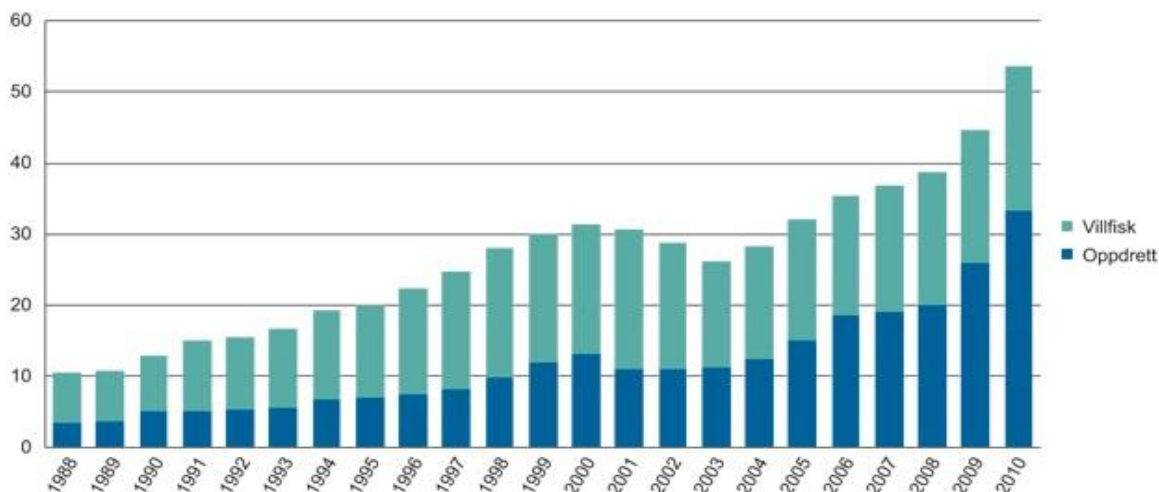
<sup>9</sup> Meld. St. 22 (2012-2013) Verdens fremste sjømatnasjon, side 10 flg.

<sup>10</sup> Brosjyre fra Fiskeri- og kystdepartementet 2013, «Fakta om fiskeri og havbruk i 2013», side 5.

[http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Brosjyrer%20og%20veiledninger/2013/L-0553N\\_WEB.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Brosjyrer%20og%20veiledninger/2013/L-0553N_WEB.pdf), sist sjekket 22.04.14

<sup>11</sup> Statistikk fra SSB om akvakultur, 2012, <http://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/fiskeoppdrett>, sjekket 22.04.14

<sup>12</sup> Pressemelding Norges sjømatråd, 03.10.2013, <http://www.seafood.no/Nyheter-og-media/Nyhetsarkiv/Pressemeldinger/Sterk-%C3%B8kning-i-sj%C3%B8mateksporten>, sjekket 22.04.14



**Figur 21.8 Norsk eksport av sjømat 1988 – 2010 (milliarder NOK (løpende priser))**  
 Kilde: Eksportutvalget for fisk.

Eksport av sjømat utgjør ca. 7 % av Norges totale eksport<sup>13</sup>, og av dette stammer over halvparten fra fiskeoppdrett.<sup>14</sup> Av dette igjen er over 90 % av det som eksporteres laks.<sup>15</sup> I 2012 var det 5 800 ansatt i matfisk-, settefisk og skalldyrproduksjon<sup>16</sup>, og i tillegg kommer formidable ringvirkninger i form av både sysselsetting og verdiskaping fra tilstøtende næringer.

### 1.3.2 Miljøhensyn

Oppdrettsnæringen er åpenbart lønnsom, både i form av mat og kapital, og er således et gode. På den annen side er belastning av miljøet en konsekvens av denne storstilte sjømatproduksjonen. Noen av problemene oppdrett medfører er; rømning av fisk (som kan spre lakselus og svekke villfisks arvemateriale), forurensning av nærområdene, konflikter angående gjensidig utelukkende bruk av havområder og spørsmål rundt dyrevelferd.<sup>17</sup> I tillegg kan drift i for stort omfang føre til en overbeskatning av kysten.<sup>18</sup> Med overbeskatning menes for stor beskatning til at naturen rekker å vedlikeholde sin produksjonsevne. Mer konkret i oppgavens sammenheng; den totale

<sup>13</sup> Fiskeri- og kystdepartementet 2013 «Fakta om fiskeri og havbruk i 2013», side 7

<sup>14</sup> Op. cit., side 5

<sup>15</sup> Statistikk fra SSB, 2012

<sup>16</sup> Op. cit.

<sup>17</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen, Dokument 3:9 (2011-2012), side 7-13

<sup>18</sup> Mer om dette under punkt 2.3.2 når det gjelder formålsbetraktninger, og 2.4.6.5 om økosystemtilnærming og samlet belastning

belastningen på enkelte områder kan bli for stor – summen av oppdrett, ferdsel, fiske og andre former for næring kan bli så stor at det som opprinnelig ville vært akseptabel belastning ikke lenger er det på grunn av at nevnte faktorer reduserer robustheten til økosystemene langs kysten.

Disse problemene kan i ytterste konsekvens ødelegge det naturlige biologiske mangfoldet og miljøet langs kysten i generasjoner fremover. Når det gjelder miljømessige utfordringer er Riksrevisjonen av den oppfatning at disse «i havbruksnæringen er blitt så vidt omfattende at næringen ikke kan sies å ha hatt en tilstrekkelig miljøtilpasset vekst, slik Stortinget har forutsatt».<sup>19</sup>

En del av målet med oppgaven er å vise hvordan forvaltningen rettslig sett er rustet til å møte nevnte utfordringer, og hvordan veksten ved hjelp av rettslige virkemidler kan tilpasses miljøet.

### **1.3.3 Spenningen mellom økonomiske og miljømessige hensyn**

På den ene siden er det ønskelig med størst mulig produksjon og eksport, på den annen side er det ønskelig med rene og mest mulig miljø. Det er en viss spenning mellom disse to hensynene. Det vil for eksempel på kort sikt være mer lønnsomt for akvakulturnæringen jo mer fisk de kan ha stående i merdene sine, og sannsynligvis også å inneha langt flere konsesjoner enn på nåværende tidspunkt. På lenger sikt er det imidlertid viktig også for næringen at akvakultur skjer miljømessig forsvarlig – i tillegg til at ren natur har en verdi i seg selv er miljømessig forsvarlig drift nødvendig for å drive lønnsom oppdrettsvirksomhet i lengden.<sup>20</sup>

Det finnes neppe et marked for forurenset og/eller helseskadelig fisk, og dersom fiskeoppdrett ikke skjer miljømessig forsvarlig, eller det synes slik, vil markedet kunne reagere. Målet er således å drive mest mulig lønnsom oppdrett innenfor forsvarlige rammer – en 'bærekraftig' og «miljømessig forsvarlig» akvakulturnæring. Dette viser at «miljømessig forsvarlig» akvakultur angår både miljøet, folkehelse og økonomiske forhold.

Dette kan belyses av en debatt startet av VG og andre medier den 10.06.13, hvor de slo alarm om at det er skadelig for «gravide, barn [og] unge» å spise norsk oppdrettslaks fordi fisken

---

<sup>19</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksnæringen, Dokument 3:9 (2011-2012), side 12

<sup>20</sup> Nærmere om dette i punkt 2.3.2



inneholder miljøgifter som er skadelige for disse gruppene.<sup>21</sup> Timer senere gikk Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES) og Mattilsynet ut med at det er trygt å spise norsk oppdrettslaks.<sup>22</sup> Det samme gjorde andre forskere<sup>23</sup> og politisk ledelse.<sup>24</sup> Likevel ble norske offisielle kostholdsråd presisert kort tid etter oppslagene, til å lyde «[d]et anbefales å spise to til tre fiskemåltider i uken, hvorav halvparten bør være fet fisk. Unge kvinner og gravide bør over tid ikke spise mer enn to måltider fet fisk, som laks, ørret, makrell eller sild i uken».<sup>25</sup> NIFES mener likevel det er trygt å spise mer enn to måltider med fet fisk i løpet av uken<sup>26</sup>, og EU, som er det viktigste markedet for norsk laks, begrenset ikke importen av norsk laks i ettertid av nyhetsoppslagene.<sup>27</sup> 30.07.13 ga NISEF ut den årlige rapporten for overvåkingen av legemidler, illegale stoffer og forurensning i oppdrettsfisk («Monitoring program for pharmaceuticals, illegal substances, and contaminants in farmed fish»)<sup>28</sup> Rapporten konkluderer med at innholdet av diverse miljøgifter er lik eller lavere enn de foregående år, og at nivåene er under grensene satt av EU. Debatten viser imidlertid oppgavens aktualitet, og at det er viktig på flere plan at akvakultur skjer miljømessig forsvarlig.

---

<sup>21</sup> Nyhetsoppslag, VG, 10.06.13, <http://www.vg.no/helse/artikkel.php?artid=10117390>, sist sjekket 22.04.14

<sup>22</sup> Nyhetsoppslag 2, VG, 10.06.13, <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10117418>, sist sjekket 22.04.14

<sup>23</sup> Nyhetsoppslag, NRK, 10.06.13, [http://www.nrk.no/nordland/forsker\\_-\\_oppdrettslaks-er-sunt-1.11072878](http://www.nrk.no/nordland/forsker_-_oppdrettslaks-er-sunt-1.11072878), sist sjekket 22.04.14

<sup>24</sup> Nyhetsoppslag, Dagbladet, 11.06.13, <http://www.dagbladet.no/2013/06/11/nyheter/politikk/laks/oppdrettslaks/helse/27639504/>, sist sjekket 22.04.14

<sup>25</sup> Pressemelding, Helsedirektoratet, 17.06.13, <http://helsedirektoratet.no/Om/nyheter/Sider/presisering-av-kostrad-om-fisk.aspx>, sist sjekket 22.04.14

<sup>26</sup> Pressemelding, NIFES, 17.06.13, [http://www.nifes.no/index.php?page\\_id=&article\\_id=4258&lang\\_id=1](http://www.nifes.no/index.php?page_id=&article_id=4258&lang_id=1), sist sjekket 22.04.14

<sup>27</sup> Nyhetsoppslag, Hegnar Online, 12.06.13 <http://www.hegnar.no/okonomi/article731847.ece>, sist sjekket 22.04.14

<sup>28</sup> Rapport NISEF 2013, <http://www.nifes.no/file.php?id=2030&inline=1>, sist sjekket 22.04.14

### 1.3.4 Framtidsutsikter for næringen

Med en stadig økende verdensbefolkning er alle former for effektiv matproduksjon kjærkommen. For å produsere 1 kg laks kreves det ved optimale forhold så lite som ca. 1,2 kg fôr<sup>293031</sup>, mens ulike slag kjøtt krever langt mer fôr pr. produserte kilo.<sup>32</sup> Lakseoppdrett er i så måte en effektiv måte å skaffe mat på, som i seg selv antyder gode framtidsutsikter. I tillegg har Norge en lang kyst med store områder som er egnet for akvakultur. Vi har spredt bosetning, og infrastruktur langs nært hele kystlinjen. Norges forutsetninger for fiskeoppdrett er derfor gode, og det er stort potensiale i næringen.

I en rapport utarbeidet av SINTEF, Havforskningsinstituttet, Fiskeri- og kystdepartementet, Miljøverndepartementet, med flere, fra 21. mai 2013; «Sektoranalyse for de marine næringene i Nord-Norge»<sup>33</sup>, blir det gjort et estimat av næringens fremtidige verdi i Norges nordligste tre fylker.

---

<sup>29</sup> Artikkel Wikipedia, Feed conversion ratio, [http://en.wikipedia.org/wiki/Feed\\_conversion\\_ratio](http://en.wikipedia.org/wiki/Feed_conversion_ratio), sjekket 22.04.14

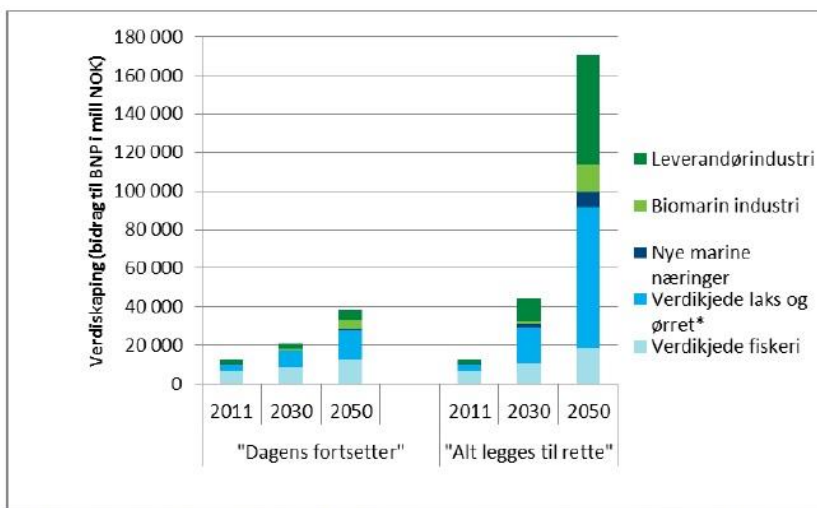
<sup>30</sup> Rapport fra Seafood Watch, 2004, med videre henvisninger, side 23:  
[http://www.seafoodwatch.org/cr/cr\\_seafoodwatch/content/media/MBA\\_SeafoodWatch\\_FarmedSalmonReport.pdf](http://www.seafoodwatch.org/cr/cr_seafoodwatch/content/media/MBA_SeafoodWatch_FarmedSalmonReport.pdf), sist sjekket 22.04.14

<sup>31</sup> Rapport av Refstie, Storebakken, Bæverfjord, Roem, 2001,  
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0044848600004737#>, side 98, sist sjekket 22.04.14

<sup>32</sup> Artikkel Wikipedia, Feed conversion ratio

<sup>33</sup> Rapport SINTEF med flere, 2013,  
[http://www.sintef.no/upload/Fiskeri\\_og\\_havbruk/Internasjonalt\\_R%C3%A5dgivning/Sektoranalyse%20for%20de%20marine%20n%C3%A6ringer%20i%20Nord-Norge\\_2105.pdf](http://www.sintef.no/upload/Fiskeri_og_havbruk/Internasjonalt_R%C3%A5dgivning/Sektoranalyse%20for%20de%20marine%20n%C3%A6ringer%20i%20Nord-Norge_2105.pdf), sjekket 22.04.14

Rapporten estimerer den mulige verdiskapningen for hele den marine næringen, også verdikjeden for laks og ørret i 2030 og 2050, sammenlignet med 2011.



Mulig utvikling i verdiskaping for de marine næringene i Nord-Norge frem mot 2050. Målt i bidrag til BNP, millioner 2011-kr (Kilde: SINTEF)

Med «[d]agens fortsetter» menes at rammevilkårene er de samme som i dag, mens «[a]lt legges til rette» innebærer at «[m]ulig utvikling gitt optimale rammer ved at alle virkemidler / tiltak legges til rette og trender og drivkrefter blir gunstige».<sup>34</sup>

Tabellen viser bare et estimat, og usikkerheten er stor. Rapporten viser imidlertid at det er høy sannsynlighet for ytterligere økning i akvakulturnæringen.

Med slike framtidutsikter er det viktig at utviklingen skjer innenfor en miljørettslig god ramme.

## 1.4 Nærmere om oppgavens problemstilling

### 1.4.1 Den miljørettslige rammen for akvakulturnæring

Den rettslige standarden i akvakulturloven § 10 lyder; «[a]kvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte». Etter andre ledd kan departementet «i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur».

Det skal altså ikke være mulig å etablere, drive eller avvikle akvakulturvirksomhet dersom dette ikke skjer «miljømessig forsvarlig», og for å oppnå dette har departementet vide fullmakter.

<sup>34</sup> Side 12

Brudd på normen kan blant annet avdekkes etter miljøundersøkelser i kraft av § 11, og dersom det er «nødvendig ut fra hensyn til miljøet» kan departementet trekke tilbake akvakulturtillatelsen etter § 9.

«Miljømessig forsvarlig» og «nødvendig ut fra hensyn til miljøet» i akvakulturloven, og lignende formuleringer i andre lover; «den ... miljømessige ... utviklingen» (plan- og bygningsloven § 3-1), «forsvarlig miljøkvalitet» (forurensningsloven § 1) og «miljøvennlig produksjon» (matloven § 1) er alle uttrykk for ulike sider av samme hensyn.

Det er altså bred enighet om at vi må ta vare på miljøet, og standarden «miljømessig forsvarlig» er en rød tråd i akvakulturlovgivningen. Med akvakulturlovgivningen menes her både akvakulturloven og de andre nevnte lovene som har betydning for akvakultur.

Det materielle innholdet i standarden er likevel ikke åpenbart, og hovedmålet for del 2 er å avklare dens innhold.

Paragraf 10 omfatter alle sider av akvakultur, og er derfor mer interessant enn særregler som bare regulerer enkelte sider av driften. Når det gjelder tolkningen av hva som ligger i «miljømessig forsvarlig» må det ses både til øvrige bestemmelser i akvakulturloven med forarbeider<sup>35</sup>, og til en rekke andre rettskilder<sup>36</sup> (også forskrifter gitt i kraft av akvakulturloven<sup>37</sup>). Spørsmålet er da på hvilken måte disse kildene bidrar til miljønormens materielle innhold.

På grunn av oppgavens system behandles øvrige regler i akvakulturlovens miljøkapittel, og forskrifter, i del 3. For best mulig oversikt over miljønormen må derfor del 2 og 3 ses i sammenheng. Videre vil hensynene som gjør seg gjeldende måtte vektas ulikt på ulike områder; det som er miljømessig forsvarlig drift på åpent hav kan være uforsvarlig i en fjord, og motsatt<sup>38</sup>– hva har dette å si for normens innhold?

Verdt å nevne er også det nye annet ledd i § 10. Bestemmelsen ble endret i 2013 og det er åpnet for at forvaltningen kan kreve forebyggende tiltak. Dette medfører at tidspunktet for at noe regnes å være ikke miljømessig forsvarlig kan være tidligere enn før. Det kan med andre ord

---

<sup>35</sup> Punkt 3.4

<sup>36</sup> Punkt 2.4

<sup>37</sup> Punkt 3.5

<sup>38</sup> Nærmere i punkt 2.5

være er brudd på miljønormen at forebyggende tiltak ikke er iverksatt, noe som er sentralt for når rettslige virkemidler, som er temaet for del tre, kan benyttes.

#### **1.4.2 Bruk av rettslige virkemidler for å oppnå «miljømessig forsvarlig» akvakultur**

For å sikre «miljømessig forsvarlig» akvakultur er det nødvendig at det offentlige kan regulere driften. Både når, på hvilken måte og i hvilket omfang drift skal skje må kunne reguleres. Driften må også kunne reguleres etter oppstart, da miljømessige forutsetninger kan ha endret seg. Fokuset i oppgavens del 3 er hvordan og i hvilket omfang rettslige virkemidler kan benyttes i dette henseende.

Jeg velger å dele forvaltningens rettslige virkemidler inn i to hovedgrupper. Den ene er rent forvaltningsmessige virkemidler, for eksempel å fatte begunstigende vedtak, gi føringer om drift i forskrift, eller å knytte tyngende vilkår til et vedtak. Den andre er pønale reaksjoner, som pålegg, tvangsmulkt, tiltak fra det offentlige for den ansvarliges regning, administrativ og/eller straffeprosessuell inndragning av utbytte, overtredelsesgebyr og straff.<sup>39</sup> Skillet jeg opererer med er hensiktsmessig fordi problemstillingen er forvaltningens rettslige virkemidler for å oppnå «miljømessig forsvarlig akvakultur».

Når målet er å oppnå «miljømessig forsvarlig» akvakultur er det den første gruppen av rettslige virkemidler som er mest sentral. At disse virkemidlene virker tidligere enn de pønale gjør at akvakulturnæringen i et viss utstrekning kan formes av dem. De pønale virkemidlene vil på den annen side (med unntak av en viss preventiv effekt) bare ha betydning ved overtredelser.

Med denne begrunnelsen, samt hensynet til oppgavens omfang, avgrenses det i hovedsak mot virkemidler som er pønale reaksjoner.

Oppgavens tredje del reiser en rekke underproblemstillinger. En av disse er hvor inngripende vedtak forvaltningen kan fatte for å oppnå «miljømessig forsvarlig» akvakultur. En annet er om, og eventuelt i hvilket omfang, forvaltningen kan sette bebyrdende vilkår i saker om akvakultur.

---

<sup>39</sup> Se for øvrig akvakulturloven VII om dette

I forlengelsen av dette må grensene for hvilke vilkår som kan settes klargjøres. Hvor strenge vilkår kan settes i kraft av den miljømessige standarden? Må næringen finne seg i alle typer vilkår? Kan det ilegges vilkår etter driften er startet, og eventuelt i hvilket omfang?

Problemstillingene kan illustreres ved et eksempel: Det er gitt akvakulturtillatelse, og bedriften A har investert for 40 millioner og driver med akvakultur i stort omfang. Senere finner forvaltningen at driften ikke er «miljømessig forsvarlig» (kanskje som følge av at innholdet i miljønormen endres (det settes for eksempel nye grenseverdier for bruk av kjemikalier eller lignende)). Kan det da knyttes nye vilkår til driften, for å oppnå miljømessig forsvarlighet? Eller kan tillatelsen trekkes tilbake på dette grunnlag, eller fordi et godtatt (miljømessig) vilkår nå er brutt?

En annen problemstilling er om det kan fattes vedtak eller settes ytterlige vilkår i saker som allerede er underlagt et detaljert forskriftsverk. Videre skal akvakulturlovens formålsbestemmelse, § 1, ivareta både miljøet og økonomisk vekst, og det oppstår spørsmål om formålsbestemmelsen kan sette skranker eller gi føringer for i hvilken grad vilkår kan settes.

Gjennom dette vil grensene for akvakulturforvaltningens kompetanse bli belyst – og samtidig vil det til en viss grad bli klart hvilket vern de private oppdretterne har mot inngrep fra forvaltningen.<sup>40</sup>

## **1.5 Noen metodiske utfordringer**

Akvakulturloven er relativt ny (fra 2005). Den har utfyllende forarbeider, og hjemler flere sentrale forskrifter. Dette, sammen med sektorovergrepene regler og særlovene nevnt i punkt 1.2, utgjør den mest sentrale delen av rettskildet.

Som det redegjøres nærmere for i punkt 2.1 er de øvrige reglene i akvakulturloven kapittel III, og forskrifter gitt i medhold av loven, med på å klargjøre innholdet i miljønormen. Samtidig er miljørettslige prinsipper både viktige for tolkningen av § 10, og kommer til uttrykk gjennom en rekke av de øvrige lov- og forskriftsbestemmelsene. På lignende måte som de miljørettslige

---

<sup>40</sup> «[T]il en viss grad» fordi oppgavens rammer ikke tillater en grundig behandling av bl. a. EMK tp. 1-1

prinsippene konkretiserer miljønormen, tydeliggjøres prinsippene (i sammenheng med akvakultur) av øvrige særbestemmelser i akvakulturretten.

Det totale bildet viser at miljønormen som sådan er sammensatt og abstrakt, og at § 10 ikke kan ses løsrevet fra ovennevnte momenter, men heller konkretiseres av disse. Også muligheten forvaltningen har til å benytte seg av vedtak og vilkår er en del av den miljørettslige rammen for akvakultur, og for best mulig oversikt over det materielle innholdet av miljønormen bør hele oppgaven ses i sammenheng.

Videre er det metodisk viktig at miljønormen kan endre seg over tid – for eksempel som følge av ny naturvitenskapelig kunnskap om hva som er forsvarlig drift. Oppgaven vil således vise dynamikk mellom rettsvitenskap og naturvitenskap når det gjelder akvakultur.

Akvakultur reguleres av forvaltningen, og i tillegg til miljørettslige skranker er forvaltningsrettslige regler og konstitusjonelle prinsipper, som legalitetsprinsippet og *lex superior*, av stor betydning. Dette innebærer at rettspraksis på forvaltningsretten område for øvrig kan ha betydning.

Det finnes for øvrig ikke mye rettspraksis som omhandler akvakultur, og den rettspraksisen som finnes knytter seg til straff eller tildeling av akvakulturtillatelser. Den miljørettslige rammen for akvakultur er således ikke klarlagt gjennom rettspraksis. Heller ikke juridisk teori belyser miljønormen i særlig grad.

Forvaltningspraksis belyser imidlertid den miljørettslige rammen akvakultur skal skje innenfor, og vil ha betydning senere i oppgaven. For å vise til denne praksisen har jeg benyttet lenker, internettpekere, så langt som mulig. En del vedtak har jeg imidlertid fått tilsendt på e-post, og disse har jeg ikke lenke til. Disse vedtakene er tilgjengelig etter søknad på [www.oep.no](http://www.oep.no).

Et særtrekk når det gjelder forvaltningspraksis på området er for øvrig at det finnes «veiledere» utarbeidet av tidligere Fiskeri- og kystdepartementet.<sup>41</sup> Dette er merknader og retningslinjer til forskrifter hjemlet i akvakulturloven, og disse vil ha betydning for forvaltningens regel anvendelse. Slike veiledere er også vektlagt av domstolene, se blant annet i RG. 2008 side

---

<sup>41</sup> Se også Torbjørn Gjelsvik/Martin Holger Dale, *Akvakulturloven med kommentarer*, Oslo, 2010, side 9

1465. I oppgaven forholder jeg meg likevel så langt det er mulig til primærkildene, og vier ikke mye plass til de nevnte «veilederne».

Når det gjelder kilder som behandler lignende tema er det tidligere skrevet en masteroppgave med tittelen «Miljøhensyn ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg», av Malin Fosse.<sup>42</sup>

Temaet har likhetstrekk med tematikken i foreliggende oppgave, og det er nødvendig at noen av de samme rettskildene behandles. Det understrekes derfor at jeg retter fokus mot innholdet av den miljørettslige rammen for akvakultur, og hvordan dette kan oppnås ved bruk av offentlig myndighet – ikke mot lokalitetsklarering som sådan.

Etter arbeidet med oppgaven var påbegynt ble artikkelen «Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering for akvakultur» av førsteamanuensis Ingunn Elise Myklebust publisert. Det står ikke nøyaktig når artikkelen er fra, men den behandler en forskrift som kom ut sent i september i 2013, og da jeg oppdaget den (i januar 2014) var den så ny at den verken var paginert eller publisert på papir. Artikkelen ble senere publisert i Tidsskrift for Eiendomsrett 2013-2.

I foreliggende oppgave er forvaltningens oppbygging og hvem som kan fatte ulike vedtak ikke like sentralt som i Myklebusts artikkel, og til forskjell fra henne og Fosse vil jeg i hovedsak konsentrere meg om driftsfasen.

Det er likevel ikke mulig å lage en fremstilling som avgrenses mot alle sider av oppstartsfasen – blant annet fordi vesentlige forutsetninger for akvakulturtillatelsen må foreligge så lenge driften pågår.<sup>43</sup>

## **1.6 Avgrensninger**

Oppgaven avgrenses til å gjelde oppdrett av fisk i Norge.

Det vil føre for langt å behandle alle internasjonale kilder som kan ha betydning for problemstillingen, og det avgrenses derfor i hovedsak mot folkerettslige konvensjoner, traktater og lignende.

---

<sup>42</sup> Publisert i Miljørettslige studier nr. 36, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 4/2011, UiO, 2011

<sup>43</sup> Jf. akvakulturloven § 9 første ledd bokstav b). Se også punkt 3.1



Til dette skal det nevnes at flere naturrettslige prinsipper i norsk rett, særlig i naturmangfoldloven, er kodifisering av internasjonale prinsipper. Ved behandlingen av disse kan det være hensiktsmessig å se til internasjonale kilder for økt forståelse, og dette blir gjort i noen grad.

Flere steder i oppgaven kan det reises spørsmål om følgende dersom forvaltningen utfører sine oppgaver på en mangelfull måte. Oppgavens rammer tillater imidlertid ikke en grundig behandling av dette. Med mindre annet fremgår uttrykkelig er det i disse sammenhenger hvilke plikter det offentlige har som er relevant, og det avgrenses mot følgene av mangelfull eller manglende forvaltning.

### **1.7 Begrepsavklaringer**

Med «akvakultur» menes «produksjon av akvatiske organismer». Dette følger definisjonen i akvakulturloven § 2 og akvakulturdriftsforskriften<sup>44</sup> § 4 a). Etter akvakulturloven § 2 regnes «ethvert tiltak for å påvirke levende akvatiske organismers vekt, størrelse, antall, egenskaper eller kvalitet» som produksjon, og omfattes av begrepet. Dette innebærer at tilstøtende næringer – videreforedling, transport og lignende faller utenfor definisjonen. Akvakultur brukes synonymt med de noe snevrere begrepene «(fiske)oppdrett» og «havbruk».

Begrepet «forurensning» følger definisjon i forurensningsloven § 6. Mest relevant i forbindelse med akvakultur er alternativ 1, om «tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen [...] som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet». Også annet ledd er av betydning; «[s]om forurensning regnes også noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, eller som sammen med miljøpåvirkning som nevnt i nummer 1 til 4, er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet». Det er den direkte forurensningen fra oppdrettsanleggene som er relevant. Indirekte forurensning, for eksempel fra transport, emballasje og lignende omfattes ikke.

---

<sup>44</sup> Forskrift om drift av akvakulturanlegg, F17.06.2008 nr. 822

Med «biomasse» menes mengde av levende fisk.<sup>45</sup> «MTB» benyttes som forkortelse for maksimalt tillat biomasse, altså hvor mye biomasse som er tillatt i en eller flere merder til enhver tid.

Med «sedimenter» menes avfall fra biomassen i merdene, og med «habitat» menes området hvor en art lever.

Med «risiko» menes sannsynligheten for negativ påvirkning multiplisert med konsekvensen av negativ miljøpåvirkning.<sup>46</sup>

Med «akvakulturmyndighetene» eller «akvakulturforvaltningen» menes Fiskeridirektoratet, Fiskeri- og kystdepartementet/Nærings- og fiskeridepartementet<sup>47</sup> og Fylkeskommunen.

## 1.8 Videre framstilling

For å besvare problemstillingen deles oppgaven inn i to hoveddeler. Overordnet vil del 2 vise hva som er miljømessig forsvarlig akvakultur, og del 3 vil vise hvordan dette kan oppnås.

Opgavens struktur følger i hovedsak samme system som en rettsanvendelsesprosess etter alminnelig juridisk metode, og tar utgangspunkt i følgende inndeling:

Punkt 2.2 viser det rettslige utgangspunktet for akvakultur som sådan. I punkt 2.3 behandles det primære rettsgrunnlaget for den miljørettslige rammen akvakultur skal skje innenfor, mens øvrige tolkningsfaktorer behandles i 2.4. Det kan være vanskelig å sette vanntette skott mellom utledning av rettsregel og subsumsjon, men punkt 2.5 om miljønormens relative karakter dreier i alle fall mot det sistnevnte. Etter samme modell blir oppgavens del 3 den anvendte jussen, og her vil også mulighetene det offentlige har til å regulere driften belyses. Etter det rettslige utgangspunktet for inngrep, i punkt 3.2, følger en redegjørelse for personell kompetanse i 3.3, og materiell kompetanse i 3.4-3.6. Miljønormen vil dessuten bli konkretisert gjennom del 3.

Avslutningsvis presenteres oppgavens funn i korte trekk, og det blir gjort noen vurderinger.

---

<sup>45</sup> Legaldefinisjon gitt i akvakulturdriftsforskriften § 4 g)

<sup>46</sup> Risiko er definert på lignende måter i NOU 2012:4 Trygg hjemme (side 21), NOU 2013:8 Med los på sjøsikkerhet (side 17) og St.meld. nr. 14 (2004-2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap (side 21 og 27)

<sup>47</sup> Omstrukturering og endring av navn etter stortingsvalget 2013

## 2. DEN MILJØRETTSLIGE RAMMEN FOR AKVAKULTUR

### 2.1 Innledning

Akvakulturdrift reguleres primært av akvakulturloven, jf. § 2. De fleste bestemmelsene i loven gir «Departementet» hjemmel til å gi forskrifter, hvilket også er gjort i stor utstrekning. Dette innebærer at lovgiver har delegert stor del av kompetansen til å utforme regler for akvakultur til forvaltningen. Loven detaljstyrer med andre ord ikke hvordan akvakultur skal startes, driftes eller avsluttes – det loven gjør er å fastsette overordnede mål og regler, vise hvilke hensyn som skal ivaretas og å gi forvaltningen verktøy for å nå lovens formål.

I forskrifter hjemlet i akvakulturloven (blant annet i §§ 6, 10 og 11) finnes en rekke regler som skal ivareta konkrete miljøhensyn. For eksempel følger det av laksetildelingsforskriften<sup>48</sup> § 15 at «[e]n standard tillatelse til akvakultur av matfisk i sjøvann avgrenses til en biomasse på inntil 780 tonn» og etter § 34 kan det «knyttes maksimalt fire lokaliteter til en akvakulturtillatelse».

Konkrete regler som de ovennevnte ivaretar miljøhensyn på ulike måter og viser eksempler på hva som anses å være miljømessig forsvarlig. Disse reglene er således en del av den miljørettslige rammen for akvakultur. For å klargjøre hva som anses å være «miljømessig forsvarlig» er det imidlertid hensiktsmessig å starte i motsatt ende – med akvakulturlovens generelle miljønorm. Regelen fremgår av akvakulturloven § 10, og er en overordnet norm som setter den miljørettslige rammen for loven.

Det er den miljørettslige rammen, med utgangspunkt i akvakulturloven § 10, om at akvakultur skal skje «miljømessig forsvarlig», som er temaet for oppgavens del 2.

Bestemmelsen behandles inngående i punkt 2.3. Her skal imidlertid nevnes at etter forarbeidene kan også «[ø]vrige bestemmelser i kapittel III, Miljøhensyn [...] anses som spesialregler med krav for miljømessig forsvarlig drift».<sup>49</sup> Dette innebærer at de øvrige bestemmelsene i akvakulturloven kapittel III kan ha betydning for hva som regnes å være «miljømessig forsvarlig». Bestemmelsene har imidlertid nærmere sammenheng med de rettslige virkemidlene som kan benyttes for å oppnå miljøstandarden, og behandles i hovedsak i oppgavens del 3.

---

<sup>48</sup> Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret, F22.12.2004 nr. 1798

<sup>49</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), Om lov om akvakultur, side 64

Det finnes som nevnt også en rekke konkrete forskriftsbestemmelser for å verne miljøet. Også disse vil konkretisere innholdet i miljønормen, § 10, og i forarbeidene til akvakulturloven står det at i «praksis vil fastsetting av slike forskrifter gi de sentrale elementene i miljønормen i første ledd et nærmere definert innhold».<sup>50</sup>

Forskriftene er altså også med på å konkretisere innholdet i miljønормen, men i tråd med alminnelig rettskildelære må bidragene ligge innenfor skrankene av lex superior. Til dette kommer at prinsippet om lex superior vil kunne få betydning ikke bare som kollisjonsprinsipp, men også som tolkningsprinsipp: Dersom det er mulig å tolke forskriftsbestemmelsen på en måte som er i tråd med hjemmelsbestemmelsen skal denne løsningen velges.

Siden forskrifter er vedtak er det på grunn av oppgavens oppbygning nødvendig å behandle disse under del 3, 'rettslige virkemidler'. Dette nevnes her for å belyse at det ikke er vanntette skott mellom innholdet i miljønормen, og de virkemidler som kan benyttes for å oppnå denne standarden. Oppgavens andre og tredje del må derfor ses i sammenheng.

## **2.2 Bakgrunn - det rettslige grunnlaget for akvakultur**

### **2.2.1 Begrenses muligheten til akvakulturdriфт av landeiers eiendomsrett?**

Utgangspunktet i Norge er næringsfrihet – en person kan i utgangspunktet starte opp den næring han eller hun ønsker. Fra dette finnes det imidlertid en rekke unntak – blant annet at det vanligvis ikke kan startes næring på andres eiendom.

Akvakulturtillatelse, som er nødvendig for å drive med akvakultur, gir ikke eiendomsrett. Om dette presiseres det i forarbeidene at «[i]nnehaver av [akvakultur]tillatelsen kan bare forføye over området i medhold av tillatelsen og de til enhver tid gjeldende reguleringer. Det er således ingen eiendomsrett som gis innehaver av tillatelse» (min understreking).<sup>51</sup> Akvakulturtillatelser behandles nærmere i neste punkt.

Når det gjelder privat eiendomsrett til sjøs er hovedregelen etter rettspraksis at «eiere av grunn ned til strandlinjen har eiendomsrett ut i sjøen marbakken eller - hvis marbakke ikke kan påvises

---

<sup>50</sup> Op. cit., side 65

<sup>51</sup> Op. cit., side 58

- til to meters dybde ved middels lav vannstand».<sup>52</sup> Akvakulturnæring skjer i hovedsak utenfor marbakken eller to meters dyp, og arealene som er aktuelle for tradisjonell oppdrett er således ikke landeiers eiendom.

En eiendom som grenser til sjøen har likevel rettigheter over tilhørende sjøområde, selv utenfor egen eiendomsgrense. Disse rettighetene kalles sammenfatningsvis «strandretten», og innebærer etter Rt. 1985 side 1128 (Rugsund-saken), på side 1131, «rett til uforstyrret å kunne nyte de fordeler som følger av at en eiendom ligger til sjøen. De fordeler som er beskyttet på denne måten er blant annet adgangen til sjøverts adkomst - den såkalte tilflottsrett - og mulighetene for bading og friluftsliv. Også strandeierens rett til visse former for fiske, retten til utfylling ut i sjøen og et visst vern mot forurensing og ulemper av estetisk art, inngår som en del av strandretten».

Nevnte sak gjaldt forholdet mellom eiendomsrett og akvakulturnæring, og strandretten var anført som hinder for at andre enn grunneierne på land skulle kunne drive med akvakultur utenfor de aktuelle eiendommene.

I sin subsumsjon bygger Høyesterett på at beføyelsene under strandretten fremtrer som et supplement til den «landbaserte utnyttelse av vedkommende eiendom». Videre legges det vekt på at «[f]iskeoppdrett er en ny næring av stor økonomisk betydning», og at «[e]n regel om enerett for innenforliggende eiendom til fiskeoppdrett, ville bety en vesentlig endring av strandrettens karakter og økonomiske betydning». En slik utvidelse av strandeierens rettigheter vil etter Høyesteretts mening kreve «særskilt hjemmel i form av lov».<sup>53</sup>

Høyesterett slo etter dette fast at grunneieren på land ikke har enerett til å drive fiskeoppdrett i sjøområdene utenfor sin eiendom. Dette medfører at den som har eiendomsrett på land ikke kan nekte andre å drive med akvakultur utenfor sin eiendom, så lenge slik drift ikke har direkte innvirkning for landeierens eiendomsrett (inkludert nevnte beføyelser etter strandretten).

Konsekvensen av dommen er med andre ord at det kan drives oppdrett i sjøen uavhengig av eiendomsrett på land, dersom vilkårene i akvakulturloven er oppfylte. Dette innebærer også at akvakultur skjer på et område som ikke er underlagt landeierens eiendomsrett, men

---

<sup>52</sup> Rt. 2011 side 556 (31) og Rt. 2005 side 1577 (31)

<sup>53</sup> Se for øvrig punkt 3.2 om hjemmelskrav

allemannsretten. Akvakultur er således en eksklusiv bruk, som således skjer til foretrengsel fra allmennheten.<sup>54</sup>

I forvaltningsretten generelt er det ikke uvanlig at en privat part kan samtykke til at sin eiendom blir brukt på en spesiell måte, for selv å motta en fordel (eller å oppgi noe av sin eiendom i samme hensikt). Dette er etter det ovennevnte ikke mulig når det gjelder akvakultur – den private part i saker om akvakultur kan altså ikke bruke privat eiendomsrett som byttmiddel for å få tillatelse til å starte og drive med akvakultur. Som en logisk følge av dette kan den private heller ikke miste eiendomsretten til lokaliteten, og eventuelle byrder som skal ilegges den private må være av annen art.<sup>55</sup>

### **2.2.2 Akvakulturloven og akvakulturtillatelse**

Fra det overnevnte utgangspunktet om næringsfrihet er det gjort unntak når det gjelder akvakultur – det er nødvendig med spesiell tillatelse for å kunne drive næring. For å gi en bedre forståelse av systemet med akvakulturtillatelse er det nødvendig med et raskt historisk tilbakeblikk.

Akvakulturnæring i betydelig omfang er en relativt ny næring, og siden 1970-tallet har næringen vært underlagt fire ulike konsesjonslover.<sup>56</sup> Før vedtakelsen av den første oppdrettsloven i 1973 var det næringsfrihet også for akvakultur.<sup>57</sup> Loven, og tilsvarende lov av 1981, skulle fremme akvakultur som en «kystnæring, styrt og eid av kystens befolkning»<sup>58</sup>, og for å oppnå lokal forankring ble det etter 1981-loven § 1 satt som mål at eierstrukturen skulle være at «eierne selv driver anleggene». Det ble således innført et konsesjonssystem, og et vilkår for konsesjon var lokal tilknytning.

På starten av 1990-tallet ble oppdrettsnæringen rammet av en økonomisk krise, og for å få kapital inn i næringen ble regelen om lokal tilknytning myket opp.<sup>59</sup> EØS-avtalen legger for

---

<sup>54</sup> Se også Prop. 103 L endringer i akvakulturloven (2012-2013), side 76

<sup>55</sup> Nærmere i punkt 3.6

<sup>56</sup> Midlertidig lov 8. mars 1973 nr. 48 om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk, Lov 15. mai 1981 nr. 1981 om bygging m.v. av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk og skalldyr, Lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v., og gjeldende akvakulturlov.

<sup>57</sup> Gjelsvik/Dale (2010), side 11

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Op. cit. side 13

øvrige også begrensninger på denne type vilkår, noe som ble påpekt av ESA etter en tildelingsrunde i 1998, og etter dette ble tilknytningskravet fjernet.<sup>60</sup>

Utgangspunktet etter gjeldende akvakulturlov er at det ikke kan startes eller drives akvakultur; det er som nevnt nødvendig med tillatelse fra det offentlige – akvakulturtillatelse.<sup>61</sup> Selv om kravet om lokal tilknytning ikke eksisterer lenger, gjør det seg fortsatt gjeldende distriktpolitiske hensyn i forbindelse med akvakultur.<sup>62</sup>

Når en forutsetning for å drive med akvakultur er å inneha akvakulturtillatelse er det hensiktsmessig å gjøre rede for reglene slik tillatelse gis etter. Disse finnes i akvakulturloven kapittel II, og behandles i det følgende.

Akvakulturloven § 4 har «[k]rav om akvakulturtillatelse» som overskrift. Bestemmelsen slår fast at tillatelse til å drive akvakultur kan gis av departementet eller erverves ved overføring.

Akvakulturtillatelsens materielle innhold fremgår av § 5, som stadfester at «[a]kvakulturtillatelsen gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang». Etter akvakulturloven § 9 bokstav d) jf. laksetildelingsforskriften § 38 medfører også akvakulturtillatelse driftsplikt. Akvakulturtillatelse medfører altså både rett og plikt til drift.

Etter forarbeidene kan tillatelsen begrenses ut fra tre parametere – «hvilke arter tillatelsen gjelder for, på hvilke lokaliteter driften kan utøves og i hvilket omfang».<sup>63</sup> Omfanget for driften angis i MTB.<sup>64</sup>

Et annet rettslig virkemiddel for å kontrollere akvakulturdrift er å gjøre akvakulturtillatelsen tidsbegrenset, jf. § 5 annet ledd. Etter ordlyden «kan» dette gjøres – det foreligger diskresjonært skjønn. Dette bekreftes av forarbeidene, og det fremgår videre at «tillatelser normalt gis uten en

---

<sup>60</sup> Op. cit.

<sup>61</sup> Akvakulturloven §§ 4 og 5

<sup>62</sup> Se punkt 2.3.2

<sup>63</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 57

<sup>64</sup> Se definisjon i punkt 1.7

særskilt tidsbegrensning», og at tidsbegrensninger bør forbeholdes tilfeller hvor dette «realiserer lovens formål på en bedre måte enn om tillatelsen gis uten særskilt tidsavgrensning». <sup>6566</sup>

Når det gjelder vurderingen av om tillatelse bør tidsbegrenses utales det i forarbeidene til akvakulturloven at «[h]ensynet til miljø kan [...] tilsi at tillatelsen bør tidsavgrenses». <sup>67</sup> Som eksempel på når tidsbegrensning kan være formålstjenlig nevnes blant annet «ved oppskalering av akvakultur med nye arter eller driftsformer», eller som et alternativ til å avslå «søknad om tillatelse hvor en tidsavgrenset tillatelse vil ivareta hensynet til en forsiktig utvikling mht miljøkonsekvenser». Muligheten for å tidsbegrense en tillatelse viser at føre-var-prinsippet er vektlagt ved utformingen av regelverket, og at prinsippet er relevant også for forvaltningen. Se for øvrig punkt 2.4.4.4 om føre-var-prinsippet.

At tidsbegrensning er unntaket følger også av Skatteetatens Lignings-ABC 2013<sup>68</sup>, hvor det fremgår at «[a]kvakulturtillatelse er normalt å anse som en ikke-tidsbegrenset rettighet».

Av § 4 og § 5 kan det dermed slutes at for å drive med akvakultur er det nødvendig med akvakulturtillatelse, og at denne er gitt av det offentlige. Videre har innehaver av akvakulturtillatelse en rett (og plikt) til å drive med produksjon etter tillatelsen og øvrig gjeldende regelverk.

De generelle vilkårene for akvakulturtillatelse fremgår av § 6. I bokstav a) stilles det krav om miljømessig forsvarlighet. Kriteriet har samme innhold som § 10, og behandles ikke nærmere her. I tillegg må kravene i forbindelse med «arealplaner og vernetiltak [være] oppfylt», «avveiningen av arealinteresser [må være] foretatt» og det må være gitt tillatelser etter matloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og vassdragsloven. Betydningen av disse tillatelsene i forhold til oppgavens tema vil følge av blant annet punkt 2.4, 2.5 og 3.3.

Når jeg i oppgavens del 3 skal behandle forvaltningens adgang til å regulere akvakulturnæringen har det rettslige grunnlaget for akvakultur betydning – nærmere bestemt hvilken rettslig status en

---

<sup>65</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 58 og 59

<sup>66</sup> Nærmere om lovens formål i punkt 2.3.2

<sup>67</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 59

<sup>68</sup> På side 86, under «Akvakultur», punkt 7.1, <http://www.skatteetaten.no/upload/PDFer/Lignings-ABC%202013.pdf?epslanguage=nb-NO>, sist sjekket 22.04.14



akvakulturtillatelse har. Dette skal klargjøres allerede her, og spørsmålet i det følgende er om akvakulturtillatelser er vedtak eller offentligrettslig avtale.

Utgangspunktet for avtaler er frihet – altså at hva som helst kan avtales. Forvaltningsmessige vedtak på den annen side er utøving av myndighet, og må ligge innenfor lagt snevrere rammer. Ordlyden i § 6 angir ikke akvakulturtillatelsens rettslige status eksplisitt.

Akvakulturtillatelse blir gitt av «Departementet» etter søknad, jf. § 6. Kompetansen lå tidligere hos fiskeriforvaltningen sentralt, men fra 2010 har oppgaven vært tildelt fylkeskommunene<sup>69</sup> – i alle tilfeller gjelder forvaltningsloven, jf. fvl. § 1.

Definisjonen av vedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav a) er «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)». Dersom vedtaket gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere «bestemte personer» er det også et enkeltvedtak etter § 2 bokstav b). En akvakulturtillatelse er både gitt av offentlig myndighet, og er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.

Akvakulturtillatelse faller således inn under definisjonen av enkeltvedtak, som trekker i retning av at dette er tillatelsens rettslige status.

Det er imidlertid klart at også forvaltningen kan inngå privatrettslige avtaler.<sup>70</sup> Virkningen av en rettsakt vil kunne være den samme om det offentlige fatter et vedtak (eventuelt med vilkår) eller om det offentlige er avtalepart og på samme måte forplikter seg og mottar en motytelse.

Etter akvakulturloven § 7, som gjelder akvakulturtillatelse til laks, ørret og regnbueørret, kan det gis forskrift om antall tillatelser og kriterier for å kunne inneha disse. Blant annet kan det bestemmes at det skal betales vederlag for tildeling av løyver (bokstav e), og i laksetildelingsforskriften § 16 finnes slik hjemmel.

Av bestemmelsen følger det at «[v]ederlag for tillatelse fastsettes for den enkelte tildelingsrunde», og i årets tildelingsrunde var vederlaget til staten 10 millioner kr pr. løyve.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Laksetildelingsforskriften § 8

<sup>70</sup> Se blant annet Torbjørn Eckhoff/Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, Oslo, 9. utgave, side 34 og 440

<sup>71</sup> Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2013, F24.06.13 nr. 754, § 7

Denne muligheten for å kreve vederlag gir preg av ytelse mot ytelse – som ofte er sentralt for avtaler.

Akvakulturtillatelser har således fellestrekk med offentligrettslige avtaler, men er likevel utøving av offentlig myndighet – noe som tilsier at tillatelsene er vedtak.

I forvaltningspraksis benyttes begrepet «vedtak» i forbindelse med tildeling av akvakulturtillatelse. Se blant annet Finnmark fylkeskommunes tildelingsvedtak 13/5150<sup>72</sup>, Fiskeridirektoratets midlertidige vedtak 06/14643<sup>73</sup>, Nord-Trøndelags fylkesråds vedtak 09/131<sup>74</sup> og Fiskeridirektoratets klagevedtak 10/4316<sup>75</sup>, alle bestemmende for akvakulturtillatelser.

Etter dette er det klart at tildeling av akvakulturtillatelser er offentlig myndighetsbruk og omfattes av forvaltningsloven – noe som tilsier at tillatelsene er enkeltvedtak – og at dette bekreftes av forvaltningspraksis.

Konklusjonen er således at akvakulturtillatelse har rettslig status som enkeltvedtak.

At det betales et betydelig vederlag vil likevel kunne ha betydning for adgangen til å endre eller knytte vilkår til tillatelsen. Dette drøftes i punkt 3.6.

Videre må den som ønsker å drive akvakultur må beholde akvakulturtillatelsen hele driftsperioden. For å gjøre dette må innehaveren holde seg innenfor rammene av akvakulturloven § 9, som hjemler å endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen dersom alternative vilkår er oppfylt. Mest relevant for oppgaven er alternativ a – «dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet».

Endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelse behandles i punkt 3.6.5. Det skal imidlertid nevnes allerede her at tilbaketrekking ikke nødvendigvis er en pønalt reaksjon (som det ble avgrenset mot i punkt 1.4.2). Nedenfor vises den miljørettslige rammen innehaveren av akvakulturtillatelse må holde seg innenfor for å beholde tillatelsen.

---

<sup>72</sup> Ref.: 201302901-20, datert 19.08.2013

<sup>73</sup> [http://www.innherred-samkommune.no/saker/skom/080515/19\\_16.pdf](http://www.innherred-samkommune.no/saker/skom/080515/19_16.pdf), sist sjekket 22.04.14,

<sup>74</sup> <http://www.ntfk.no/bibliotek/saker/2009/FR/FR09131.htm>, sist sjekket 22.04.14

<sup>75</sup> <http://gfetw.no/akvakultur/aktuelt/2010/0810/endelige-vedtak-i-hordaland>, Meland AS – tilsagn, sist sjekket 22.04.14

## 2.3 Akvakulturlovens miljønorm – «miljømessig forsvarlig»

### 2.3.1 Bestemmelsens innhold

#### 2.3.1.1 Bestemmelsens ordlyd og forarbeider

Akvakulturloven § 10 har overskriften «[m]iljønorm», og i det følgende er målet å redegjøre for innholdet av regelen.

Miljønormen lyder:

«Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte.

Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder stille krav til forebyggende tiltak, krav om merking av akvatiske organismer, bruk av akvatiske organismer som ikke kan formere seg og bruk av fremmede organismer».

Første ledd innebærer etter sin ordlyd at det ikke skal være mulig å etablere, drive eller avvikle akvakultur på en måte som ikke er «miljømessig forsvarlig». Bestemmelsen angir ikke nærmere hva som ligger i «miljømessig forsvarlig». En ordlydstolkning tilsier at alle sider av driften skal skje på en måte som er betryggende, tilrådelig eller mulig å akseptere ut fra miljømessige kriterier.

Etter forarbeidene ligger det i dette at «produksjonen ikke på noe tidspunkt fører til vesentlige negative effekter på miljøet».<sup>7677</sup> Det er likevel ikke uten videre klart hvem eller hva produksjonen skal være betryggende for, ut fra hvilke kriterier driften skal kunne tilrådes eller hvilke miljømessige kriterier vurderingen skal skje ut fra.

Videre i forarbeidene defineres «miljømessig forsvarlig» som at «driften skal være forsvarlig både i forhold til forurensing og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold».<sup>78</sup> Uttalelsen gir altså retningslinjer angående hva akvakultur skal være miljømessig forsvarlig «i forhold til», men er likevel ikke avklarende i særlig grad.

---

<sup>76</sup> Ot.prp. nr.61 (2004-2005), side 64

<sup>77</sup> Nærmere om hva som ligger i «vesentlig» nedenfor

<sup>78</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 64

Noe mer substans er det i senere uttalelse i forarbeidene, om at også «[ø]vrige bestemmelser i kapittel III, Miljøhensyn [...] anses som spesialregler med krav for miljømessig forsvarlig drift».<sup>79</sup> Dette gjelder som nevnt også forskrifter – og begge deler kan således ha betydning for hva som regnes å være «miljømessig forsvarlig». En nærmere redegjørelse både for øvrige regler i akvakulturloven kapittel III og relevante forskrifter finnes i hhv. punkt 3.4 og 3.5.

Hvem som er regelens pliktsubjekt vil også ha betydning for innholdet i den generelle miljønormen, og dette behandles i det følgende.

### **2.3.1.2 Hvem som er pliktsubjekt har betydning for hvilke plikter normen innebærer**

Etter en ordlydstolkning er bestemmelsen primært rettet mot de ansvarlige for etablering, drift og avvikling av akvakultur. Dette bekreftes uttrykkelig av forarbeidene, som i tillegg uttaler at § 10 er et «pålegg om at alle sider ved virksomheten skal være miljømessig forsvarlig».<sup>80</sup>

Den ansvarlige for akvakulturproduksjonen vil etter en naturlig språklig forståelse i første rekke være den som driver med akvakultur. Dersom blikket løftes noe vil imidlertid også forvaltningen ha ansvar for akvakultur som foregår, og således være omfattet av uttalelsen i forarbeidene.

At bestemmelsen alt etter situasjonen retter seg mot både det offentlige og det private impliseres også av både Ot.prp. nr. 61 (2004-2005)<sup>81</sup> og Prop. 103 L (2012-2013). Av sistnevnte fremgår dette av at bestemmelsen «gir adgang til å gi nærmere bestemmelser for å sikre en miljømessig forsvarlig produksjon, samt gripe inn mot ethvert tilfelle hvor produksjonen ikke er miljømessig forsvarlig».<sup>82</sup> I Ot.prp. nr. 61 uttales det at § 10 gir en «anvisning på sentrale miljømessige vurderinger som myndighetene må legge til grunn ved behandlingen av søknader om akvakultur».

Når det gjelder ovennevnte uttalelser kan det stilles spørsmål ved det offentliges plikt til å forvalte det som ligger under deres kompetanse, jf. «må legge til grunn». Spørsmålet er imidlertid av lite praktisk karakter og forfølges på grunn av oppgavens ramme ikke nærmere. Det

---

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Op. cit., side 65

<sup>81</sup> Side 64

<sup>82</sup> Prop. 103 L (2012-2013), side 13

er miljønormen som sådan, og hvordan denne kan oppnås som er temaet – ikke hvilket ansvar det offentlige har for å utføre sine oppgaver.<sup>83</sup>

Viktigere da er at bestemmelsen «setter krav til utførelsen av daglige gjøremål, rutiner og interne systemer», og at den som driver akvakultur plikter «å sikre at driften i alle faser er miljømessig forsvarlig», også dersom det ikke er «fastsatt spesielle regler om bestemte forhold».<sup>84</sup> Det sentrale pliktsubjektet for regelen her er altså den som driver med akvakultur.

Når miljønormens nærmere innhold skal klargjøres kan bestemmelsens utforming, altså valgt lovgivningsteknikk, ha betydning.

### **2.3.1.3 Hva innebærer det at regelen er en generalklausul?**

«Miljømessig forsvarlig» må anses som et samlebegrep. Det er indusert fra en rekke faktorer lovgiver mener er omfattet av begrepet «miljømessig» (som nevnt forurensning, økologiske- og biologiske faktorer mv.). Ved regelanvendelsen i den enkelte sak må det så deduseres.

Spørsmålet er da i første omgang om foreliggende faktor er «miljømessig», og videre om beslutningen eller det faktiske forholdet er «forsvarlig». Hva som skal regnes som «miljømessig forsvarlig» reiser altså både spørsmål om hva som omfattes av normen, og om hvor terskelen for forsvarlighet ligger.

Videre er «miljømessig forsvarlig» et lite konkret samlebegrep, og ordlyden gir ikke særlig veiledning for bestemmelsens nærmere innhold. Dersom spørsmålet om hva som ligger i miljømessig forsvarlighet skal besvares etter ordlyden alene er det mulig å komme frem til meget ulike, men likevel akseptable svar.

I den juridiske diskurs blir slike bestemmelser oppfattet som en generalklausul eller rettslig standard.<sup>85</sup>

Innenfor miljøretten er rettslige standarder som formuleringen «miljørettslig forsvarlig» eller lignende benyttet også i dyrehelsepersonelloven<sup>86</sup>, svalbardmiljøloven<sup>87</sup> og matloven. De forannevnte lovene er relativt nye, og det er mulig denne type lovgivningsteknikk er en trend i

---

<sup>83</sup> Se avgrensning i punkt 1.6

<sup>84</sup> Ot.prp. nr.61 (2004-2005), side 64

<sup>85</sup> Nils Nygaard, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, Bergen, 2. utg. 2004, side 190

<sup>86</sup> Lov 15. juni 2001 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelsepersonell blant annet § 1, 12 og 15

<sup>87</sup> Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard § 1 og § 10

tiden. Innholdet i disse normene, med relativt lik ordlyd, er imidlertid ikke nødvendigvis likt. Dette synliggjør at hva som ligger i «miljømessig forsvarlig» må ses i forhold til den konkrete situasjonen, og bedømmelsen må avgjøres ut fra andre faktorer i tillegg til ordlyden.

Når det gjelder akvakulturloven § 10 antydes det at den er en rettslig standard av sin overskrift – «Miljønorm». I forarbeidene står det dessuten klart at bestemmelsen «angir en rettslig standard og er en generell materiell bestemmelse». <sup>88</sup>

At bestemmelsen er en rettslig standard innebærer at dens innhold kan endres over tid. Også dette stadfestes av forarbeidene, som uttaler at hva som anses «som forsvarlig vil kunne endres over tid i takt med økende kunnskap og teknologisk utvikling». <sup>89</sup> At regelen kan endres på denne måte bidrar både til å gjøre dens innhold mer dynamisk, fleksibelt – og uklart.

I tillegg til at øvrige regler kan være med på å definere innholdet i en generalklausul vil også skjønn få betydning. Nygaard skriver om dette at «[g]eneralklausular gir rom for konkret skjønn over kva som er innholdet i rettsvilkåret, og om det er innfridd i det konkrete tilfellet». <sup>90</sup>

En ikke uvanlig form for generalklausul er «god-skikk-standarder», for eksempel «god inkassoskikk» <sup>91</sup> eller «god regnskapsskikk». <sup>92</sup> Når denne lovgivningsteknikken er valgt viser Stortinget til en til en «målestokk som er å finna i det praktiske liv utanfor lova, også tek lova den inn og autoriserar den som norm». <sup>93</sup> Poenget i denne sammenheng er at systemet blir det samme med miljørettslige standarder, som akvakulturloven § 10. I motsetning til ved «god-skikk-standarder», som viser til kutyme, er det i miljøretten naturvitenskapelige faktorer som danner målestokken. Dette kan også gjøres via forskriftsbestemmelser, som bygger på en naturfaglig vurdering av hva som er forsvarlig, for eksempel den helt konkrete regelen i laksetildelingsforskriften § 10 b), om at det hele tiden skal være «færre enn 0,25 vaksne holus av lakselus (*Lepeophtheirus salmonis*) i gjennomsnitt per fisk», eller lignende.

---

<sup>88</sup> Ot.prp. nr.61 (2004-2005), side 64

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Nygaard (2004), side 190

<sup>91</sup> Lov 13. mai 1988 nr. 26 om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav

<sup>92</sup> Lov 17. juli 1988 nr. 56 om årsregnskap § 4-1 og § 4-2

<sup>93</sup> Nygaard (2004), side 387

Det er etter dette på det rene at akvakulturloven § 10 er en generalklausul, hvilket innebærer både at ordlyden favner vidt, og at det er vanskelig å avgjøre bestemmelsens konkrete innhold. Dette er ikke unikt for den aktuelle bestemmelsen, men en gjennomgående utfordring ved bruk av rettslige standarder. For å bøte på generalklausulers innebygde uklarhet gir lovgiver i enkelte tilfeller retningslinjer for hvordan generalklausulen skal forstås, gjerne i et senere ledd av bestemmelsen.<sup>94</sup><sup>95</sup>

#### **2.3.1.4 Gir bestemmelsens annet ledd videre veiledning?**

I akvakulturloven § 10 annet ledd åpnes det for å gi vedtak for å sikre «miljømessig forsvarlig akvakultur». I forhold til første ledd er dette sirkulært, og gir således ikke nærmere veiledning. Videre heter det at det herunder kan stilles «krav til forebyggende tiltak, krav om merking av akvatiske organismer, bruk av akvatiske organismer som ikke kan formere seg og bruk av fremmede organismer».

Det fremgår av Prop. 103 L (2012-2013) at passusen (om forebyggende tiltak) «er tatt inn for å tydeliggjøre innholdet i akvakulturlovens miljønorm, som fremgår av første ledd», og at å drive forebyggende tiltak er en selvstendig plikt, noe som innebærer at «driften av et akvakulturanlegg kan være i strid med kravet til å drive miljømessig forsvarlig, selv om effekten av driften ikke medfører skade på miljøet».<sup>96</sup>

Når det gjelder de øvrige alternativene i annet ledd og hva de kan bidra med angående normens innhold skal det nevnes at merking av akvatiske organismer kan gjøre det lettere å plassere ansvar etter rømming, noe som igjen kan gjøre oppretterne mer ansvarsbevisste. At det kan gis bestemmelser om bruk av akvatiske organismer som ikke kan formere seg må ses som en presisering av et ønske å bevare villaksens genetiske grunnlag.<sup>97</sup> Når det gjelder regler om bruk av fremmede organismer er det et mål at disse organismene ikke spres.<sup>98</sup> Det som kan tolkes ut

---

<sup>94</sup> Se også Nygaard (2004), side 390-392

<sup>95</sup> Se blant annet lov 31. mai 1918 om avslutning av avtaler, og fullmakt og om ugyldige viljeserklæringer (avtaleloven (avtl.)) § 36 annet ledd, og lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar (grannelova) § 2 annet ledd.

<sup>96</sup> Side 98

<sup>97</sup> Se for øvrig punkt 1.3.2 og 2.5.4 om oppdrettsnæringens utfordringer

<sup>98</sup> Se Prop. 103 L (2012-2013), side 98 og 99, for en nærmere behandling av alternativene

av § 10 annet ledd i denne sammenheng er således miljømål (som omfattes av samlebegrepet «miljømessig forsvarlig»), og virkemidler for hvordan disse kan oppnås.<sup>99</sup>

Paragraf 10 annet ledd kan gi en viss veiledning i forhold til første ledd, men knytter seg primært til virkemidlene for å oppnå «miljømessig forsvarlig» akvakultur, og blir behandlet inngående i sammenheng med hvilke vedtak som kan fattes i kraft av bestemmelsen i punkt 3.4.2 og 3.6.2 flg.

### **2.3.1.5 Terskelen for vurderingen av om drift er «miljømessig forsvarlig»**

Ut over hva som omfattes av ordlyden i § 10 oppstår også spørsmålet om hvor terskelen ligger for de ulike tilfellene som er omfattet av begrepet – altså hva som skal til for at forhold knyttet til akvakultur regnes som miljømessig forsvarlig, eller uforsvarlig.

Det følger av forarbeidene at «akvakultur skal drives slik at produksjonen ikke på noe tidspunkt fører til *vesentlige negative effekter* på miljøet» (min kursivering).<sup>100</sup> Etter en ordlydsfortolkning kan dette forstås som at negative effekter av betydning ikke tillates, og det kan slutes at negative effekter på miljøet som *ikke er vesentlige* kan tillates.

Dette tilsier at visse negative effekter på miljøet er tillatte ved oppstart, drift og avslutning av akvakultur. Forarbeidene støtter tolkningen, da det på ovennevnte side uttales at «[a]kvakultur vil etter sin art ha innvirkning på miljøet. Tillatelse til akvakultur innebærer at myndighetene aksepterer en viss påvirkning på det omkringliggende miljø». Forarbeidene angir imidlertid ikke hva som kan regnes som «vesentlige negative effekter på miljøet», og besvarer ikke hvor terskelen for miljømessig forsvarlighet ligger, ut over at den uvesentlige påvirkning aksepteres.

Om hvilken påvirkning som kan aksepteres står det videre i forarbeidene at «[k]ravet til forsvarlighet setter grensen for akseptert påvirkning ved skadelige konsekvenser.

Sannsynligheten for at skade kan oppstå og størrelsen på eventuell skade må vurderes».<sup>101102</sup>

Grensen vil bli nærmere belyst gjennom behandlingen av miljørettslige prinsipper (se punkt 2.4.4) og forskrifter (se punkt 3.4).

---

<sup>99</sup> Som behandles nærmere i 3.4.2

<sup>100</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 64

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Altså en vurdering av risiko – se også definisjon i punkt 1.7



Videre skal skader «i forhold til sentrale miljømål» ikke tillates.<sup>103</sup> Også i denne sammenheng har naturmangfoldloven betydning.<sup>104</sup>

Avslutningsvis angående foreliggende vurdering står det i forarbeidene at «[v]urderingen skal også omfatte en avveining mellom hensynet til næringsutvikling og andre samfunnshensyn». Dette er tema for punkt 2.3.2.

Før formålsbetraktninger behandles skal det imidlertid nevnes at samme ordlyd som i § 10 finnes i § 6 bokstav a). Bestemmelsen gjelder tildeling av akvakultur tillatelse, og det følger at «[d]epartementet kan etter søknad gi tillatelse til akvakultur dersom: a) det er miljømessig forsvarlig». Det er således nødvendig å se til bestemmelsens forarbeider for mulige tolkningsbidrag. Disse imidlertid tause om normen i § 10.<sup>105</sup> I stedet uttales det i forarbeidene til § 10 at § 6 bokstav a) gir «en anvisning på sentrale miljømessige vurderinger som myndighetene må legge til grunn ved behandling av søknader om akvakultur. Forsvarlighetsvurderingen er den samme etter de to bestemmelser [§ 6 bokstav a) og § 10]». <sup>106</sup>

#### **2.3.1.6 Oppsummering**

Det ovennevnte kan kort oppsummeres med at akvakulturlovens miljørettslige standard, § 10, er lite konkret, favner vidt, er fleksibel og kan endres over tid. Det er imidlertid klart at ved akvakulturdrift tillates en viss negativ påvirkning av miljøet.

Videre danner bestemmelsen et bakteppe for den øvrige akvakulturlovgivningen hva angår miljøhensyn, og all akvakultur må skje innenfor disse grensene – både når det gjelder oppstart, drift og avslutning av virksomhet.

I tillegg vil bestemmelsen, fordi den åpner for andre premissleverandører (naturvitenskap), fungere som «sikkerhetsventil» for miljøet. Dette innebærer at noe kan regnes for å være i strid med § 10, selv om øvrige lovbestemmelser og forskrifter er fulgt.<sup>107</sup> Dette vil imidlertid kunne være et signal om at reelle forhold har endret seg, eller at regelverket for øvrig ikke er godt nok.

---

<sup>103</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 64

<sup>104</sup> Se punkt 2.4.4

<sup>105</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 59 og 60

<sup>106</sup> Op. cit., side 65

<sup>107</sup> Se for øvrig punkt 2.4.4.2 om dette.

For å belyse normens innhold nærmere er det nødvendig å se til ytterligere faktorer – både øvrige bestemmelser i akvakulturloven, øvrig lovverk og forskrifter.

### 2.3.2 Formålsbetraktninger

For å klargjøre bestemmelsens innhold nærmere er det nødvendig å avklare på hvilken måte bestemmelsens formål kan gi bidrag til tolkningen.

Formålet med § 10 er etter forarbeidene «å sikre at akvakultur utøves på en miljømessig forsvarlig måte».<sup>108</sup> Dette er sirkulært i forhold til miljønormens ordlyd, og avklarer ikke dens innhold nærmere.

Det er videre nødvendig å se til akvakulturlovens formålsparagraf – § 1. Bestemmelsen angir formålet med hele loven, og er relevant også ved tolkningen av miljønormen i § 10.

Formålsbestemmelsen lyder:

«Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten». I sammenheng med tolkningen av hva som anses å være «miljømessig forsvarlig» er det «innenfor rammene av en bærekraftig utvikling» som er mest relevant. Begrepene «lønnsomhet» og «verdiskaping på kysten» kan imidlertid ha betydning for vektingen av miljø- og økonomihensyn, og kan ha betydning for bruken av vilkår, som behandles nærmere i punkt 3.6.

Målet med akvakultur er således både størst mulig profitt, størst mulig konkurransekraft, og verdiskaping på kysten, men innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. Etter sin ordlyd skal økonomiske hensyn ikke gå foran miljømessige hensyn.<sup>109</sup>

Med «bærekraftig utvikling» forstås vanligvis at utviklingen skal skje innenfor rammene av hva naturen tåler i et langsiktig perspektiv.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 64

<sup>109</sup> Se konkret eksempel på dette i 3.6.3.5

<sup>110</sup> Se for øvrig Meld. St. 1 (2013-2014), side 156 flg. angående definisjonen av «bærekraftig utvikling»

Begrepet ble først lansert i 1980<sup>111</sup>, og senere forklart av FNs generalforsamling som «meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs». <sup>112113</sup>

Bærekraftig utvikling er således en moderne, men ikke ny tanke, som innebærer at naturen skal ha samme produksjon og sunnhet i fremtiden som den har nå, blant annet for å kunne dekke fremtidige generasjoners behov. Etter forarbeidene til akvakulturloven § 1 skal forvaltningen «sikre miljøet på en slik måte at det legger grunnlag for langsiktig næringsutvikling»<sup>114</sup> – som impliserer at naturen skal ha samme produksjon og sunnhet i fremtiden. Videre gjelder dette både «en langsiktig forvaltning av vannressurser, lokaliteter og biologiske ressurser».

Premisset er således at en bærekraftig utvikling og et sunt miljø både er en forutsetning for næringsutvikling, og en skranke for hvordan utviklingen skal skje. Drift i et omfang eller på en måte som ikke er bærekraftig over tid vil kunne gjøre området uegnet både til akvakulturdrift og øvrige typer næring. I et langsiktig tidsperspektiv er det altså ikke direkte motstrid mellom å ivareta hensynet til miljøet og hensynet til næringsutvikling – heller tvert om.<sup>115</sup>

Det vil for eksempel ikke være bærekraftig utvikling å tillate akvakultur i stor skala i et område dersom dette fører til en opphopning av skadelige stoffer som på sikt fører til at regionen mister sin sunnhet og generelle evne til produksjon. Dersom det drives på denne måte vil fremtidige

---

<sup>111</sup> IUCN i samarbeid med WWF og UNEP, «World Conservation Strategy», <http://cisdl.org/natural-resources/public/docs/wcs.pdf>, sist sjekket 22.04.14

<sup>112</sup> United Nations, «Report of the World Commission on Environment and Development», <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, sist sjekket 22.04.14

<sup>113</sup> Begrepet ble allment kjent gjennom Brundtlandskommisjonens rapport «Our Common Future» i 1987, [http://conspect.nl/pdf/Our\\_Common\\_Future-Brundtland\\_Report\\_1987.pdf](http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf), sist sjekket 22.04.14

<sup>114</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 53

<sup>115</sup> Også et av Norges største akvakulturforetak, Marine Harvest, gir uttrykk for dette synspunktet som svar til Regjeringens forslag om endring av MTB-reglene; <http://www.nrk.no/nordland/ville-ikke-ha-mer-laks-i-merdene-1.11610316> (sist sjekket 22.03.14). I deres høringsuttalelse 06.01.14, [http://www.regjeringen.no/pages/38487648/Marine\\_Harvest.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/38487648/Marine_Harvest.pdf) (sist sjekket 22.03.14), uttales det på side 2 og 3 at «[h]avbruksnæringen har et enormt potensiale til å spille en viktig rolle for fremtidig verdiskaping og produksjon av sunn og klimavennlig mat i Norge, men det krever en god forvaltning og kontroll på de biologiske forholdene. Denne næringen har i flere land fått erfare at for rask vekst og for lite kontrollressurser kan innebære dramatiske konsekvenser. MHN vil derfor advare mot at man lar et ønske om kortsiktig vekst gå på bekostning av en langsiktig bærekraftig utvikling. MHN mener det er åpenbart at en produksjonsøkning på om lag 20 % over en svært kort periode og på et biologisk ugunstig tidspunkt, vil gi næringen et større fotavtrykk».

generasjoner ikke kunne dekke sine behov, og driften vil i strid med formålsparagrafen også være negativt for næringsutviklingen.

Til dette kommer at også forvalterne av kysten har behov for inntekt. Akvakulturdrift er lønnsomt for det offentlige, noe som naturligvis blir vektlagt i vurderingen av om kommunen skal tillate drift.<sup>116</sup>

Dette er ikke et problem i seg selv, men som pekt på av Riksrevisjonen kan forvaltningen på denne bakgrunn miste det nødvendige overordnede perspektiv.<sup>117</sup> Det skal også nevnes at problematikken ikke nødvendigvis er enestående for kommunene. Gitt oppgavens rammer har jeg imidlertid ikke mulighet til å forfølge dette sporet ytterligere.

I det følgende tolkes miljønormen ytterligere, og det er nødvendig å se til faktorer utenfor akvakulturloven.

## **2.4 Tolkingsfaktorer utenfor akvakulturloven som har relevans for miljønormen**

### **2.4.1 Innledning**

Det finnes rettskildefaktorer utenfor akvakulturloven som kan ha betydning for tolkningen av lovens § 10, og hva som kan anses å være «miljømessig forsvarlig». Disse kan gi bidrag eller støtte til alle deler av rettsanvendelsen – både hva angår relevans, slutning og vekt – og således ha betydning både for hvilke regler som skal anvendes på ulike forhold, tolkningen av reglene, og for vektingsprosessen.

Videre i kapitlet går jeg derfor inn på betydningen av Grunnloven § 110 b) og integrasjonsprinsippet, forurensningsloven og naturmangfoldloven med tilhørende miljørettslige prinsipper. Praksis i tilknytning til nevnte faktorer eller momenter behandles fortløpende, og øvrig praksis av betydning behandles i punkt 2.4.5.

---

<sup>116</sup> Se blant annet Rådmannen i Hammerfest kommunes forslag til vedtak, datert 03.09.2013, saksnr. 2012/2049-9, hvor det uttales at «[h]avbruksnæringen er i dag en meget viktig næring i Hammerfest kommune og den bidrar til å holde liv i distriktene».

<sup>117</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksnæringen, Dokument 3:9 (2011-2012), side 11. Økosystemtilnærming og samlet belastning behandles for øvrig nærmere under punkt 2.4.4.5.

## 2.4.2 Grunnloven og integrasjonsprinsippet

Grunnloven har høyeste trinnhøyde og kan gi bidrag og støtte ved tolkningen av annen rett, også i saker som angår akvakultur. At Grunnloven er *lex superior* innebærer at den ved motstrid går foran rett med lavere trinnhøyde.<sup>118</sup>

Grunnlovsbestemmelsen som er mest relevant i forhold til oppgavens tema er § 110b, og i det følgende skal det avklares om og eventuelt hvordan Grl. § 110b kan bidra med støtte eller bidrag ved tolkningen av miljønormen i akvakulturloven.

Gr. § 110b ble tilføyd i 1992, og slår fast at «Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten».

Bestemmelsen slår for det første fast at enhver har rett til et sunt miljø. Dette skal oppnås ved at ressursene skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar retten til en sunn natur med samme produksjonsevne og mangfold for fremtiden. Dette er et uttrykk for at utviklingen skal være bærekraftig, og setter skranker for hvordan og i hvilket omfang naturen kan utnyttes, selv om slik utnytting skulle være i tråd med annen lovgivning. Det vises til punkt 2.3, og påpekes akvakulturloven § 1 jf. § 10 er i samsvar med Grunnloven § 110b når det gjelder målet om at naturens produksjonsevne skal bevares.

Etter ordlyden «et Milieu der sikrer Sundhet» er det samsvar også mellom dette og at akvakultur skal «etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte» jf. akvakulturloven § 10.

Det har vært diskutert hvorvidt Grl. § 110b skal kunne stå som selvstendig rettslig grunnlag.<sup>119</sup>

Dette er av liten interesse for oppgaven all den tid det er samsvar mellom § 110b og akvakulturloven. Dersom innholdet i akvakulturloven endres, slik at det ikke lenger er samsvar vil spørsmålet derimot kunne ha betydning. Det bemerkes likevel at sjansen for at de faktiske forhold i en konkret sak ikke kan subsumeres under annet regelverk (for eksempel naturmangfoldloven eller forurensningsloven) er liten, og hvem som kan utlede rettigheter av Grl. § 110b, spørsmål om bindingsgrad og håndheving har derfor neppe annet enn teoretisk

---

<sup>118</sup> Se for eksempel Innst. S. nr. 163 (1991-1992), side 2, 5 og 6 og Johs. Andenæs/Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 10. utgave, Oslo, 2006, side 37

<sup>119</sup> Blant annet Innst. S. nr. 163 (1991-1992), side 5

interesse i sammenheng med akvakultur. Spørsmålene forfølges derfor ikke nærmere, men det vises til diskusjonen i forbindelse med vedtakelsen.<sup>120</sup>

Det som har større betydning i forhold til oppgavens problemstilling er at Grunnloven § 110b gir miljørettslige prinsipper tyngde, da også disse på ulike måter skal sikre sunt og/eller bærekraftig miljø.<sup>121</sup>

I forhold til oppgavens tema, og tolking av miljørettslige regler generelt, er *integrasjonsprinsippet* viktig. Prinsippet har støtte i en rekke kilder, blant annet Grl. § 110b, og innebærer at miljøhensyn skal inkluderes på alle stadier av en beslutning som får miljømessige virkninger.

Dette fremgår direkte av Rt. 1993 side 528, også kjent som «Lunner-pukkverk»-dommen. På side 535 uttales det om trafikkforurensning at «[d]et dreier seg om et hensyn som har vesentlig betydning på tvers av forvaltningssektorene. I så måte er dette en del av de overordnede miljøhensyn som det er en målsetning å innarbeide i beslutningsprosessene – jf. det prinsipp som nå er nedfelt i grunnloven § 110b - og som nettopp miljøvernmyndighetene er satt til å ivareta» (min understreking).

Integrasjonsprinsippet har også støtte i naturmangfoldloven og i teorien, hvor Bugge har formulert prinsippet som at «miljøhensynet må [...] “integreres” i forvaltningen av sektorlovgivningen».<sup>122</sup>

I nevnte uttalelse i Rt. 1993 side 528 er det sentrale at å legge vekt på miljø og forurensning har støtte i Grl. § 110b. Hensynene skal ha vesentlig betydning på tvers av forvaltningssektorene og det er en målsetning å integrere overordnede miljøhensyn i alle aktuelle beslutningsprosesser. Dette nevnes også indirekte av komiteen i forbindelse med vedtakelsen av § 110b i Innst. S 163 (1991-1992)<sup>123</sup>. Det må videre kunne slutes at når integrasjonsprinsippet gjelder for trafikkforurensning er det relevant også i forhold til annen forurensning, for eksempel fra et akvakulturanlegg.

---

<sup>120</sup> Innst. S. nr. 163 (1991-1992)

<sup>121</sup> Nærmere om dette i punkt 2.4.4

<sup>122</sup> Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, Oslo, 2. utgave, 2009, side 40

<sup>123</sup> Side 6

Beslutninger om akvakulturdrift kan få miljømessige virkninger, og integrasjonsprinsippet tilsier at selv uten regelen i akvakulturloven § 10 skulle miljøhensyn blitt vektlagt.

Det kan anføres at integrasjonsprinsippet har liten betydning i saker om akvakultur, fordi miljønormen uansett innebærer at miljøhensyn skal vektlegges. Integrasjonsprinsippet vil imidlertid være en rettesnor for utarbeidelsen av nytt regelverk, og er dessuten en forsikring for miljøretten med forankring i Grunnloven.

Videre vil integrasjonsprinsippet i den enkelte rettsanvendelsesprosess kunne gi bidrag til hvilke regler som er relevante for ulike forhold, og for når-, hvordan- og i hvilken grad reglene skal benyttes. På den måten kan integrasjonsprinsippet ses som styrende for den rettslige argumentasjonen, og således som et rettskildeprinsipp etter Nygaards definisjon.<sup>124</sup> Dette kommer på spissen i punkt 3.3.2 og 3.3.3.

Situasjonen er således at miljøhensyn, etter integrasjonsprinsippet, skal inkluderes på alle stadier av en beslutning som får miljømessige virkninger, samtidig som alle stadier av akvakultur skal være miljømessig forsvarlig etter akvakulturloven § 10. Akvakulturloven § 10 og integrasjonsprinsippet ivaretar altså en rekke av de samme hensyn og virker sammen angående de miljørettslige sidene av akvakultur. Dette støtter at ulike miljørettslige prinsipper, som behandles nedenfor, vil kunne ha betydning for hva som kan regnes å være «miljømessig forsvarlig».

### **2.4.3 Forurensningsloven**

Etter akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d) må blant annet tillatelse etter forurensningsloven ligge til grunn for å få akvakulturtillatelse. Forurensningstillatelse er således en forutsetning for drift, og om tillatelse gis avgjøres hovedsakelig etter miljømessige kriterier. I det følgende er målet å redegjøre for forholdet til forurensningsloven og om tillatelse etter denne har betydning for hva som ligger i «miljømessig forsvarlig» akvakultur.

Av forurensningsloven § 1 annet ledd fremgår det at loven «skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader

---

<sup>124</sup> Nygaard (2004), side 31

naturens evne til produksjon og selvfornyelse» (min understreking). Det er likheter mellom dette og målet om miljømessig forsvarlighet og bærekraft i akvakulturloven, og ved formålsbetraktninger i en rettsanvendelsesprosess må utgangspunktet være at begge lovene trekker i samme retning.

Forurensningsloven § 7 setter et generelt forbud mot forurensning, og etter § 6 er forurensning blant annet «tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen ... som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet».<sup>125</sup> Akvakulturvirksomhet medfører utslipp, blant annet av kjemikalier, medisiner og fôr, og omfattes klart av § 6. Ingen av unntakene i §§ 8 og 9 kommer til anvendelse. Etter søknad kan da tillatelse innvilges etter § 11, eventuelt på nærmere vilkår etter § 16. Etter § 11 femte ledd skal det legges vekt på «de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre».

Vurderingen etter femte ledd viser at spenningen mellom miljømessige- og økonomiske hensyn gjelder ikke bare for akvakulturloven, men på miljørettens område generelt.<sup>126</sup> At samme utfordringer og spenninger gjør seg gjeldende i flere henseender trekker i retning av at sektorovergripende regler og prinsipper bør tillegges betydelig vekt, og at forvaltningen bør skje uten hinder av et strengt spesialitetsprinsipp.<sup>127</sup>

Etter det ovennevnte vil det selv uten akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d) annet punkt vært nødvendig med forurensningstillatelse for å drive med akvakultur.<sup>128</sup> Ulovlig forurensning kan etter sin ordlyd heller ikke sies å være «miljømessig forsvarlig» etter akvakulturloven § 10, og forurensningsloven har på denne måten direkte betydning for akvakulturlovens miljønorm. Med andre ord; dersom det ikke er forsvarlig å gi tillatelse etter forurensningsloven er det heller ikke «miljømessig forsvarlig» å drive med akvakultur. Det kan imidlertid ikke trekkes antiteser ut av dette – gitt forurensningstillatelse innebærer ikke automatisk at forurensningen anses «miljømessig forsvarlig» etter akvakulturloven. Se for øvrig punkt 2.5.4 om forhold som omfattes av forurensningsloven, og punkt 3.3.2 og 3.3.3 om hvor vidt det gjelder et spesialitetsprinsipp i akvakulturforvaltningen.

---

<sup>125</sup> Se punkt 1.7 for nærmere definisjon

<sup>126</sup> Nærmere om dette i punkt 1.3.3 og 2.3.2

<sup>127</sup> Se punkt 3.3.2 og 3.3.3

<sup>128</sup> Bekreftes av Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 41



## 2.4.4 Naturmangfoldloven og miljørettslige prinsipper

### 2.4.4.1 Innledning

Naturmangfoldloven kodifiserer en rekke miljørettslige prinsipper, og at disse skal anvendes i tolkningen av akvakulturlovens miljønorm er klart av naturmangfoldlovens sektorovergripende karakter, og støttes også av det nevnte integrasjonsprinsippet. Videre bør sammenhengen mellom naturmangfoldloven og særlover, som akvakulturloven, ses på bakgrunn av naturmangfoldlovens formålsbestemmelse, § 1, og utarbeidelsen av denne. Formålet med loven er blant annet at naturen skal tas vare på «ved bærekraftig bruk og vern».

Ved utarbeidelsen av naturmangfoldloven uttalte departementet at «det er vesentlig at en ny, generell naturmangfoldlov inneholder sentrale miljørettslige prinsipper. En slik lovfesting er i tråd med utviklingen både i nasjonal og internasjonal rett».<sup>129</sup> Uttalelsen finner støtte i tidligere NOU som stadfester at «[d]et er et hovedtrekk ved prinsippet om en *bærekraftig utvikling* at det skal gjennomsyre og stille krav til alle sektorer og all virksomhet i samfunnet, og at miljøhensyn skal integreres i alle beslutningsprosesser – private som offentlige».<sup>130</sup>

Ved utarbeidelsen av loven ble det uttalt at «[i] dag mangler vi bl.a mål og generelle prinsipper for bærekraftig bruk av naturens mangfold», og videre at «[e]n samordnet lovgivning om naturens mangfold bør legge gjennomgående, felles premisser for miljø- og sektorforvaltningen. Utfordringen er å få et samlende regelverk, der naturmangfoldloven og de ulike sektorens lovverk støtter opp om bærekraftig bruk og vern av naturens mangfold på en tydelig og god måte».<sup>131</sup>

Slike felles premisser ble deretter gitt i naturmangfoldloven kapittel II – «Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk».

I forarbeidene til endringslov til akvakulturloven (2013) under overskriften «[f]orholdet til naturmangfoldloven», står det at «[b]estemmelsene i naturmangfoldloven om formål og alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, vil supplere akvakulturloven ved vurderinger og

---

<sup>129</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), side 102

<sup>130</sup> NOU 2004:28 om Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, side 413

<sup>131</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), side 13 og 14

avgjørelser myndighetene gjør etter akvakulturloven». <sup>132</sup> Det er således klart at de miljørettslige prinsippene som er lovfestet i naturmangfoldloven har betydning for hva som kan anses å være «miljømessig forsvarlig» etter akvakulturloven § 10.

De mest relevante av bestemmelsene i naturmangfoldloven kapittel II når det gjelder å klargjøre hva som ligger i «miljømessig forsvarlig» etter akvakulturloven er § 6 (generell aktsomhetsplikt), § 8 (om kunnskapsgrunnlaget), § 9 (føre-var-prinsippet), § 10 (økosystemtilnærming og samlet belastning) og § 11 (kostnadene ved miljøforringelse skal betales av tiltakshaveren).

Paragrafene, eller prinsippene, behandles nærmere nedenfor, men allerede her skal det nevnes at subjektene for reglene er «[e]nhver» (§ 6) eller de som har kompetanse til å utøve «offentlig myndighet» (§§ 7-12). Dette angir at reglene etter sin art er sektorovergripende, og at også akvakulturforvaltningen omfattes. <sup>133</sup>

I forarbeidene til naturmangfoldloven står det at «[b]etydningen av prinsippene er at disse skal være en rettesnor for utforming av ny lovgivning og annet regelverk, for tolkning av lover og regler og ved utøving av skjønn etter naturmangfoldloven eller andre lover». <sup>134</sup> Om skjønnsutøvelse følger det at «[v]ed vedtak der forvaltningen etter denne eller andre lover har rom for skjønn, vil prinsippene komme inn som en retningslinje for forvaltningen. Den konkrete anvendelsen av et prinsipp vil bero på en helhetsvurdering hvor prinsippet anvendes i lys av den aktuelle lovens rammer og formål. Prinsippene vil i så fall være med på å angi hva som er saklige hensyn å ta ved avgjørelsen».

Ved vurderingen av om akvakultur er «miljømessig forsvarlig» vil altså prinsippene være med på å angi hva som er saklige hensyn å ta ved avgjørelsen, og prinsippene får betydning for akvakulturloven § 10 i flere sammenhenger. For det første vil prinsippene ha betydning for innholdet i miljønormen – blant annet føre-var-prinsippet og prinsippet om økosystembasert tilnærming konkretiserer denne, og har betydning for om beslutninger om akvakultur kan regnes

---

<sup>132</sup> Prop. 103 L (2012-2013), side 30

<sup>133</sup> Se punkt 1.7 for definisjon

<sup>134</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), side 102

som «miljømessig forsvarlig» etter § 10. Dette vil videre få betydning for hvilke vedtak som kan fattes og skrankene for disse.<sup>135</sup>

Det således nødvendig å klargjøre hvilken betydning de ulike prinsippene kan få for tolkningen av om noe er «miljømessig forsvarlig» – og dette gjøres i det følgende. Prinsippene suppleres tidvis av annet lovverk – som behandles der det er aktuelt. Det gjøres oppmerksom på at det ikke er vanntette skott mellom prinsippene, men at de overlapper og utfyller hverandre (det er for eksempel nødvendig med et visst kunnskapsgrunnlag for å være aktsom).

#### **2.4.4.2 Den generelle aktsomhetsnormen**

Naturmangfoldloven § 6 fastsetter en generell aktsomhetsnorm som kan ha betydning for om pliktsubjektet har opptrådt «miljømessig forsvarlig» i det enkelte tilfelle. Etter det ovennevnte skal prinsippene i naturmangfoldloven bidra til tolkningen av andre lover, som akvakulturloven, og brudd på aktsomhetsnormen vil trekke i retning av at driften ikke er «miljømessig forsvarlig».

Naturmangfoldloven § 6 slår fast at

«[e]nhver skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med målene i §§ 4 og 5. Utføres en aktivitet i henhold til en tillatelse av offentlig myndighet, anses aktsomhetsplikten oppfylt dersom forutsetningene for tillatelsen fremdeles er til stede».

‘Aktsomt’ betyr etter sin ordlyd ‘forsiktig’ eller ‘påpasselig’, og å «opptre aktsomt» omfatter som ellers etter juridisk terminologi både handlinger og unnlater.

Regelen gjelder «enhver». Dette angir at alle, både private og det offentlige, er pliktsubjekt. Tolkningen støttes av forarbeidene, som uttaler at «[p]likten gjelder for private, både enkeltpersoner og foretak, og for det offentlige».<sup>136</sup> I forbindelse med akvakultur innebærer dette at alle parter som har med innvilgelse av tillatelse, drift, eller lignende, omfattes – både det offentlige som utarbeider regelverk, gir tillatelser og har tilsyn med akvakultur, selskapet som planlegger eller driver med akvakultur og den enkelte arbeider ved oppdrettsanlegg.

---

<sup>135</sup> Se oppgavens del 3

<sup>136</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), side 377

Det er nødvendig med «tillatelse av offentlig myndighet» for å drive med akvakultur (se nærmere punkt 2.2), og etter § 6 annen setning er da aktsomhetsplikten er oppfylt dersom det drives i henhold til tillatelsen og forutsetningene for denne er til stede. Dersom det avdekkes at drift ikke skjer etter forutsetningene tillatelsen ble gitt på bakgrunn av vil § 6 annen setning ikke komme til anvendelse, og det må vurderes om regelen i første ledd er brutt. Dette bekreftes av forarbeidene.<sup>137</sup> At driften avviker fra forutsetningene tillatelsen ble gitt etter kan være en følge av at hva som regnes som «miljømessig forsvarlig» i den enkelte sak har endret seg – for eksempel at annen bruk har ført til at den totale belastningen rundt lokasjonen har blitt for stor.<sup>138</sup>

Så lenge forutsetningene for akvakulturtillatelse er til stede gjør likevel § 6 annen setning tillatelsen bestemmende for *hvilken drift som tilfredsstillter aktsomhetsplikten* i det aktuelle tilfelle. Det må likevel antas at spesielle tilfeller kan fordre visse handlinger ut over dette. I forarbeidene står det at den «ansvarlige for virksomheten må i slike tilfeller [hvor det foreligger offentlig tillatelse] kunne ta utgangspunkt i at aktsomhetsplikten er oppfylt dersom forutsetningene for og innholdet i tillatelsen er fulgt».<sup>139</sup> At den ansvarlige må kunne «ta utgangspunkt» må tolkes strengt, og forarbeidenes uttalelse i sammenheng med bestemmelsens karakter må anses som et uttrykk for at regelen i annen setning ikke er absolutt. Dette innebærer at i spesielle tilfeller kan aktsomhetsplikten være brutt selv om drift skjer i henhold til akvakulturtillatelsen. Aktsomhetsnormen medfører dessuten en viss generell aktivitetsplikt selv om det drives etter offentlig tillatelse. Dette behandles nærmere nedenfor.

Av forarbeidene fremgår det også at dersom det er gitt «regler om hvordan man skal ta hensyn til naturverdiene, vil aktsomhetsplikten normalt være oppfylt når man har fulgt disse reglene».<sup>140</sup> Regelverket for øvrig er altså også en rettesnor i forhold til hva som anses å være aktsom oppførsel etter naturmangfoldloven – som igjen vil ha betydning for hva som er forsvarlig etter akvakulturloven.

Akvakultur skjer for det første etter offentlig tillatelse, og er for det annet relativt detaljert regulert. Dersom drift skjer i henhold til dette vil derfor aktsomhetsplikten som det klare

---

<sup>137</sup> Op. cit., side 378

<sup>138</sup> Se nærmere om prinsippet om økosystemtilnærming og total belastning i punkt 2.4.4.5

<sup>139</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), side 377

<sup>140</sup> Ibid.

utgangspunkt være oppfylt. Dersom driften ikke skjer i henhold til regelverket vil sannsynligvis også aktsomhetsplikten være brutt.

På denne bakgrunn kan det synes som aktsomhetsplikten etter naturmangfoldloven § 6 første setning har liten selvstendig betydning for innehaveren av akvakulturtillatelse.

Aktsomhetsnormen kan likevel få betydning for hva som regnes for å være «miljømessig forsvarlig» i saker om akvakultur, både fordi regelen i § 6 annen setning ikke er absolutt, og dersom forutsetningene for tillatelsen har endret seg. Regelen setter dessuten ekstra krav til det offentlige, og hva som regnes å være aktsomt i denne sammenheng vil være med på å synliggjøre hva som skal regnes som «miljømessig forsvarlig». En nærmere behandling av regelen vil derfor bidra til å klargjøre akvakulturlovens miljønorm og følger nedenfor.

Bestemmelsen pålegger to plikter – den ene er å være aktsom, den andre er å gjøre det som er rimelig for å unngå skade i strid med målene i §§ 4 og 5. Det nærmere innholdet i aktsomhetsplikten vil variere etter hvem pliktsubjektet er, og de ulike pliktsubjektene vil bli behandlet etter en redegjørelse for målene i §§ 4 og 5.

Paragraf 4 setter som mål at «mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype. Målet er også at økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det anses rimelig». Paragraf 5 setter lignende mål, men omhandler arter og genetisk mangfold; «[m]ålet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av».

I begge paragrafene er det altså et mål at naturen og/eller artene skal eksistere i et visst omfang og være levedyktige. For å oppnå dette er det nødvendig å ivareta hele økosystemer og økologiske funksjonsområder, noe som integrerer både prinsippet om bærekraftig utvikling, føre-var-prinsippet og prinsippet om økosystembasert tilnærming.

Regelen i § 6 annen setning innebærer at ansvar flyttes fra den private til det offentlige. Miljøet tåler verken mer eller mindre uansett hvem som har ansvar for at driften er forsvarlig, og for at slik ansvarslettelse for den private skal være «miljømessig forsvarlig» må det stilles tilsvarende

strengere krav til det offentlige. Dette reiser spørsmål om hva som ligger i forvaltningens økte ansvar etter § 6 annen setning.

For at det skal kunne være forsvarlig å bygge på en tillatelse fra det offentlige må det stilles krav til kunnskapsgrunnlaget tillatelsen er gitt på – altså at forvaltningen ikke gir tillatelse som letter den private for ansvar uten å inneha en viss grad av kunnskap om at å gi tillatelse er forsvarlig. Forarbeidene omtaler dette som en «plikt til å søke å gjøre seg kjent med hvilke naturverdier som kan bli skadelidende».<sup>141</sup>

At det stilles strengere krav til forvaltningen enn til private når det gjelder kunnskapsgrunnlag fremgår av forarbeidene, og det uttales at «[d]et er åpenbart grenser for hva man kan forvente at privatpersoner på selvstendig grunnlag kan tilegne seg av kunnskap om biologisk mangfold. Her vil myndighetene ha en viktig oppgave med å informere publikum». Videre uttales det at «[k]ravet til aktsomhet i § 6 må åpenbart ikke leses slik at det forventes at enhver skal bygge på et tilsvarende kunnskapsgrunnlag som det som kreves av myndighetene».<sup>142</sup>

Av dette kan sluttes at aktsomhetsnormen stiller krav til at akvakulturforvaltningen innehar relevant kunnskap om hvilken innvirkning et tiltak vil ha i forhold til målene i §§ 4 og 5, gir kunnskapen videre til private aktører, og sørger for at tillatelser gis og opprettholdes på forsvarlig grunnlag. I tillegg vil bestemmelsen ha rolle som rettesnor både når øvrig regelverk skal gis, og ved tildeling av akvakulturtillatelse eller ved ileggelse av øvrige vilkår (se punkt 3.6). Nærmere om kunnskapsgrunnlaget *for det offentlige* i punkt 2.4.4.3.

Kjerneområdet for aktsomhetsplikten er etter forarbeidene likevel «den enkeltes ansvar for å bidra - etter evne - til den samlede forvaltningen av naturmangfoldet slik at målene i §§ 4 og 5 kan nå» (min understreking).<sup>143</sup> «[D]en enkelte» må i denne sammenheng forstås som både fysiske og juridiske personer – som akvakulturforetak.

Aktsomhetsplikten stiller således krav til hvilket kunnskapsgrunnlag også private må ha, og i forarbeidene uttales det at «bestemmelsen ikke bør innebære en selvstendig plikt for den enkelte

---

<sup>141</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), side 15

<sup>142</sup> Op.cit., side 377

<sup>143</sup> Ibid.

til å foreta ny forskning for å kartlegge naturmangfoldet som blir berørt av virksomheten». <sup>144</sup>  
Slik plikt kan likevel følge av annet regelverk etter den konkrete sak. <sup>145</sup>

På tross av regelen i § 6 annen setning innebærer aktsomhetsnormen en viss aktivitetsplikt, også dersom drift skjer etter tillatelse gitt av det offentlige. Den som skal foreta virksomheten forventes blant annet «å finne frem til informasjonsmateriale om arter og naturtyper som er gjort tilgjengelig av myndighetene». <sup>146</sup> Videre må bedriften være oppmerksom på om forutsetningene tillatelsen er gitt etter fortsatt foreligger. Etter forarbeidene vil aktsomhetsplikten gjelde «som ellers» dersom det f.eks. viser seg at virksomheten får «større skadevirkninger enn antatt». <sup>147</sup> Som eksempel nevnes at man oppdager en «sterkt truet art som vil bli ødelagt [av et tiltak], uten at man var klar over at arten fantes i området da tillatelsen ble gitt».

Det uttales også at «[h]vor omfattende plikten til å skaffe kunnskap er, vil bl.a avhenge av omfanget av virksomheten og av påvirkningene av naturmiljøet som kan forventes».

Akvakulturdrift skjer ofte i et betydelig omfang, og kan påvirke naturmiljøet i høy grad. I tillegg er oppdretterne næringsdrivende og ofte av betydelig størrelse. Dette tilsier at det i saker om akvakultur må stilles relativt strenge krav om å inneha kunnskapen det offentlige har gjort tilgjengelig, og at oppdretterne må være oppmerksomme på om forutsetningene for drift endrer seg.

Hva som er «rimelig for å unngå skade» (i strid med målene i §§ 4 og 5) vil variere etter konkrete forhold i den enkelte sak. Det må etter ordlyden «rimelig» foretas en kost-nyttevurdering, og det må også i saker om akvakultur kreves mer for å unngå skader dersom skaden er alvorlig eller irreversibel. Som hovedregel vil imidlertid også dette kriteriet være oppfylt dersom driften skjer i henhold til gitt tillatelse og regelverk. Dersom det likevel skjer uhell vil de da gjeldende regler ha betydning for om aktsomhetsplikten er oppfylt <sup>148</sup> – for eksempel reglene om gjenfangst. <sup>149</sup>

---

<sup>144</sup> Op. cit., side 88

<sup>145</sup> Se f.eks. punkt 3.5.2.4 til 3.5.2.4 om miljøovervåking og krav til søknad om akvakulturtillatelse

<sup>146</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), side 87

<sup>147</sup> Op. cit., side 377

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Akvakulturloven § 13 jf. akvakulturdriftsforskriften jf. § 39 – se også punkt 3.4.5

Ved vurderingen av om aktsomhetsplikten er brutt i et slikt tilfelle må det etter forarbeidene blant annet legges vekt på hva som med rimelighet kan forventes av pliktsubjektet og om skadene vil være store og varige.<sup>150</sup> Det er videre rimelig å forvente mer av et profesjonelt og ressurssterkt pliktsubjekt enn av en enkeltperson.

Det mest sentrale når det gjelder aktsomhetsnormen i sammenheng med akvakultur kan oppsummeres med at regelen i naturmangfoldloven § 6 annen setning flytter ansvar fra de private til det offentlige. De private plikter å drive i henhold til tillatelsen og øvrig regelverk, og vil *i utgangspunktet* da oppfylle aktsomhetsplikten. For at denne ansvarsforskyvningen skal være forsvarlig stilles det strenge krav til det offentliges kunnskapsgrunnlag, og i denne sammenheng har også neste punkt betydning.

#### **2.4.4.3 Det må foreligge tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag**

«Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte» – og det er det offentliges oppgave å legge til rette for, og tilse at dette blir gjort. Dersom det offentlige ikke innehar kunnskap om hva som er «miljømessig forsvarlig» har de dårlige forutsetninger for å oppfylle sine forpliktelser etter loven.

I Norge kan det anses som både et miljø- og forvaltningsmessig prinsipp at det skal foreligge tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag før offentlig avgjørelse tas – og i utgangspunktet skal denne informasjonen være offentlig tilgjengelig. Prinsippet fremgår av flere lover, som ivaretar dels samme hensyn og områder, og dels utfyller hverandre.<sup>151</sup> Etter en generell behandling av prinsippet følger en behandling av de enkelte lovenes betydning for akvakulturlovens miljønorm.

I tillegg til at prinsippet fremgår av flere lover anerkjennes det av Stortinget ved en gjennomgang av miljørettslige prinsipper i forbindelse med vedtakelsen av Grl. § 110b.<sup>152</sup> Det ble uttalt at «[r]etten til informasjon betraktes også som et miljørettslig prinsipp, og dette er uttrykt i de alminnelige regler i offentlighetslov og forvaltningslov».

Det er en nødvendig sammenheng mellom allmennhetens rett til miljøinformasjon og at det offentlige må ha et tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag. For det første må det foreligge

---

<sup>150</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), side 87

<sup>151</sup> Blant annet det ovennevnte til naturmangfoldloven § 6, miljøinformasjonsloven §§ 8, 10, offentleglova § 3

<sup>152</sup> Innst. S. nr. 163 (1991-1992), side 4



informasjon før den kan utleveres. For det andre er noe av poenget med retten til miljøinformasjon at både private og det offentlige skal kunne kontrolleres i forhold til saker som angår miljøet. Dette gjelder også for saker om akvakultur, og tilgjengelig miljøinformasjon vil kunne gjøre det lettere for miljøorganisasjoner og lignende å kontrollere, og på den måte bidra til, at både drift og beslutningene som ligger til grunn for drift er miljømessig forsvarlig.

Videre følger en kort behandling av hvilken betydning forvaltningsloven, naturmangfoldloven, miljøinformasjonsloven<sup>153</sup> og plan- og bygningsloven har for hvilket kunnskapsgrunnlag som må foreligge i saker om akvakultur.

### **Forvaltningsloven**

Samtlige av organene som utøver offentlig myndighet i forbindelse med saker om akvakultur er underlagt forvaltningsloven jf. § 1, og lovens § 17 første ledd kommer til anvendelse. Denne slår fast at «[f]orvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Etter ordlyden er kravet til opplysning meget strengt, og tolket bokstavelig skal det ikke treffes vedtak før det er umulig å opplyse saken ytterligere. Bestemmelsen skal imidlertid ikke tolkes så strengt.<sup>154</sup>

I forarbeidene er det uttalt at det «må underforstås at utredningsplikten må rette seg etter hva som etter omstendighetene i det enkelte tilfelle er praktisk mulig og økonomisk forsvarlig».<sup>155</sup> Det skal med andre ord finne sted en kost-nytte-vurdering, og behovet for opplysning vil variere etter sakes art og omfang.

Saker om akvakultur vil ofte ha stor økonomisk og miljømessig betydning og innvirkning. I slike tilfeller vil det altså være både økonomisk forsvarlig og nødvendig med et strengt krav til opplysning av saken før vedtak treffes.

---

<sup>153</sup> Lov 09. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet §§ 4-2 og 14-6

<sup>154</sup> Se Eckhoff/Smith (2010), side 286 og 287

<sup>155</sup> Innst. O. nr. 2 (1966-1967) Innstilling fra justiskomiteén om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker

## Naturmangfoldloven

Angående hvilket kunnskapsgrunnlag som skal foreligge ved offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet har naturmangfoldloven § 8 betydning. Dette gjelder også i saker om akvakultur.

Kunnskapsgrunnlaget skal «så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger». Videre skal kravet til kunnskapsgrunnlaget «stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet».

Siste setning angir at det også etter denne bestemmelsen skal skje en avveining etter sakens karakter. Etter forarbeidene siktes det med «sakens karakter» til blant annet «omfanget av virksomheten, graden av profesjonalitet, om det er tale om store økonomiske interesser og om det er en kortvarig eller mer permanent påvirkning».<sup>156</sup> Dess større påvirkning og risiko for skade på naturmangfoldet, dess sikrere kunnskapsgrunnlag er nødvendig. Ettersom akvakultur kan påvirke naturmangfoldet i høy grad (for eksempel ved storskilt rømming), må kravet til kunnskap på samme måte som etter forvaltningsloven tolkes strengt.

I annet ledd er det gitt en presisering av hvilken informasjon som er relevant – «[m]yndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet».

I forhold til en vurdering av hva som er «miljømessig forsvarlig» er således all informasjon som «kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet» relevant. At det skal legges vekt på kunnskap som er basert på generasjoners bruk og samspill med naturen understreker målet om bærekraftig bruk og viser integrasjon av føre-var-prinsippet.<sup>157</sup>

## Miljøinformasjonsloven

Miljøinformasjonsloven inneholder i hovedsak regler om at miljøinformasjon skal være tilgjengelig. Dette impliserer et krav til hvilket kunnskapsgrunnlag forvaltningen skal ha. Av § 8 fremgår det at forvaltningen «skal på et overordnet nivå ha miljøinformasjon som er relevant i

---

<sup>156</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), side 379

<sup>157</sup> Se for øvrig punkt 2.4.6.4

forhold til sine egne ansvarsområder og funksjoner». Etter § 9 jf. § 5 annet ledd skal både offentlig og privat virksomhet ha «kunnskap om forhold ved virksomheten ... som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet». Miljøinformasjonen skal være tilgjengelig for «enhver» etter § 16.

Det sentrale i denne sammenheng er at miljøinformasjon skal innehas og være tilgjengelig for allmenheten. Som nevnt kan retten til miljøinformasjon ha betydning for kontrollen av om akvakulturdrift er «miljømessig forsvarlig», fordi private får en reell mulighet til å kontrollere både om driften og vurderingene som ligger til grunn for denne er forsvarlig. På grunn av oppgavens rammer behandles dette ikke nærmere.

### **Plan- og bygningsloven – forskrift om konsekvensutredninger**

Konsekvensutredninger er en måte å skaffe seg tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag på, og er påkrevd i en del saker om akvakultur. Hjemmel for dette er forskrift om konsekvensutredninger<sup>158</sup>, som er hjemlet i plan og bygningsloven.

Etter forskriftens § 3 bokstav e) skal «søknader om tillatelse etter annet lovverk for tiltak nevnt i vedlegg II» behandles etter forskriften § 4. Etter vedlegg II (40) gjelder dette blant annet «[s]tørre akvakulturanlegg og settefiskanlegg for mer enn fem millioner settefisk». Med større akvakulturanlegg menes ifølge Fiskeridirektoratets veileder for konsekvensutredning for akvakulturanlegg anlegg med en MTB på over 3600 tonn.<sup>159</sup>

I § 4 er det slått fast at «[p]laner og tiltak etter § 3 skal behandles etter forskriften på nærmere vilkår angitt i bokstav a) til k). Mest relevant for akvakultur er bokstav a), b) og g). Vilkårene behandles ikke i detalj, men hovedtrekkene er at plassering i områder med særlig verdifull natur, truede naturtyper eller truede arter fordrer konsekvensutredning. Dette gjelder også dersom tiltaket kommer i konflikt med ovennevnte områder, eller dersom tiltaket medfører eller kan medføre vesentlig forurensning.

---

<sup>158</sup> F26.06.2009 nr. 855

<sup>159</sup> Veileder for konsekvensutredning av akvakulturtiltak,

[http://www.fiskeridir.no/content/download/17923/151586/version/1/file/veileder\\_konsekvensutredning\\_av\\_akvakulturanlegg.doc](http://www.fiskeridir.no/content/download/17923/151586/version/1/file/veileder_konsekvensutredning_av_akvakulturanlegg.doc), sist sjekket 22.04.14

Det vil altså ikke foreligge tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å drive med akvakultur i et slikt område eller slikt tilfelle dersom konsekvensutredning mangler. Dette vil trekke i retning av at drift ikke er «miljømessig forsvarlig».

#### **2.4.4.4 Føre-var-prinsippet**

I naturmangfoldloven § 9 er føre-var-prinsippet kodifisert. Bestemmelsen lyder:

«Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak».

Saker om akvakultur kan ha innvirkning på miljøet, og prinsippet er således relevant for hva som ligger i «miljømessig forsvarlig» akvakultur.

Føre-var-prinsippet er et argument mot å sette i verk tiltak eller fatte beslutninger som angår miljøet dersom tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag ikke foreligger. Føre-var-prinsippet setter altså et krav til å inneha kunnskap, og har sammenheng med § 8 og prinsippet om at det må foreligge tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for øvrig. Dersom en beslutning som kan ha negative innvirkninger for miljøet skal fattes, skal det i alle fall tas sikte på å unngå vesentlig skade på naturmangfoldet – bestemmelsen tar således på både å unngå skade, og å minimere eventuell skade.

Dersom den mulige skaden er alvorlig eller irreversibel skal dessuten mangel på kunnskap ikke være en unnskyldning for å «utsette eller unnlate å treffe forvaltningsvedtak». Et tiltak skal med andre ord så langt som mulig ikke gjennomføres dersom konsekvensene er usikre – med mindre beslutningen er et forvaltningsvedtak som fattes for å unngå alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet.

Etter føre-var-prinsippet gjelder altså ulik terskel for å treffe beslutning som kan ha betydning for miljøet på generelt grunnlag, og å treffe forvaltningsvedtak som tar sikte på å unngå skade på miljøet – som kan fattes selv om det ikke foreligger sikker kunnskap om virkningen. Et argument om at det ikke skal settes i gang tiltak til fordel for miljøet fordi en ikke *kan vite* at tiltaket kommer til å ha god effekt skal altså ikke føre frem.

Myndighetene kan således legge til grunn at det er «risiko for alvorlig eller irreversibel» skade, uten å bevise sannsynlighetsovervekt. Dette bekreftes av forarbeidene, hvor det fremgår at «[f]orvaltningens vedtak begrunnes i slike tilfeller altså med at det foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel miljøskade, uten at det må godtgjøres at risikoen for at slik skade inntreer er større enn at skaden ikke inntreer». <sup>160</sup>

Etter en naturlig språklig forståelse innebærer risiko i denne sammenheng sannsynligheten for at skade på miljøet inntreer, sammenholdt med hvor store konsekvenser det får dersom skaden inntreer. <sup>161</sup>

Når det gjelder kriteriet «alvorlig» skade må alvorlighetsgraden vurderes opp mot målene i §§ 4 og 5 <sup>162</sup>, og «en skade som ikke i særlig grad påvirker muligheten til å nå disse målene, vil [...] neppe være [...] en alvorlig eller irreversibel skade i lovens forstand». Videre vil en «skade som påføres truet natur, raskere vil bli betraktet som alvorlig enn den samme skaden på annen natur». <sup>163</sup>

At det er sammenheng mellom kunnskapsgrunnlaget i en sak og hvilke tiltak som kan iverksettes innebærer at en måte å skaffe større rettslig handlingsrom er å skaffe kunnskap om at skade på naturmangfoldet *ikke* vil bli en følge av tiltaket.

Dette viser at begrepet «miljømessig forsvarlig» utgjør en dynamisk ramme – i motsetning til mer detaljert regelverk som etter sin art er lite fleksibelt. Mens detaljert regelverk kan ha et visst etterslep i forhold til helt ny kunnskap, om så bare forårsaket av tiden lovgivningsprosessen i seg selv tar, kan akvakulturloven § 10 i sammenheng med føre-var-prinsippet være med på å motvirke dette etterslepet.

Føre-var-prinsippet kommer også indirekte til uttrykk gjennom akvakulturloven § 10 annet ledd, som gir det offentlige mulighet til å «stille krav til forebyggende tiltak». I forarbeidene uttales det at «driften av et akvakulturanlegg kan være i strid med kravet til å drive miljømessig forsvarlig, selv om effekten av driften ikke medfører skade på miljøet. Hvorvidt driften er

---

<sup>160</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), side 104

<sup>161</sup> Se for øvrig punkt 1.7 for definisjon av «risiko»

<sup>162</sup> Se punkt 2.4.4.2

<sup>163</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), side 104

uforsvarlig vil måtte være gjenstand for en konkret vurdering i det enkelte tilfelle». <sup>164</sup> Med dette menes at brudd på forebyggende tiltak kan være brudd på miljønормen selv om det ikke fører til skade må miljøet. Muligheten § 10 annet ledd gir behandles nærmere i punkt 3.4.2.

Fleksibiliteten føre-var-prinsippet gir miljønормen kan illustreres med et eksempel: En aktør følger alle de detaljerte reglene i forskrifter hjemlet i akvakulturloven, men så får forvaltningen ny kunnskap som viser at driften får andre miljømessige virkninger enn tidligere antatt. Det kan da være at driften ikke er «miljømessig forsvarlig», eller i alle fall at det ikke kan vites at den er det. I et slikt tilfelle har forvaltningen mulighet til å reagere, selv om regelverket for øvrig er fulgt. Dette behandles nærmere i del 3.

Oppsummeringsvis er føre-var-prinsippet med på å gjøre akvakulturloven § 10 dynamisk, da det ikke bare er detaljert regelverk som er styrende, men også kunnskap som ikke nødvendigvis finnes i lov eller forskrift. På denne måten kan naturfaglige disipliner være en viktig premissleverandør for akvakulturforvaltningen.

#### **2.4.4.5 Økosystemtilnærming og samlet belastning**

Prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning er internasjonalt anerkjent, og kodifisert i norsk rett i naturmangfoldloven § 10. Lovteksten lyder:

«En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for».

I naturmangfoldloven § 3 bokstav t) er økosystem definert som «et mer eller mindre velavgrenset og ensartet natursystem der samfunn av planter, dyr, sopp og mikroorganismer fungerer i samspill innbyrdes og med det ikke-levende miljøet».

Enhver tilførsel av næring eller organismer kan forrykke balansen i et økosystem. Ved akvakultur tilføres begge deler, og vurderingen av hva som er «miljømessig forsvarlig» etter akvakulturloven § 10 må gjøres også ut fra en vurdering av «den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for». Miljømessige forhold skal altså vurderes ikke isolert, men både ut fra faktorer som foreligger, og faktorer som kan bli aktuelle. Dette innebærer at et fungerende økosystem setter rammen for hvilke beslutninger som kan tas, og det må ses både til

---

<sup>164</sup> Ot.prp. nr. 103 L (2012-2013), side 98

belastningen fra oppdrettsanlegg i nærheten, annen virksomhet i nærheten, hvor robust miljøet på den aktuelle lokasjonen er, osv.

En følge av prinsippet om økosystemtilnærming og total belastning kan således være at dersom det tillates for mange akvakulturanlegg vil anleggene som eksisterer fra før kunne gå fra å være «miljømessig forsvarlig» etter § 10, til at de samlet sett medfører for stor belastning og således ikke lenger oppfyller miljønormen.

Et annet eksempel kan være at bruk av kjemikalier ved et lakseoppdrettsanlegg ødelegger livsgrunnlaget for bunnlevende organismer. Da vil drift ikke være i tråd med en økosystemtilnærming, selv om laksen skulle være upåvirket av at bunnorganismene dør.

Prinsippet om økosystemtilnærming er særlig en skranke hvor et tiltak vil kunne sette presedens på en slik måte at andre tiltak av samme art må tillates etter prinsippet om likebehandling i forvaltningen. Problemstillingen vil imidlertid vanskelig komme på spissen i saker om akvakultur, siden næringen er konsesjonsbasert. I saker om akvakultur vil prinsippet likevel ha betydning både i forbindelse med oppstart, utviding og drift, siden forhold ved lokasjonen kan endre seg eller ny kunnskap kan komme med i betraktning.

Økosystemtilnærming krever mye kunnskap, og både reglene om hvilken kunnskap forvaltningen skal ha og føre-var-prinsippet vil ha betydning for vurderingen. Det er nødvendig både med kunnskap om hvordan økosystemet fungerer uten menneskelig innblanding, hvilke virkning akvakultur vil få, og om dette er forenelig med økosystemet som helhet.

Som konkret eksempel på at fiskerimyndighetene har lagt vekt på samlet belastning finnes i skriv fra Fiskeridirektoratet til Troms Fylkeskommune, datert 20.11.13.<sup>165</sup>

Fiskeridirektoratets vurderer den samlede belastningen i området og uttaler at «[Ø]kningen i biomasse ved lokaliteten vil gi økt belastning på resipienten under/ved anlegget.

Fiskeridirektoratet har ikke registrert gytefelt eller oppvekstområder for fisk i dette område. Når samtidig lokaliteten Reite legges ned vil total MTB for Lavangsfjorden bli mindre, og belastningen for Lavangsfjorden som helhet bli mindre. Belastningen for marint biologisk mangfold vil øke lokalt, men vil bli mindre for fjorden sett under ett».

---

<sup>165</sup> Referanse 13/6687

Også prinsippene om økosystemtilnærming og totalbelastning gjør akvakulturloven § 10 dynamisk, eller relativ. Dette kan begrunnes rent logisk med at feilmarginen som kan tillates i forhold til miljø og miljøforringelse vil være større ved drift i liten skala enn ved storskaladrift. Hvis det eksempelvis forekommer uhell en promille av dagene anlegget A er i drift, vil dette, gitt at uhellet er av samme relative omfang, gjøre større skade hvis A er stort enn hvis A er mindre. Drift i stor skala har altså potensiale til å øke den totale belastningen på økosystemet i større grad enn drift i mindre omfang.

Akvakulturnæringen påvirker miljøet, og næringen vokser. En nærliggende slutning er da at den de aktuelle økosystemene blir utsatt for større belastninger nå enn tidligere, og dersom utviklingen fortsetter på samme måte vil feilmarginen som kan tillates før det får alvorlige konsekvenser bli enda mindre i fremtiden. Når innholdet i akvakulturloven § 10 skal klargjøres må det derfor til enhver tid tas høyde for hvor stor belastningen på økosystemene er fra før.

Angående dette har Riksrevisjonen påpekt at det «ikke har blitt lagt til grunn noen overordnet plan for lokalisering av nye oppdrettsanlegg»<sup>166</sup>, og at dette er en svakhet med forvaltningen. I samme rapport står det at «flere av de utfordringene havbruksnæringen står overfor, gjelder samlet belastning fra flere anlegg i større geografiske områder». Etter Riksrevisjonens mening blir den «samlede belastningen til flere oppdrettsanlegg i områdene rundt enkeltanleggene [...] i liten grad vurdert i behandlingen av enkeltsøknader».

Riksrevisjonens uttalelse trekker i retning av at økosystemtilnærming og samlet belastning bør vektlegges enda mer i fremtiden dersom akvakulturdrift i stor skala skal være miljømessig forsvarlig.

#### **2.4.4.6 Kostnader ved miljøforringelse skal betales av tiltakshaveren**

Prinsippet om at kostnader ved miljøforringelse skal betales av tiltakshaveren er en variant av det internasjonale miljørettslige prinsippet om ‘polluter pays’<sup>167</sup>, eller på norsk ‘forurenseren betaler’.

---

<sup>166</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksnæringen, Dokument 3:9 (2011-2012), side 11

<sup>167</sup> Se blant annet Rio Declaration on Environment and development, 3.-14. June 1992, artikkel 16. <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>, sist sjekket 22.04.14



Kjernen i prinsippet er at den som er ansvarlig for miljøforringelse skal betale for skaden. En meget viktig følge av dette er at det vil lønne seg å unngå slik skade, og det må antas at regelen har betydelig preventiv effekt.

Dersom drift fører til miljøforringelse i den grad at det må betales vil dette trekke i retning av at miljønormen er brutt. En nærmere redegjørelse av prinsippet kan derfor være med på å tydeliggjøre innholdet i miljønormen. Spørsmålet blir da; hvilken miljøforringelse må tiltakshaveren betale for?

Prinsippet om at forurenseren betaler fremgår i generell form av naturmangfoldloven § 11 og forurensningsloven § 7 annet ledd. Prinsippet konkretiseres gjennom spesialregler, for eksempel akvakulturloven § 13 annet ledd og § 13 a<sup>168</sup>, som gjelder opprydding- og gjenfangstplikt. Akvakulturloven §§ 13 og 13 a behandles nærmere i oppgavens del 3 – her er det den generelle regelen som er temaet, og både forurensningsloven § 7 og naturmangfoldloven § 11 behandles i det følgende.

Etter forurensningsloven § 7 annet ledd plikter «den ansvarlige for forurensning sørge for tiltak for å hindre at den inntreer». Dersom forurensning har «inntrådt skal han sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den. Den ansvarlige plikter også å treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller av tiltakene for å motvirke den». Det er således ikke bare en plikt til å betale for forurensning som slås fast, men også plikt til å forsøke å unngå forurensning i utgangspunktet.

I naturmangfoldloven § 11 er det slått fast at: «[t]iltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter».

Etter forarbeidene er bestemmelsen «en retningslinje for myndighetene når de treffer beslutninger med grunnlag i annet regelverk og kan ikke brukes direkte som påleggshjemmel overfor private. Det konkrete ansvar for tiltakshavere vil derfor følge av andre generelle regler

---

<sup>168</sup> Paragraf 13 a trer i kraft 1. juli 2014

eller enkeltvedtak». <sup>169</sup><sup>170</sup> Naturmangfoldloven § 11 vil likevel ha betydning som tolkningsbidrag til akvakulturlovens bestemmelser.

Etter det ovennevnte er det «forurensning» og «skade på naturmangfoldet» det skal betales for. Et eksempel som omfatter begge deler kan være utslipp av kjemikalier som tar livet av bunnlevende organismer. <sup>171</sup> At tiltakshaveren etter naturmangfoldloven § 11 er økonomisk ansvarlig for «skade på naturmangfoldet» representerer en utvidelse i forhold til forurensningsloven § 7 – fordi også skade som følge av annet en forurensning omfattes. Dette innebærer at tiltakshaveren er ansvarlig også for skade forårsaket av f.eks. fysiske innretninger eller biologiske faktorer som faller utenfor forurensningsbegrepet. <sup>172</sup>

Når det gjelder terskelen for hvilke skader tiltakshaveren må dekke ligger det en kost-nyttevurdering både eksplisitt i naturmangfoldloven § 11, og implisitt i forurensningsloven § 7. Det er altså nødvendig med kraftigere virkemidler både for å forebygge skade, og gjenopprette, dess mer alvorlig miljøforringelsen er. Dersom denne plikten forsømmes vil det trekke i retning av at driften ikke er «miljømessig forsvarlig».

Sammenhengen mellom naturmangfoldloven § 11 og forurensningsloven § 7, og akvakulturloven § 10 kan oppsummeres med at akvakultur skal være «miljømessig forsvarlig», og tiltakshaveren plikter å treffe rimelig tiltak for å hindre at forurensning og/eller skade på naturmangfoldet skjer. Dersom denne plikten forsømmes vil det trekke i retning av at også akvakulturloven § 10 er brutt. Det samme er tilfellet dersom skade skjer og tiltakshaveren ikke avbøter denne.

#### **2.4.5 Øvrig praksis som er relevant for lovtolkningen**

Det finnes ikke praksis fra Høyesterett eller lagmannsrettene som er relevant for akvakulturlovens miljønorm isolert sett (i motsetning til indirekte, som nevnte Rt. 1993. side 528).

---

<sup>169</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), side 528

<sup>170</sup> Som nevnte forurensningsloven § 7, akvakulturloven §§ 13 og 13a og/eller forskrifter

<sup>171</sup> Se for øvrig punkt 2.5.4.4 om dette

<sup>172</sup> Se punkt 2.4.3 om lakselus

Saker fra Fiskeridirektoratet må imidlertid antas å ha høy kvalitativ rettskildeverdi, og kan både vise bruken av miljørettslige prinsipper og belyse det nærmere innholdet i miljønormen.

En sak som gir uttrykk for Fiskeridirektoratets syn på hva som anses å være «miljømessig forsvarlig» er «**Storfjord Torsk AS**».<sup>173</sup>

Storfjord Torsk AS fikk avslag på søknad om fire tillatelser for matfisk av torsk, og klagde til Fiskeridirektoratet. En av grunnene til avslaget var at det var nødvendig med mer kunnskap om innvirkningen av virksomheten for å kunne avgjøre om næringsutviklingen ville være «miljømessig forsvarlig». I vedtaket behandler direktoratet tildelingsforskriften § 7 a) nøye.<sup>174</sup> Denne slår fast at «[l]okalitet for akvakultur kan klareres dersom ... det er miljømessig forsvarlig» - altså samme miljønorm som akvakulturloven § 10. Fiskeridirektoratets tolkning av forskriftens § 7 må derfor antas å være i overenstemmelse med hvordan direktoratet forstår akvakulturloven § 10.

På side 5 og 6 uttales det, når det gjelder lokasjonens beliggenhet, at dette er relevant i vurderingen, og videre at direktoratet «legger til grunn at risikoen for genetisk påvirkning ansees større innenfor gyte- og oppvekstområder enn utenfor disse områdene».

Videre mener direktoratet at «[r]ømningsrisiko og genetisk interaksjon etter rømming er [...] en sentral del av vurderingen *miljømessig forsvarlig*». Direktoratet kommer fremt til at det er faglig usikkerhet angående forholdet, og at den «konkrete risikoen for videre genetisk interaksjon kan ikke sikkert dokumenteres, enten det er etter rømming eller etter gyting i merd».

I henhold til prinsippet om samlet belastning «tillegges [det også] en viss vekt at flere tillatelser og øket virksomhet i området øker denne risikoen».

På denne bakgrunn fant Fiskeridirektoratet at videre «utvikling av næringen, bør skje utenfor viktige gyte og oppvekstområder for torsk, selv om en slik tilnærming til den faglige usikkerheten i dag kun favner om en del av risikobildet, og ikke eksempelvis villfiskstammens størrelse, sårbarhet m.m.», og videre at det vil være «i strid med kravet til miljømessig

---

<sup>173</sup> Referanse, 08/9192, vedtak datert 03.09.2008

<sup>174</sup> Forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret

forsvarlighet å tillate nye lokaliteter for torsk innenfor kjente og kartlagte gyte- og oppvekstområder».

Vurderingene av Fiskeridirektoratet synes således å være basert på både prinsippet om total belastning, økosystemtilnærming og ikke minst føre-var-prinsippet.

Avslaget ble opprettholdt, og i nevnte tildelingsforskrift § 7 ble det for øvrig inntatt en passus om at «[l]okaliteter for torsk skal ikke etableres i gyteområder for vill torsk».

En annen sak som gir uttrykk for Fiskeridirektoratets syn på hva som anses å være «miljømessig forsvarlig er **«Tordenskjold Cod Farm»**.<sup>175</sup>

Bakgrunnen for saken var at Tordenskjold Cod Farm AS (TCF) søkte om tillatelse til å etablere anlegg for akvakultur i Levanger kommune. Fordi det knytter seg en del særegne forhold til Trondheimsfjorden ble det utført en konsekvensutredning, som i hovedsak konkluderer med at «akvakultur av torsk ikke vil være til vesentlig skade for noen av forholdene det er utredet for, dersom det innføres en del avbøtende tiltak».

På denne bakgrunn ble det gitt tillatelse, men på en rekke vilkår. Vilrårene, hvorpå et ble påklagd av TCF, kommer jeg tilbake til i punkt 3.6.3.4. Både Norges Jeger- og fiskerforbund og Sør-Trøndelag Jeger og fiskerforbund, grunneiere, hytteiere og brukere av området, «yrkesfiskerne i Trondheimsfjorden» og Norges naturvernforbund klagde på at TCF fikk akvakulturtillatelse.

I vedtaket reiser og besvarer Fiskeridirektoratet følgende spørsmål; kan «drift på lokalitetene Djupvika og Hestøya [...] utføres miljømessig forsvarlig?».

Angående miljønormen uttalte direktoratet at «et av kriteriene for at driften kan sies å være miljømessig forsvarlig er at den genetiske interaksjonen med vill torsk i området, påvirkningen av lokale stammer og derigjennom endring av det biologiske mangfoldet, er innenfor de grensene for akseptert påvirkning ved skadelige konsekvenser som regelverket nevnt ovenfor forutsetter». Videre slås det fast at fjorden er et gyteområde for vill torsk.

---

<sup>175</sup> Referanse, 07/254, datert 27.01.2009

Når det gjaldt foreliggende kunnskapsgrunnlag legges det vekt på at SINTEF i nevnte konsekvensutredning konkluderte med at «*sannsynligheten er relativt liten for at rømming av oppdrettstorsk og gyting i merd fra en moderat produksjon av oppdrettstorsk i Trondheimsfjorden skal kunne påvirke bestanden av torsk i Trondheimsfjorden negativt*».<sup>176</sup>

Videre gav ikke konsekvensutredningen «*mye konkret informasjon om hvilke konsekvenser en slik eventuell påvirkning vil ha for kysttorsken, eller om vi vet noe om konsekvensene på sikt*».

Etter dette legger direktoratet vekt på at SINTEF lykkes i å få frem den «*betydelige usikkerheten som råder på dette området*», og at det ikke er «*mulig å si noe om hvilken risiko det er ved å tillate torskeoppdrett i Trondheimsfjorden*».

Også Havforskningsinstituttet viser til usikkerhet med tanke på hvordan oppdrettstorsk påvirker vill torsk, og peker på at «*[m]ekanismene for mulig negativ påvirkning av lokale stammer, som på sikt kan true det biologiske mangfoldet, er dokumentert for de deler hvor det er foretatt vitenskapelig uttesting*».

Direktoratet viser dessuten til «*nyere publiserte vitenskapelige arbeider*»<sup>177</sup>, og mener at det vil «*være stor sannsynlighet for at egg og larver av oppdrettstorsk vil ”fanges” i samme fjordbasseng som avkom fra vill kysttorsk i området*», og at risikoen for genetisk interaksjon i neste generasjon antas «*å være reell*».

Direktoratet viser så til føre-var-prinsippet og at både gyting i merd og eventuell rømming vil kunne ha irreversible konsekvenser for den lokale kysttorskbestanden. Det konkluderes med at det ikke vil være «*miljømessig forsvarlig*» å tillate drift på lokalitetene og søknaden ble avslått.

Begge de ovennevnte sakene viser forhold som er relevante ved vurderingen av om akvakultur er «*miljømessig forsvarlig*». Praksisen viser også at forvaltningens krav til kunnskapsgrunnlag er strengt i saker om akvakultur, samt at det legges stor vekt på prinsippet om samlet belastning og føre-var-prinsippet.

---

<sup>176</sup> SINTEF «er Skandinavias største uavhengige forskningskonsern», <http://www.sintef.no/Om-oss/>, sist sjekket 22.04.14

<sup>177</sup> Det kommer for øvrig ikke frem hvilke arbeider dette er.

Saken om TCF vil tjene som eksempel også senere i oppgaven, da i sammenheng med muligheten for å sette vilkår, og grensene for dette. Også øvrig praksis i del 3 vil være med på å belyse miljønormen.

## **2.5 Miljønormens relative karakter – konkrete forhold ved en lokasjon kan ha betydning for hva som regnes å være «miljømessig forsvarlig»**

### **2.5.1 Innledning**

Ulike geografiske områder kan være mer eller mindre sårbare eller robuste i forhold til miljømessige utfordringer, og dette vil ha betydning for om drift kan anses å være «miljømessig forsvarlig» etter akvakulturloven § 10. For noen områder er det derfor utarbeidet nærmere retningslinjer som kan si noe om akvakultur i det aktuelle området vil være «miljømessig forsvarlig», enten i akvakulturloven eller i forskrifter. Ulike områder kan også være vernet etter planer i plan- og bygningsloven eller som verneområder etter naturmangfoldloven.

Når det finnes særhjemler for beskyttelse av miljøet i ulike geografiske områder kan dette ses som at miljønormen for akvakultur er tilpasset foreliggende forhold av kompetent myndighet. På denne bakgrunn kan det reises spørsmål om de strengere særreglene kan tolkes antitetisk. Altså om den generelle miljønormen er mindre streng enn det som fremgår av de særlig tilpassede reglene? En slik tolkning kan imidlertid ikke være holdbar – det ikke finnes klare holdepunkter for antitesen, og den vil kunne stride mot både akvakulturloven selv og øvrig regelverk.

Disse strengere særreglene vil kunne ha betydning for miljønormen, både fordi de konkretiserer innholdet for enkelte områder, og som følge av overføringsverdi til andre lignende områder. I tillegg viser særreglene hvilke faktorer som tilsier at strengere vern er nødvendig, som igjen kan ha betydning for hvordan ulike hensyn bør vektas.

I det følgende behandles akvakulturloven § 14, om «bestemte områder», før jeg kort belyser planmyndighetenes reguleringsmuligheter.

For de fleste områder finnes det imidlertid ikke særtilpassede regler. Faktorer som da vil ha særlig betydning er temaet for punkt 2.5.4. Utgangspunktet for fremstillingen tas i noen av de miljømessige utfordringene oppdrettsnæringen står ovenfor, og målet er å avgjøre hvorvidt de ulike forholdene er omfattet av akvakulturloven.

### 2.5.2 Om «bestemte områder» – § 14

Miljønormen må alltid tilpasses området havbruket foregår i – likevel finnes det særhjemmel for å beskytte enkelte områder. For «beskyttelse av særlige områder» bestemmer akvakulturloven § 14 at:

«Departementet kan fastsette forbud mot, pålegge flytting av eller sette andre vilkår for akvakultur dersom dette er nødvendig for å bevare områder med særlig verdi for akvatiske organismer.»

At et område har «særlig verdi for akvatiske organismer» innebærer etter ordlyden at området står i en særstilling for disse organismene. Områdene har altså noe som skiller dem fra andre områder, og er mer verdifulle for akvatiske organismer enn hva alminnelige områder er. I forarbeidene er blant annet gyte- og oppvekstområder og «viktige utvandringsområder for anadrom laksefisk» nevnt som eksempler.<sup>178</sup>

Generelt må det med «nødvendig» forstås påkrevd eller det som kreves. Hva som er «nødvendig» i den enkelte sak må etter ordlyden bero på konkrete forhold.

Etter forarbeidene «må det være en interessekonflikt mellom etablering og bevaringsinteresser knyttet til det aktuelle området» for at bestemmelsen skal kunne komme til anvendelse.<sup>179</sup> Videre er det ikke tilstrekkelig at saken omhandler et slikt område, «akvakultur [må også] anses å innebære en trussel mot de bevaringshensyn som gjør seg gjeldende i området».

Når det gjelder virkningsdelen av regelen er dette å «fastsette forbud mot, pålegge flytting av eller sette andre vilkår», men dette forfølges ikke nærmere her.

Det bestemmelsen bidrar med i forbindelse med miljønormen angår primært vurderingen av et områdes verdi for akvatiske arter, og at terskelen for hva som er «miljømessig forsvarlig» er strengere i ekstra verdifulle områder.

---

<sup>178</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 67

<sup>179</sup> Ibid.

### 2.5.3 Kommunen eller sentrale planmyndigheter kan regulere og definere områder

Etter akvakulturloven § 6 bokstav b) kan det bare gis akvakulturtillatelse dersom «kravene i § 15 om forholdet til arealplaner og vernetiltak er oppfylt». Med dette menes arealplaner og vernetiltak etter plan- og bygningsloven, og etter § 15 bokstav b); vernetiltak etter naturmangfoldloven.

Den nærmere kompetansen til å utarbeide planer eller verneområder ligger utenfor oppgavens tema og drøftes ikke nærmere.

Planlovgivning sier imidlertid noe om hvordan oppdrettskommunen vurderer et område, og må behandles. Det samme gjelder områdevern, men da er vurderingen gjort av sentralforvaltningen.

Med andre ord; dersom kommunen, som lokal planmyndighet, mener det ikke bør drives med akvakultur i et område kan det vedtas en plan som er uforenelig med akvakulturdrift.

Begrunnelsen for dette kan (men må ikke) være at drift vil være miljømessig uforsvarlig.

Det bemerkes at en vedtatt plan ikke utelukker havbruk, med mindre dette vil *stride* mot planen.<sup>180</sup>

Dersom sentralforvaltningen mener et område trenger særlig vern kan det vernes av kongen i statsråd, jf. naturmangfoldloven § 34. Verneområder kan etter § 33 være «på land, i vassdrag og i sjø», og omfatter nasjonalparker (§ 35), landskapsvernområder (§ 36) og naturreservater (§ 37). I tillegg kommer § 39 som gir hjemmel for å opprette «verneområder i sjø».

Om akvakulturdrift vil være i strid med verneplan må avgjøres etter rammene for områdevernets hjemmelsgrunnlag (§§ 35-37). Etter § 34 gis områdevernet som forskrift, og i denne «angis verneområdets formål, herunder hvilke natur- og kulturverdier vernet skal ivareta og den tilstand som ønskes oppnådd med vernet, verneområdets grenser, berørte eiendommer og bestemmelser om bruk av området». Forskrift om verneområder i sjø skal angi om verneformålet gjelder «sjøbunnen, vannsøylen, vannflaten eller en kombinasjon av disse». Etter bestemmelsens fjerde ledd kan forskriften «forby eller regulere virksomhet [...] som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet».<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> Op. cit., side 68

<sup>181</sup> I tråd med prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning



Forskriften formål blir altså avgjørende for hvilke virksomhet som kan «motvirke formålet med vernet», og derfor ikke skal tillates. Akvakultur kan tenkes å motvirke formålet med vernet, og i så fall er dette et konkret forhold som trekker i retning av at akvakultur i det aktuelle området ikke er «miljømessig forsvarlig».

På samme måte som når det gjelder arealplaner er det vedkommende vernemyndighet som avgjør om tiltaket er i strid med verneplan.<sup>182</sup> Dette gjelder også dersom forhold om akvakultur ikke er avklart i verneforskriften<sup>183</sup> (videreføring etter forholdet til naturvernloven).<sup>184</sup>

## **2.5.4 Hvorvidt ulike miljømessige faktorer omfattes av akvakulturloven**

### **2.5.4.1 Innledning**

Når det gjelder de fleste områder finnes det ikke særlige tilpassede bestemmelser i lov eller forskrifter. Lovanvenderen står i slike tilfeller friere til å vekte ulike hensyn mot hverandre, enn i de tilfeller spørsmål om lokalisering og drift er nærmere regulert.

Hvilke faktorer som foreligger, og hvordan hensyn må vektas mot hverandre vil variere ut fra forholdene der driften foregår. I en fjord vil det være mindre vann som omslutter akvakulturanlegget og absorberer utslipp enn lengre til sjøs. Dette kan medføre at sedimentene fra anlegget ikke spres like fort som til sjøs, og at det raskere oppnås en sedimentkonsentrasjon som overstiger grensen for hva som er miljømessig forsvarlig. Andre fjorder eller sund vil derimot kunne ha god gjennomstrømning, og derfor tåle mer. Lenger til sjøs vil sedimentene kunne spres over et større område og konsentrasjonen vil vanskeligere bli skadelig. Samtidig vil ikke land og fjell skjerme et akvakulturanlegg på sjøen fra vind og hard sjø på samme måte som i en fjord, og det kan forventes hardere vær – som vil kunne øke faren for rømming. Dersom eksempelvis rømming forekommer vil også virkningene være ulike etter lokalitetens område. I en fjord vil den rømte laksen kunne holdes mer konsentrert og være lettere å gjenfange. På den annen side vil veien til en elv og innblanding med vill laks ofte være kortere.

---

<sup>182</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 68

<sup>183</sup> Op. cit., side 41

<sup>184</sup> Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern

At de konkrete forholdene rundt akvakulturdrift kan være så ulike er med på å begrunne behovet for en generalklausul heller enn kasuistisk lovgivning. Dette synliggjøres også av den stadige teknologiske utviklingen – for eksempel planlagt oppdrett «langt til havs».<sup>185</sup>

Ovenfor i del 2 er en rekke generelle regler som vil ha betydning for slike konkrete forhold behandlet, og innenfor oppgavens rammer er det ikke mulig å tilpasse disse generelle reglene til alle konkrete forhold som kan tenkes. Når miljønormens relative karakter skal belyses er det derfor nødvendig å ta utgangspunkt i miljøfaktorer som i ulik grad gjør seg gjeldene i tilknytning til drift på lokasjoner generelt, i stedet for å behandle en eller flere lokasjoner enkeltvis.

Videre drøftes derfor ulike miljømessige faktorer som kan ha betydning for vurderingen av om et tiltak er «miljømessig forsvarlig» etter akvakulturloven § 10, og det anses hensiktsmessig å behandle de forholdene som har vist seg å skape størst miljømessige utfordringer for akvakulturnæringen.

Noen slike faktorer nevnes i lovmotivene til akvakulturloven, og det tas utgangspunkt i disse.

I forarbeidene til formålsparagrafen, § 1, slås det fast at det «er en klar forutsetning for all akvakultur at driften ivaretar det omkringliggende miljø på en forsvarlig måte, og søker å avdempe eventuelle negative skadevirkninger. Potensielle skadevirkninger av driften kan for eksempel være rømming av fisk og bunnsedimentering i forbindelse med fôring eller medisinerings av organismene dersom spredning og nedbrytning på lokaliteten ikke er stor nok».<sup>186</sup> Også tilgang på areal og sameksistens med andre brukerinteresser i kystsonen og «forsvarlig drift i forhold til folkehelse, fiskehelse og fiskevelferd, herunder fiskehelse hos viltlevende arter» nevnes.<sup>187</sup>

I forarbeidene til § 10 står det at «driften skal være forsvarlig både i forhold til forurensing og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold».<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> Oppdrettsselskapet Salmar har planlagt å bygge en nedsenkbar stålkonstruksjon til oppdrett langt fra kysten – nyhetsoppslag e24, 05.03.14, <http://e24.no/naeringsliv/salmar-flytter-lakseoppdretten-til-havs/22795269>, sist sjekket 22.04.14 og Hitra Frøya, 05.03.14, <http://www.hitra-froya.no/havbruk/article9263215.ece>, sist sjekket 22.04.14

<sup>186</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 53

<sup>187</sup> Op. cit., side 53 og 54

<sup>188</sup> Op. cit., side 64

Forhold som har vist seg særlig utfordrende for næringen og behandles i det følgende er etter dette; rømming av fisk, bunnsedimentering, bruk av medisin og kjemikalier og fôrproduksjon. Disse faktorene har betydning både for forurensning, økologiske effekter, folkehelse, fiskehelse og fiskevelferd.

Noen av de nevnte forholdene reguleres imidlertid av særlover. Hva dette har å si for regelanvendelsen i en konkret sak, herunder hvem som har kompetanse til å fatte vedtak angående forholdene, behandles i punkt 3.3. I foreliggende punkt er målet å vurdere hvorvidt de ulike forholdene omfattes av akvakulturloven, og om de omfattes av også annet regelverk som eventuelt kan gi bidrag eller støtte til regelanvendelsen. Dette vil ha betydning både for omfanget av miljønormen, og for forvaltningens adgang til å benytte seg av rettslige virkemidler i kraft av denne.

#### **2.5.4.2 Rømming av fisk**

I forarbeidene til akvakulturlovens endringslov av 2013 uttales det at «[s]ammen med lakselus, som reguleres gjennom matloven, er rømming havbruksnæringens største miljøutfordring»<sup>189</sup>.

Etter en naturlig språklig forståelse av ordlyden i akvakulturloven § 10 er rømming en relevant faktor i forhold til om drift er «miljømessig forsvarlig». Angående uttalelsene i forarbeidene om at driften skal være forsvarlig i forhold til «forurensning og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold»<sup>190</sup> kan det pekes på at rømming av oppdrettslaks kan føre til genetisk svekkelse av vill laks<sup>191</sup>, noe som kan føre til både biologiske og økologiske følger. Biologiske følger fordi genmaterialet til villaksen kan endres, og dermed gjøre fisken dårligere tilpasset sitt opprinnelige miljø, og økologiske følger fordi dette kan føre til en svekket eller ikke-eksisterende villaksbestand. Dette vil igjen kunne få følger for hele næringskjeden i villaksstammens habitat. Rømming av fisk omfattes således klart av akvakulturlovens miljøstandard.

Forhold som angår naturens biologiske mangfold er dessuten kjerneområdet for naturmangfoldloven. Etter Prop. 103 L (2012-2013), side 30, supplerer naturmangfoldloven akvakulturloven, uten at akvakulturloven innskrenkes.<sup>192</sup> Dette innebærer at de ovennevnte

---

<sup>189</sup> Prop. 103 L (2012-2013) Endringer i akvakulturloven, side 12

<sup>190</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 64

<sup>191</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksnæringen, Dokument 3:9 (2011-2012), side 9

<sup>192</sup> Se punkt 2.4.4.

prinsippene i naturmangfoldloven vil være tolkningsmomenter når saker som angår (eventuell) rømming av fisk skal avgjøres – for eksempel at risikoen for rømming må holdes opp mot hvor mye det aktuelle økosystemet kan tåle. Et annet eksempel kan være at akvakulturloven tolkes i lys av naturmangfoldloven § 11 når det skal vurderes hvilke forebyggende tiltak det er rimelig å kreve.

Videre kan rømming av oppdrettslaks føre til spredning av parasitter og sykdommer. I Havforskningsinstituttets «Risikovurdering av norsk fiskeoppdrett 2012» vises det til at;

«[O]ppdrettsfisk er antatt å være den dominerende bidragsyter til smittepress av lakselus langs vesentlige deler av kysten».<sup>193</sup> Lakselusas påvirkning på laksen er blant annet «høye nivåer av stresshormonet kortisol, problemer med vann- og saltbalansen og nedsatt immunologisk kapasitet, spesielt når lusa utvikler seg fra fastsittende larve og til bevegelig lus. Seineffekter som redusert vekst, svømmeevne, reproduksjon og til og med direkte dødelighet har også blitt påvist (Anon 2012).»<sup>194</sup>

Rømming er etter overnevnte rapport den viktigste årsaken til spredning, og rømming reguleres primært av akvakulturloven. Etter normal språkforståelse må dessuten lakselus også anses som en biologisk faktor, som omfattes av «miljømessig forsvarlig» etter akvakulturloven og det ovennevnte i Ot.prp. nr.61 (2004-2005), side 64. Det samme må gjelde spredning av andre parasitter og sykdommer som gyrodactylus salaris<sup>195</sup> og ILA.<sup>196</sup>

Både lakselus, ILA og andre mulige konsekvenser av rømming er imidlertid forhold som primært angår fiskens helse – som ligger under kjerneområdet til matloven med forskrift.<sup>197</sup> I forarbeidene til akvakulturloven er det uttalt at oppgaver angående fiskens helse ligger til Mattilsynet, som forvalter matloven. Spørsmålet er således om matloven på denne måten innskrenker akvakulturloven. Konsekvensen vil i så fall være at vedtak som angår lakselus og

---

<sup>193</sup> Havforskningsinstituttet, 2012, *Fisken og havet*, særnummer 2-2012, side 16, [http://www.imr.no/filarkiv/2013/01/risikovurdering\\_norsk\\_fiskeoppdrett\\_2012\\_web.pdf/nb-no](http://www.imr.no/filarkiv/2013/01/risikovurdering_norsk_fiskeoppdrett_2012_web.pdf/nb-no), sist sjekket 22.04.14

<sup>194</sup> Ibid.

<sup>195</sup> Artikkel Wikipedia, Gyrodactylus salaris, <http://snl.no/Gyrodactylus>, sist sjekket 22.04.14

<sup>196</sup> Artikkel Store norske leksikon, ILA, <http://snl.no/ILA>, sist sjekket 22.04.14

<sup>197</sup> F05. desember 2012 nr. 1140 Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg

lignende ikke skal fattes av akvakulturforvaltningen. Spørsmålet behandles nærmere og besvares i punkt 3.3.2 og 3.3.3.

Det kan også spørres om spredning av biologiske organismer, for eksempel lakselus, omfattes av definisjonen av forurensning i forurensningsloven § 6. Myklebust besvarer dette negativt, med begrunnelsen at en i praksis ikke har «rekna det under ureiningsomgrepet i denne lova».<sup>198</sup>

#### **2.5.4.3 Bunn sedimentering**

Bunn sedimentering er et forhold som etter sin art angår miljøet, og er omfattet av ordlyden «miljømessig forsvarlig» i akvakulturloven § 10.<sup>199</sup> Bunn sedimentering vil også ha betydning for «det omkringliggende miljø», som er direkte nevnt i lovmotivene til akvakulturloven § 1.<sup>200</sup>

Sedimenter fra akvakulturanlegg omfattes også av forurensningsloven<sup>201</sup>, og drift i strid med forurensningsloven vil kunne være i strid med akvakulturlovens miljønorm. I denne sammenheng vises til at det er nødvendig med forurensningstillatelse for å drive med akvakultur, og at krav i NS-9410 må tilfredsstilles og dokumenteres før slik tillatelse gis. Videre kan «Veileder for klassifisering av miljøkvalitet i fjorder og kystfarvann (SFT-veileder TA-1467/1997)»<sup>202</sup> ha betydning for grenseverdier både i forhold til sedimenter og neste punkt, medisin og kjemikalier. Å redegjøre nærmere for disse detaljerte standardene vil imidlertid føre for langt i forhold til oppgavens ramme.

Se for øvrig punkt 2.4.3 angående forholdet forurensningsloven – akvakulturloven, og hva dette innebærer for tolkningen av akvakulturloven § 10.

#### **2.5.4.4 Medisin og kjemikalier**

Utslipp av medisin og kjemikalier kan påvirke det omkringliggende miljø, og er etter ordlyden relevant for hva som er «miljømessig forsvarlig» etter akvakulturloven § 10. Til dette kommer at

---

<sup>198</sup> Ingunn Elise Myklebust, «Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering for akvakultur», *Tidsskrift for Eiendomsrett* 13-2, 2013

<sup>199</sup> Se definisjon i punkt 1.7

<sup>200</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 53

<sup>201</sup> Se for øvrig punkt 2.4.3

<sup>202</sup> Veileder av Statens forurensningstilsyn, 2008,

<http://www.miljodirektoratet.no/old/klif/publikasjoner/2229/ta2229.pdf>, sist sjekket 22.04.14

påvirkning av miljøet ved bruk av ulike former for substanser omfattes av «forurensning og økologiske effekter» som etter forarbeidene til akvakulturloven § 1 er relevante momenter.<sup>203</sup>

Et konkret eksempel på at utslipp av kjemikalier og medisiner har økologiske effekter fremgår av en rapport fra Havforskningsinstituttet i 2013.<sup>204</sup> I rapporten slås det fast økt dødelighet og senskader blant hummer og andre bunnlevende dyr som eksponeres av flubenzuroner (fra midler som brukes mot lakselus). Det fremgår, på side 24, at eksponering av stoffene som gir tilsvarende konsentrasjon som i forsøket vil være mest aktuelt ved fôrspill<sup>205</sup>, og «vil sannsynligvis være begrenset til et mindre område rundt anlegget». Stoffene brytes gradvis ned, men det pekes på at den økte dødeligheten blant hummeryngel varer i 50-70 dager etter eksponering av medisin. Videre antydes det på side 24 og 28 at eksponering av lave doser over tid kan være alvorlig for krepsdyrbestander, selv om det foreløpig mangler datagrunnlag for å slå dette fast.

Dette trekker i retning av at bruk av kjemikalier og medisiner er omfattet av akvakulturloven, og må ligge innenfor en ramme som er «miljømessig forsvarlig» etter akvakulturloven § 10 supplert av blant annet føre-var-prinsippet.

Bruk av medisiner og kjemikalier vil også angå forhold som har med fiskehelse å gjøre, som reguleres primært av matloven og dyrevelferdsloven. Det kan imidlertid vanskelig argumenteres for at drift som fører til omfattende skader på bestander av bunnlevende organismer er «miljømessig forsvarlig» etter akvakulturloven § 10, selv om forhold som angår fiskehelse primært reguleres etter matloven. Dette taler for å tolke akvakulturloven vidt og i tråd med blant annet prinsippet om økosystemtilnærming, og ikke anse den avskåret av matloven – se punkt 3.3.2 og 3.3.3.

Videre er bruk av medisiner og kjemikalier «tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen», som innebærer at det er forurensning etter § 6 i forurensningsloven.<sup>206</sup> Det er da

---

<sup>203</sup> Ot.prp. nr.61 (2004-2005), side 64

<sup>204</sup> «Flubenzuroner i fiskeoppdrett - miljøaspekter og restkonsentrasjoner i behandlet fisk», 2013, [http://www.imr.no/filarkiv/2013/01/hi-rapp\\_2-2013.pdf/nb-no](http://www.imr.no/filarkiv/2013/01/hi-rapp_2-2013.pdf/nb-no), side 24, 25 og 28, sist sjekket 22.04.14

<sup>205</sup> Utslipp av fôr

<sup>206</sup> Lov 13, mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall

nødvendig med utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 for å få akvakulturtillatelse, og denne må foreligge så lenge drift skal skje.<sup>207</sup> For øvrig vises til forrige punkt og 2.4.3.

#### **2.5.4.5 Anskaffelse av fôr til fiskeoppdrett**

Når det gjelder enkelte faktorer er det usikkert om de omfattes eller faller utenfor vurderingen i akvakulturloven § 10. I det følgende behandles hvorvidt et av grunnlagene for fiskeoppdrett – fôr til oppdrettsfisken – omfattes av akvakulturloven.

Oppdrettslaks spiser i hovedsak tørrfôr som består av stoff fra både fisk og planter.<sup>208</sup> Dersom andelen av fisk i foret hadde kommet fra fiske rundt oppdrettsanleggene hadde virkningen vært lett merkbar, og dette ville etter oppgavens momenter ovenfor kunne vært i strid med regelen i akvakulturloven § 10 (mtp. økosystemtilnærming, økologiske effekter osv.).

Med det omfanget næringen har er det nødvendig med en betydelig mengde fôr, og dersom dette fôret kommer til rette på en måte som ikke er miljømessig forsvarlig i vanlig språklig forstand – er det da i strid med akvakulturloven § 10? Med andre ord, må det stilles krav til hvordan foret kommer til rette i forbindelse med om akvakulturdriften er «miljømessig forsvarlig»?

Ordlyden i akvakulturloven § 10 kan tolkes slik – «[a]kvakultur skal ... drives ... på en miljømessig forsvarlig måte». Etter forarbeidene skal akvakultur «drives slik at produksjonen ikke på noe tidspunkt fører til vesentlige negative effekter på miljøet». Spørsmålet blir således om tidligere ledd i produksjonskjeden også omfattes av begrepet «akvakultur».

Etter § 2 er «produksjon av akvatiske organismer» akvakultur, og som produksjon regnes «ethvert tiltak for å påvirke levende akvatiske organismers vekt, størrelse, antall, egenskaper eller kvalitet». Å fôre fisken omfattes altså av produksjon, fordi det påvirker fiskens vekt, størrelse osv. Men dette besvarer ikke om hvordan fôret kommer til rette omfattes av loven.

Forarbeidene nevner ikke problemstillingen – noe som kan tyde på at anskaffelse av for faller utenfor lovens virkeområde. På den annen side er det vanskelig forenelig med «miljømessig forsvarlig akvakultur» at fôret som er nødvendig for oppdretten skal kunne være skaffet til veie på en uforsvarlig måte.

---

<sup>207</sup> Se punkt 2.2

<sup>208</sup> NIFES, «Hva spiser oppdrettslaks?» [http://www.nifes.no/index.php?page\\_id=308](http://www.nifes.no/index.php?page_id=308), sjekket 22.04.14

Akvakulturlovens miljønorm kan likevel bare gjelde innenfor rammen av loven, og dersom lovgiver hadde ønsket at forhold forut for «produksjon» skulle vært omfattet av normen måtte dette blitt spesifisert i lov eller forarbeidene<sup>209</sup>.

Anskaffelse av fôr faller således utenfor akvakulturlovens virkeområde, og forholdet er ikke relevant for miljønormen. Til dette skal nevnes at andre særlover kan omfatte miljømessig uforsvarlig anskaffelse av fôr, også til akvakultur.

## 2.6 Sammenfatning

Etter dette er det klart at «miljømessig forsvarlig» i akvakulturloven § 10 er en rettslig standard som omfatter alle sider av akvakulturdrift. Ved drift tillates en viss negativ påvirkning av miljøet, men denne må være innenfor rammen av hva som er forsvarlig og bærekraftig.

Ved tolkningen av miljønormen er det nødvendig å se til andre rettskildefaktorer, som GrL § 110b, sektorovergripende regelverk og miljørettslige prinsipper. Dersom et tiltak ikke følger ovennevnte miljørettslige regler vil dette trekke i retning av at tiltaket ikke er «miljømessig forsvarlig» i akvakulturlovens forstand.

Ved vurderingen av hva som er «miljømessig forsvarlig» vil også de øvrige reglene i akvakulturloven kapittel III og forskrifter ha betydning, og i mange tilfeller må det brukes skjønn.

Videre gir de ovennevnte miljørettslige prinsippene akvakulturloven § 10 et dynamisk innhold. I denne sammenheng er det sentralt at det ikke skal iverksettes tiltak en ikke vet konsekvensene av, og at naturvitenskap kan være en premissleverandør ved lovanvendelsen.

I ethvert tolkningstilfelle vil dessuten konkrete forhold ha betydning for hva som skal legges i normen. Dens nærmere innhold kan derfor ikke klarlegges på en måte som passer alle tilfeller. Til dette kommer at normens innhold kan endres over tid – både som følge av ny kunnskap om miljøet, at miljøet ender seg og/eller at ny teknologi benyttes.

---

<sup>209</sup> Se også punkt 3.4.4 og forarbeidenes uttalelser om krav til vare- og tjenesteprodusenter mm.



I denne del av oppgaven er det også avdekket at akvakulturlovens forhold til enkelte miljømessige faktorer burde vært tydeligere avklart.<sup>210</sup>

---

<sup>210</sup> Se særlig punktene 2.5.4.2, 2.5.4.5

### 3. FORVALTNINGSMYNDIGHETENES RETTSLIGE VIRKEMIDLER FOR Å OPPNÅ MILJØMESSIG FORSVARLIG AKVAKULTUR

#### 3.1 Innledning

Så langt er det redegjort for den miljørettslige rammen akvakultur må skje innenfor. Målet for oppgavens tredje del er å avklare hvilke, og i hvilken grad, rettslige virkemidler kan benyttes for å oppnå målet om lønnsom akvakultur innenfor en miljømessig forsvarlig ramme.

Disse rettslige virkemidlene er bruk av «vedtak» og «andre reaksjoner».<sup>211</sup> Med «vedtak» menes forvaltningslovens definisjon<sup>212</sup> – forskrift og enkeltvedtak. «Andre reaksjoner» omfatter alle andre reaksjoner, både forvaltningsmessige med pønalt preg<sup>213</sup> og straff. Straff faller utenfor oppgavens tema, og på grunn av oppgavens omfang har jeg ikke mulighet til å behandle forvaltningsrettslige virkemidler med pønalt preg (hjemlet i akvakulturloven kapittel 7).

Allerede innledningsvis i del 3 må det nevnes at kriterier som er forutsetninger for drift primært behandles i forbindelse med søknad om akvakulturtillatelse og således knytter seg til oppstartsfasen – som ikke er hovedtemaet for oppgaven. De vesentlige forutsetningene for drift må imidlertid foreligge så lenge drift pågår, jf. akvakulturloven § 9, og en del forhold angående oppstartsfasen vil på den måten ha direkte betydning for oppgaven. Til dette kommer at de fleste vilkår etter sin art også vil få virkning i driftsfasen, uansett om vedtaket er fattet før eller etter oppstart.

Også lovgivning er et rettslig virkemiddel. Etter oppgavens tema er det likevel «forvaltningsmyndighetenes rettslige virkemidler» som er interessante, og spørsmål om konsesjonshavers vern mot etterfølgende *lovgivning* og lignende faller utenfor. Avgrensningen er nødvendig også av hensyn til oppgavens omfang.

Utgangspunktet dersom myndighetene skal gripe inn ovenfor borgere er at det må foreligge rettslig grunnlag. En nærmere behandling av hjemmelskravet og legalitetsprinsippet er nødvendig som bakteppe for den øvrige redegjørelsen, og følger i punkt 3.2.

---

<sup>211</sup> Se punkt 1.4 for nærmere forklaring til inndelingen og avgrensningen

<sup>212</sup> Paragraf 2 a)

<sup>213</sup> Selv om også dette er «vedtak»

Deretter redegjøres det for hvem som har kompetanse til å benytte seg av de ovennevnte rettslige virkemidlene – altså spørsmål om personell kompetanse. Dette reiser først spørsmål om det gjelder et spesialitetsprinsipp innenfor akvakulturretten, så om forholdet mellom de ulike lovene som er relevante for akvakulturdrift. I punkt 2.5.4 ble det redegjort for en rekke forhold som angår akvakulturdrift, men som omfattes av (også) andre lover enn akvakulturloven. Om det gjelder et spesialitetsprinsipp i akvakulturretten vil ha betydning for om akvakulturmyndighetene kan fatte vedtak i saker som omfattes av akvakulturloven, men har nærmere sammenheng med annet lovverk eller organer – eller om kompetanse gitt av akvakulturloven i slike tilfeller blir innskrenket. På denne måten vil et eventuelt spesialitetsprinsipp ha betydning også for innholdet i, og omfanget av, akvakulturlovens miljønorm. Mest uoversiktlig er forholdet mellom akvakulturforvaltningen og Mattilsynet, og dette forholdet tjener som eksempel.

Spørsmål angående når vedtak kan fattes omhandler prosessuell kompetanse, og gjør seg gjeldende i flere henseender. Prosessuell kompetanse som en felles overskrift vil harmonere godt med inndelingen i punkt 3.3 og 3.4, men en slik inndeling ville medført dobbeltbehandling. Spørsmål om prosessuell kompetanse behandles derfor fortløpende.

I punkt 3.4-3.6 behandles den materielle kompetansen § 10 gir for å oppnå målet om miljømessig forsvarlighet. Også de øvrige bestemmelsene i akvakulturloven kapittel III bidrar til innholdet i miljønormen<sup>214</sup>, og gir virkemidler for å oppnå standarden. Bestemmelsene behandles i punkt 3.4, hvor temaet er det felles materielle grunnlaget for forskrifter og enkeltvedtak.

I punkt 3.5 behandles forskrifter som rettslig virkemiddel. Akvakulturloven hjemler en rekke forskrifter, som til sammen utgjør et relativt finmasket nett i forhold til oppstart, drift og avslutning av akvakultur. Som nevnt i punkt 2.1 vil også disse forskriftene være med å klargjøre innholdet i § 10.

Den andre måten forvaltningen kan drive med rettslig regulering er gjennom enkeltvedtak. Det redegjøres særskilt for denne muligheten og dens rekkevidde i punkt 3.6 – både når det gjelder vedtak etter § 10 annet ledd, og på ulovfestet grunnlag.

Videre innskrenker forskriftene handlerommet til oppdretterne, og det samme kan enkeltvedtak gjøre. Et spørsmål som oppstår i relasjonen vedtak/forskrift er om og i eventuelt hvilken grad

---

<sup>214</sup> Se punkt 2.1 og 2.3

forvaltningen har mulighet til å fatte inngripende vedtak, og begunstigende vedtak med tyngende vilkår, når regelverket av forskrifter er så detaljert som det er. Dette behandles i punkt 3.6.4.

Til slutt er temaet hvorvidt det kan knyttes tyngende vilkår til vedtak som allerede er gitt, og tilbaketrekking av akvakulturtillatelse.

Gjennom oppgavens del 3 vil det bli klart hvilke, og i hvilken grad, det offentlige kan benytte rettslige virkemidler for å oppnå «miljømessig forsvarlig akvakultur». Samtidig vil det bli klart hvilket vern de private oppdretterne har mot forvaltningsmessige inngrep fra det offentlige.

### **3.2 Utgangspunktet ved inngrep ovenfor en borger – hjemmelskrav/legalitetsprinsippet**

Når det gjelder maktbruk fra det offentlige blir utgangspunktet gjerne tegnet opp som at inngrep i borgerens rettssfære bare kan skje når det finnes hjemmel i formell lov. Prinsippet har vært formulert både positivt og negativt, hver med sine styrker og svakheter. Andenæs forklarer legalitetsprinsippet med at «[i]nnholdet i prinsippet har tradisjonelt vært sagt å gå ut på at offentlige myndigheter bare kan gripe inn overfor borgerne i individuelle tilfelle når det er hjemmel for det i formell lov».<sup>215</sup>

Eckhoff/Smith mener utgangspunktet er at «kompetanse er nødvendig for å treffe rettslig bindende beslutninger».<sup>216</sup> Dette impliserer at enhver rettslig beslutning må kunne tilbakeføres til et hjemmelsgrunnlag som rettsordenen anerkjenner. Forfatterne mener tidligere definisjoner er snevre, og at krav om kompetansegrunnlag ikke nødvendigvis innebærer krav om formell lov. Hvilken kompetanse som kreves i det enkelte tilfelle er avhengig av beslutningens art – fra instruksjon fra et overordnet organ, eller pålegg i kraft av eiendomsrett – som ikke trenger hjemmel i lov – til straff, som krever hjemmel i lov etter Grl. § 96.<sup>217</sup> Dette tilsier at kravet til hjemmel ikke er like strengt når det gjelder tildeling av goder som ved inngrep. Etter punkt 2.2 er det imidlertid klart at det vanskelig kan tildeles goder i saker om akvakultur, uten at dette på en eller annen måte går på bekostning av noen – minimum allmuen og ofte også miljøet, noe som skjerper hjemmelskravet.

---

<sup>215</sup> Andenæs/Fliflet (2006), side 226

<sup>216</sup> *Forvaltningsrett*, side 362

<sup>217</sup> Se også Andenæs/Fliflet (2006), side 228 og 229

At enhver rettslig beslutning må kunne tilbakeføres til et hjemmelsgrunnlag som rettsordenen anerkjenner kalles i det følgende «kompetansegrunnsetningen».<sup>218</sup> Begrepet benyttes således noe videre enn «legalitetsprinsippet», selv om kjernen i begge begrepene er krav om hjemmel ved utøvelse av myndighet.

Kompetansegrunnsetningen (og legalitetsprinsippet) kan begrunnes i samfunnskontrakten; at folket regulerer seg selv, og at det videre er nødvendig å delegerer myndighet – i første rekke til de folkevalgte, så eventuelt videre til utøvende myndighet. At det er adgang til å delegerer myndighet er sikker rett<sup>219</sup>, og et praktisk vanlig eksempel er at myndighet blir delegert fra lovgiver til «departementet», som kan gi nærmere forskrift eller fatte enkeltvedtak.<sup>220</sup> Hvor langt kompetansen kan delegeres i det enkelte tilfelle er det imidlertid ikke mulig å svare like klart på.

Akvakulturloven inneholder en rekke bestemmelser, som i likhet med eksemplet ovenfor, delegerer myndighet til «departementet».<sup>221</sup> Loven uttaler seg ikke om adgangen til videre delegasjon.

Om slike tilfeller skriver Andenæs/Fliflet at «[d]et er da naturlig å stille som utgangspunkt at den som loven gir myndighet, må utøve den selv. Men fra dette utgangspunktet må man gjøre så store unntak at de praktisk sett overskygger hovedregelen».<sup>222</sup>

Videre «har praksis gått ut fra at Kongen og departementene har en generell adgang til å delegerer sin myndighet til andre statlige organer, f.eks. til et direktorat eller fylkesmannen».<sup>223224</sup> Dette er utbredt i saker om akvakultur<sup>225</sup>, og må anses uproblematisk. Spørsmålet forfølges ikke nærmere i denne sammenheng.

Kompetansegrunnsetningen gjelder også i saker om akvakultur, og hjemmelskravet som skranke for inngrep kan illustreres med følgende eksempel: en laksemerd har fått en revne, og en betydelig mengde laks har rømt. Det er behov for snarest mulig gjenfangst, og å utføre arbeidet

---

<sup>218</sup> Se også Jan Fridthjof Bernt/Ørnulf Rasmussen, *Frihagens Forvaltningsrett*, Bind 1, 2. utgave, Bergen, 2010, side 80 og 81

<sup>219</sup> Op. cit., side 244-253

<sup>220</sup> For eksempel akvakulturloven § 10

<sup>221</sup> Nærmere om dette i punkt 3.4 og 3.5

<sup>222</sup> Andenæs/Fliflet (2006), side 251

<sup>223</sup> Op.cit., side 251 og 252

<sup>224</sup> Synspunktet er det samme i Bernt/Rasmussen (2010), side 80

<sup>225</sup> Se for eksempel laksetildelingsforskriften § 5

er både byrdefullt og nødvendig. Så lenge staten mangler rettslig grunnlag kan den etter kompetansegrunnsetningen likevel ikke pålegge noen private å utbedre problemet.

Kompetansegrunnsetningen setter også skranker for hvilke vilkår forvaltningen kan knytte til vedtak som fattes. I dagligtale er det innforstått at vilkår er kriterier eller forutsetninger for noe, og således knyttet til dette. Viktigheten av legalitetsprinsippet når det gjelder vilkårsstillelse illustreres imidlertid best dersom man tenker utenfor den vante sammenhengen.

Satt på spissen er grensen mellom et pålegg eller andre former for bruk av myndighet og bruk av tyngende vilkår nærmest av semantisk betydning. Om staten *pålegger* person A å gjøre X, eller om staten setter som *vilkår* for at A ikke skal miste eiendomsretten til huset sitt, miste sin frihet, eller lignende, at han gjør X, har rent faktisk liten betydning. Ileggelse av vilkår kan med andre ord være like tyngende som annen myndighetsbruk.

I ovennevnte eksempel kunne staten ikke pålegge borgerne å iverksette gjenfangst. Det kan etter det ovennevnte helles ikke settes som vilkår for en borgers rett til frihet eller andre grunnleggende rettigheter at gjenfangst skal iverksettes.<sup>226</sup> Dette illustrerer at det både er behov for hjemmelsgrunnlag for å sette vilkår, og også at vilkårene må ha en viss sammenheng med vedtaket. Jeg kommer tilbake til de nærmere grensene for ilegging av vilkår i punkt 3.6.

Saker om akvakultur kan angå en rekke problemstillinger, fra tildeling av goder (for eksempel akvakulturtillatelse) eller inngrep som er svært lite bebyrdende, til langt mer tyngende plikter eller straff. Det er derfor ikke mulig å si noe generelt om lovkravet i saker om akvakultur, annet enn at hjemmelskravet vil variere etter hvor inngripende virkemiddel som benyttes. Grensen vil imidlertid bli tydeligere gjennom resten av oppgavens del 3.

### **3.3 Personell kompetanse – hvem har kompetanse til å fatte vedtak i saker om akvakultur?**

#### **3.3.1 Innledning**

I dette punktet er det sentrale hvem som har kompetanse til å fatte vedtak for å nå den miljørettslige standarden det ble redegjort for i oppgavens del 2.

---

<sup>226</sup> Se også «Uavhendelige rettsgoder», Andenæs/Fliflet (2006), side 374

Etter akvakulturloven § 6 jf. § 10 skjer akvakultur på bakgrunn av vurderinger etter en rekke lover, og flere av disse vurderinger gjøres av ulike myndigheter.<sup>227</sup> Hovedansvaret for forvaltning av akvakultur ligger likevel til akvakulturmyndighetene.<sup>228</sup> I tillegg har som nevnt kommunen og i noen grad sentrale planmyndigheter en rolle i forvaltningen av kystområdene.<sup>229</sup>

I tillegg er det etter punkt 2.5 klart at en del faktorer eller forhold omfattes av ordlyden i både akvakulturloven og andre sektorlover, blant annet forhold angående folkehelse, fiskevelferd og fiskehelse, som primært forvaltes etter matloven og dyrevelferdsloven.<sup>230</sup> Mens temaet i punkt 2.5.4 var hvilket lovverk forholdene kunne subsumeres under, er temaet i forliggende punkt hvorvidt de øvrige sektorlovene kan innskrenke akvakulturlovens virkeområde.

Når vedtak som angår akvakultur fattes av organer utenfor akvakulturforvaltningen kan dette begrunnes med at det aktuelle organet har nærmere sammenheng med vedtakets formål. Uansett om vedtaket blir fattet før- eller etter drift er startet kommer følgende problemstilling på spissen:

Gjelder det et spesialitetsprinsipp innenfor akvakulturretten?

Problemstillingen vil som nevnt ha betydning for innholdet i akvakulturlovens miljønorm, men også for om akvakulturforvaltningen kan benytte seg av rettslige virkemidler for å oppnå målene i akvakulturloven dersom det faktiske grunnlag har et kjerneområde som ligger under en annen myndighet.

### **3.3.2 Gjelder det et spesialitetsprinsipp innenfor akvakulturretten?**

Med spesialitetsprinsipp menes som antydnet ovenfor at et forvaltningsorgan «ikke kan bruke sin skjønnsmessige myndighet til å ivareta formål som andre organer har som særlig oppgave å ivareta».<sup>231</sup>

---

<sup>227</sup> Se Ot.prp. nr. 61 (2004-2004) side 31-33 og brukerhåndbok Akvakulturforvaltning (BAF), Fiskeridirektoratet, 01.06.2010, side 19 og 20, om tildelingen av akvakulturtillatelse

<sup>228</sup> Se punkt 1.7 for definisjon

<sup>229</sup> Se punkt 2.5.3

<sup>230</sup> Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd

<sup>231</sup> Eckhoff/Smith (2010), side 416 – med videre henvisning

Som nevnt i forbindelse med Grunnloven og integrasjonsprinsippet<sup>232</sup> skal miljøhensyn integreres i alle sider av en beslutningsprosess som angår miljøet, og har «betydning på tvers av forvaltningssektorene».<sup>233</sup> Dette tilsier at det i utgangspunktet ikke gjelder et spesialitetsprinsipp på miljørettens område. Også Backer<sup>234</sup> og Myklebust<sup>235</sup> er av denne oppfatning.

Det er likevel nærliggende å gå ut fra at den myndighet som har et faktisk forhold som sitt kjerneområde er bedre kvalifisert til å fatte vedtak på dette området, enn en myndighet som i samme tilfelle beveger seg mot ytterpunktet av sitt kompetansefelt. Dette hensynet kan være med på å begrunne at det gjelder et spesialitetsprinsipp innenfor akvakulturet. På motsatt side vil det harmonere godt med blant annet føre-var-prinsippet og prinsippet om total belastning dersom vedtak for å beskytte miljøet kan fattes også av andre myndigheter enn den som organisatorisk er «nærmest» vedtaket. Dette vil være særlig viktig på områder hvor forvaltningen er fragmentarisk, slik som i saker om akvakultur.

Dette kan illustreres ved saksgangen for innvilgelse av akvakulturtillatelse. Ved tildeling av tillatelse skal fylkeskommunen samordne vedtak fra ulike sektororganer, se til at tildelingen som sådan oppfylder lovens krav, og avgjøre søknaden.<sup>236</sup> Den praktiske betydningen av fylkeskommunens oppgave i denne sammenheng vil være relativt liten dersom det gjelder et strengt spesialitetsprinsipp. I så tilfelle vil det kunne oppstå situasjoner hvor fylkeskommunen oppdager feil eller mangler ved andre organers vedtak, og ikke har mulighet til annet enn å klage til det aktuelle særorganets ankeinstans, eller avslå søknaden. Akvakulturforvaltningens oppbygning og system trekker derfor i retning av at det ikke gjelder et spesialitetsprinsipp i akvakulturet.

Problemstillingen vil for øvrig også kunne oppstå etter drift er igangsatt, og vil ha betydning for hvem som kan fatte vedtak i ulike sammenhenger, og eventuelt hvilke vilkår som kan knyttes til disse.<sup>237</sup>

---

<sup>232</sup> Punkt 2.4.2

<sup>233</sup> Rt. 1993 side 528, «Lunner pukkverk»

<sup>234</sup> Inge Lorange Backer, *Naturvern og naturinngrep*, 1986, Oslo, side 405-410

<sup>235</sup> Ingunn Elise Myklebust, UiB, Foredrag med tittelen «Vilkår ved vedtak som gjev løyve til bruk av kyst og sjøområde», og TFEi 13-2, side 113

<sup>236</sup> Se akvakulturloven §§ 4 jf. 6 d), laksetildelingsforskriften §§ 5 og 8 samt Brukerhåndbok Akvakulturforvaltning (BAF), Fiskeridirektoratet, 01.06.2010, side 18-20

<sup>237</sup> Se punkt 3.6.3



I akvakulturretten er særlig forholdet mellom akvakulturloven og matloven (og akvakulturforvaltningen og Mattilsynet) uoversiktlig. Selv om det ovennevnte antyder at det ikke gjelder et spesialitetsprinsipp i norsk miljørett, er det uttalelser i forarbeidene til akvakulturloven som trekker i motsatt retning.

Det er derfor nødvendig med en mer inngående behandling av dette konkrete forholdet før problemstillingen kan besvares.

### **3.3.3 Spørsmålet om det gjelder et spesialitetsprinsipp innenfor akvakulturretten kommer på spissen når det gjelder forholdet mellom akvakulturforvaltningen og Mattilsynet**

På enkelte områder overlapper matloven og akvakulturloven hverandre – dette gjelder særlig forhold angående lakselus.<sup>238</sup>

I forarbeidene til akvakulturloven, under punktet «[m]atloven», påpekes det at etter dagens system (altså systemet før akvakulturloven trådte i kraft) skjedde vurderinger av «fiske- og folkehelsehensynet» av både fiskerimyndighetene og Mattilsynet, og det ble foreslått at kompetansen til å «vurdere spørsmål knyttet til fiske- og folkehelse i sin helhet legges til Mattilsynet».<sup>239</sup> Dette skulle føre til en forenkling av forvaltningen. Videre følger det at «[h]ensynene [til fiske- og folkehelse] bør imidlertid ennå være relevante for utformingen av fiskerimyndighetenes regelverk. Dette vil si at ved utformingen av rammene for fiskerimyndighetenes forvaltning vil departementet måtte ta hensyn til også disse momenter».<sup>240</sup>

Det er ikke klart hva det innebærer at disse hensynene skal være relevante ved utformingen av fiskerimyndighetenes regelverk. Skal regelverket utformes på en måte som gjør at bare matloven anvendes på forhold som angår folke- og fiskehelse? Eller skal akvakulturlovens miljønorm også gjelde i saker om akvakultur der de primære hensyn angår hensyn til folke- og fiskehelse? Sistnevnte løsning er ikke i tråd med spesialitetsprinsippet, og vil innebære at akvakulturloven har et større anvendelsesområde enn etter det første alternativet. I så tilfelle vil akvakulturforvaltningen også kunne sette vilkår i saker som primært ligger under et annet organ.

---

<sup>238</sup> Se punkt 2.5.4.2

<sup>239</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 39 og 40

<sup>240</sup> Op.cit., side 40

I forarbeidene til endringslov til akvakulturloven i 2013, side 7 uttales det at «[v]i gjør oppmerksom på at sykdom hos akvatiske organismer, herunder lakselus (på villfisk og oppdrettsfisk), forvaltes etter matloven».<sup>241</sup> Dette tyder på at det gjelder et spesialitetsprinsipp i akvakulturforvaltningen. Det uttales videre at «fiskeriforvaltningen ikke lenger aktivt håndhever de ovennevnte hensyn. Denne kompetansen tilligger Mattilsynet alene».

Det fremstår altså som blant annet spredning av lakselus (som angår fiskehelse) skal reguleres av matloven, og forvaltes av Mattilsynet, samtidig som det skal tas hensyn til problematikken ved utformingen av akvakulturmyndighetenes regelverk, som i hovedsak er akvakulturloven.

Situasjonen er tilsynelatende slik at rømming reguleres av akvakulturloven mens eventuell smitte som overføres, for eksempel lakselus, reguleres av matloven. Det synes lite hensiktsmessig at rømming av laks forvaltes av akvakulturmyndighetene, mens store deler av følgene av dette forvaltes av Mattilsynet. Saksgangen i forvaltningen kan bli mer oppdelt og tungvint dersom det i tillegg skal gjelde et strengt spesialitetsprinsipp.

Til dette kommer at ordlyden «miljømessig forsvarlig» i akvakulturloven § 10 etter en naturlig språklig forståelse omfatter også rømming av fisk. I tillegg retter andre bestemmelser i akvakulturlovens miljøkapittel seg mot rømming<sup>242</sup> – som er hovedkilden til spredning av lakselus. Dette trekker i retning av at akvakulturforvaltningen har kompetanse også angående lakselus, selv om dette primært angår dyrehelse.

At rettsstillingen og forholdet mellom akvakulturloven og matloven ikke er klart kommer også frem blant annet i forbindelse med en tidligere endring i akvakulturloven § 6 tredje ledd og § 16 tredje ledd. I Mattilsynets høringsuttalelse til lovendringen uttales det at «[f]orslaget er spesielt begrunnet ut fra hensynet til fiskehelse, uten at forholdet mellom akvakulturloven og matloven er belyst».<sup>243</sup>

---

<sup>241</sup> Prop. 103 L (2012-2013)

<sup>242</sup> Paragraf 13 annet ledd og § 13 a

<sup>243</sup> Høringsuttalelse fra Mattilsynet 06.03.2009,

[http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Hoeringer/2009/akvakulturlov\\_endring/Mattilsynet.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Hoeringer/2009/akvakulturlov_endring/Mattilsynet.pdf), sist sjekket 21.04.14

Også i den påfølgende debatten på Stortinget pekes det på at forholdet mellom akvakulturloven og matloven er uklart.<sup>244</sup>

På bakgrunn av denne uklarheten ville det vært naturlig om tvil ble satt til side av senere forarbeider, for eksempel Prop. 103 L (2012-2013). Departementet valgte imidlertid heller, på side 19, å vise til Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) – som har vist seg å være uklar. På side 7 i Prop. 103 L (2012-2013) uttaler departementet at de i «i denne omgang ikke [har] vurdert om det bør gjøres endringer i dette regelverket».

Problemstillingen kom på spissen i vedtak fra Fiskeridirektoratet, datert 24.04.12.<sup>245</sup> Sogn og Fjordane fylkeskommune hadde fattet vedtak om tildeling av akvakulturtillatelse til Marine Harvest med vilkår om at oppdretteren skulle «bidra til auka overvakning av lakselus på villfisk i Sognefjorden», og at oppdretteren måtte «setje som mål og bærekraftsindikator at det skal vere mindre enn ti lakselus per villfisk».

Fiskeridirektoratet vurderte forarbeidene slik at «myndigheten til å sette villkår om overvåkning av lakselussituasjonen uttrykkelig er lagt innunder Mattilsynet sitt myndighetsområde ... Fylkeskommunen har følgelig ikke myndighet til å sette vilkår overfor MH [Marine Harvest] om at de må bidra i overvåkingen av lusesituasjonen».

Fiskeridirektoratet synes således å legge til grunn et spesialitetsprinsipp i forvaltningsretten. Jeg kommer tilbake til nevnte forvaltningssak under punkt 3.6.3.5.

Etter integrasjonsprinsippet er det imidlertid klart at miljøhensyn skal ha vesentlig betydning på tvers av forvaltningssektorene og integreres i alle aktuelle beslutningsprosesser.<sup>246</sup> Dette trekker i retning av at det ikke gjelder et strengt spesialitetsprinsipp innenfor akvakulturretten. Det er således en viss grad av motstrid mellom forarbeidene til akvakulturloven samt ovennevnte vedtak og integrasjonsprinsippet med bakenforliggende kilder.

Myklebust mener den «alminnelege regelen i dag [er] at det gjeld eit prinsipp om overlappende kompetanse, eller integrasjonsprinsipp, i vurderingar som gjeld miljøet», og at prinsippet står

---

<sup>244</sup> Møte i Stortinget torsdag den 11. juni 2009 kl. 00:13:23 og kl. 00:17:08

<sup>245</sup> Ref.: 12/3041

<sup>246</sup> Se punkt 2.4.2

«sterkere dess større miljøutfordringar ein står ovenfor».<sup>247</sup> Videre kan hun vanskelig se at forarbeidenes intensjoner om klarere kompetansefordeling mellom «Mattilsynet og akvakulturstyresmaktene i seg sjølv er tilstrekkeleg tungtvegande til å fastslå at det *også* gjeld eit generelt sektorprinsipp mellom desse lovene og respektive styresmakter».<sup>248</sup> Dette trekker i retning av at det ikke gjelder et strengt spesialitetsprinsipp innenfor akvakulturetten.

Fosse synes å være av samme oppfatning, og skriver at det er «mest nærliggende» at fylkeskommunen har adgang til å vektlegge hensyn som ligger under matloven ved vurderingen av om lokalitetsklarering er «miljømessig forsvarlig».<sup>249</sup>

Også for meg fremstår det som integrasjonsprinsippet og Høyesteretts uttalelser om dette i forbindelse med Grunnloven<sup>250</sup>, må veie tyngre enn uttalelsene til forarbeidene til akvakulturloven og nevnte vedtak av 24.04.12.

I likhet med Myklebust tviler jeg på at disse uttalelsene er ment å innskrenke akvakulturmyndighetenes kompetanse til å sikre «miljømessig forsvarlig» akvakultur.

Konklusjonen er således at akvakulturlovens miljønorm gjelder også i saker om akvakultur der de primære hensyn angår folke- eller fiskehelse.

Følgene av dette er at akvakulturforvaltningen kan fatte vedtak om saker som angår miljøet, selv der Mattilsynet har kjerneoppgaver som ligger «nærmere» vedtaket. Denne adgangen innebærer også at akvakulturforvaltningen kan fatte vedtak med vilkår som er strengere enn eventuelle vilkår satt av Mattilsynet. Også Myklebust er av denne oppfatning, og mener vilkårenes gyldighet må «vurderast i høve til *innhaldet* i vilkåret».<sup>251</sup> Dette er for øvrig temaet for punkt 3.6.3.

Forholdet mellom akvakulturmyndighetene og Mattilsynet er det mest uklare når det gjelder kompetansefordeling i akvakulturetten. Når det ikke gjelder et spesialitetsprinsipp i denne sammenheng må det samme være gjeldene for akvakulturetten for øvrig.

---

<sup>247</sup> Myklebust, TFEi 13-2, side 113

<sup>248</sup> Ibid.

<sup>249</sup> Fosse (2011), side 89

<sup>250</sup> Se punkt 2.4.2

<sup>251</sup> Se også Myklebust, TFEi 13-2, side 113

Det gjelder ikke et spesialitetsprinsipp innenfor akvakulturen.

### **3.4 Materielle kompetanse – felles for forskrifter og enkeltvedtak**

#### **3.4.1 Innledning**

Akvakulturloven inneholder flere bestemmelser som hjemler å fatte enkeltvedtak eller gi forskrifter for å nå målene i § 10 jf. § 1.

Den mest sentrale er § 10 annet ledd. Som nevnt har imidlertid også øvrige bestemmelser i akvakulturloven kapittel III betydning for hva som skal regnes som «miljømessig forsvarlig» – dette må også gjelde for virkningsdelen av normen. Med andre ord, de øvrige bestemmelsene i kapittel III er av betydning ikke bare for innholdet i § 10, men også for hvordan standarden skal nås. For å gi et mest mulig komplett bilde av den materielle kompetansen § 10 gir er det derfor nødvendig å se også til §§ 11, 13 og 13b. Behandlingen skjer suksessivt.

#### **3.4.2 Miljømessig forsvarlig – § 10 annet ledd**

Akvakulturloven § 10 annet ledd gir forvaltningen anledning til å benytte rettslige virkemidler for å oppnå miljøstandarder i første ledd. Som nevnt i punkt 2.3.1 vil § 10 annet ledd være med på å klargjøre innholdet i første ledd, og det følgende om hvilke vedtak som kan fattes må ses i sammenheng med oppgavens del 2.

Bestemmelsens annet ledd ble endret 21. juni 2013<sup>252</sup>, og lyder nå:

«Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder stille krav til forebyggende tiltak, krav om merking av akvatiske organismer, bruk av akvatiske organismer som ikke kan formere seg og bruk av fremmede organismer» (min understreking).

Bestemmelsen hjemler således både å fatte enkeltvedtak og forskrifter for å oppnå «miljømessig forsvarlig» akvakultur. Grensene for hvor langt denne kompetansen strekker seg når det gjelder enkeltvedtak vil bli belyst nærmere i punkt 3.6.

---

<sup>252</sup> Lov 21. juni 2012 nr. 74 om endringer i akvakulturloven

At det kan stilles krav til «forebyggende tiltak» er nytt etter nevnte endring. Det er imidlertid ikke gitt forskrift(er) med § 10 som hjemmelsbestemmelse etter endringen.

Adgangen til å kreve forebyggende tiltak kunne også før endringen tolkes ut av bestemmelsen etter en vid ordlydstolkning av «... gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur...». Som nevnt i punkt 3.2 er imidlertid hjemmelskravet strengere dess strengere et inngrep er ovenfor en privat part. Det kan argumenteres for at krav om forebyggende tiltak etter sin art er mer inngripende enn krav som stilles når det er akutt nødvendig – fordi det i sistnevnte tilfeller er snakk om å avbøte et behov og ikke et *mulig* behov. Muligheten til å kreve forebyggende tiltak er i alle tilfeller uproblematisk i forhold til hjemmelskravet etter endringen.<sup>253</sup>

At «forebyggende tiltak» nå klart kan kreves innebærer at det er miljømessig forsvarlig å kreve tiltak for å unngå uhell og/eller miljøforringelse, og at det kan være uforsvarlig dersom slike krav ikke settes. Etter forarbeidene innebærer regelen at «driften av et akvakulturanlegg kan være i strid med kravet til å drive miljømessig forsvarlig, selv om effekten av driften ikke medfører skade på miljøet».<sup>254</sup>

Adgangen til å kreve forebyggende tiltak endrer altså tidspunktet for når det kan gripes inn, og forvaltningen kan benytte seg av rettslige virkemidler på bakgrunn av at forebyggende tiltak ikke er iverksatt – at det faktisk har skjedd miljøforringelse eller at det er drevet miljømessig uforsvarlig (i snever forstand) er ikke nødvendig.<sup>255</sup>

Videre kan det også stilles krav om merking av akvatiske organismer, bruk av akvatiske organismer som ikke kan formere seg og bruk av fremmede organismer.<sup>256257</sup> Når det gjelder alternativene listet opp i annet ledd oppstår spørsmålet om listen er uttømmende i forhold til krav som kan settes, eller om alternativene er ment som eksempler på tiltak, uten at dette begrenser forvaltningen i forhold til å benytte seg av ytterligere tiltak.

---

<sup>253</sup> Innenfor grensene som belyses i punkt 3.6

<sup>254</sup> Prop. 103 L (2012-2013), side 98

<sup>255</sup> Se Innst.407 L (2012-2013), punkt 1.2.1

<sup>256</sup> Alternativene er noe nærmere behandlet i punkt 2.3.1.4

<sup>257</sup> Se punkt 3.5 for detaljerte eksempler gitt i forskrift

Ordlydens «herunder» antyder at blant annet de oppramsede alternativene kan benyttes – noe som trekker i retning av at oppramsingen ikke er uttømmende. Alternativene behandles nærmere i Prop. 103 L (2012-2013)<sup>258</sup>, og det nevnes ikke at ytterligere tiltak kan kreves. Det uttales imidlertid heller ikke at ytterligere tiltak *ikke* kan kreves. En begrensning med tanke på hvilke krav som kan stilles av denne art vil harmonere dårlig med lovens system og tilgang til virkemidler ellers, noe som trekker i retning av at oppramsingen ikke er uttømmende. Etter dette skal «herunder» ikke tolkes som en innskrenkning i § 10 annet ledd. En nærmere behandling av hvilke vedtak som kan fattes etter § 10 annet ledd, samt grensene for dette, følger i punkt 3.6. Paragraf 10 annet ledd gir etter dette forvaltningen vide fullmakter til å nå standarden i første ledd, og de oppramsede alternativene ikke er uttømmende angående hvilke tiltak som kan iverksettes.

### **3.4.3 Miljøovervåkning – § 11**

Paragraf 11 første ledd gir myndighetene hjemmel til å kreve at «den som har eller søker om akvakulturtillatelse skal foreta eller bekoste nødvendige miljøundersøkelser for å dokumentere miljøstanden innenfor lokalitetens influensområde ved etablering, drift og avvikling av akvakultur».

Etter annet ledd kan undersøkelsene blant annet omfatte å «klarlegge om og hvordan akvakulturvirksomheten forårsaker, har forårsaket eller kan forårsake påvirkning på miljøet».

For å kunne oppnå «miljømessig forsvarlig» akvakultur etter § 10 er det nødvendig å ha kunnskap om de faktiske forhold angående akvakulturen<sup>259</sup>, og innholdet i § 11 kunne således ha fulgt av en vid tolkning av § 10. Begrepet «nødvendige miljøundersøkelser» må likevel antas å kunne inkludere omfattende og kostbare undersøkelser, og det harmonerer godt med hjemmelskravet å presisere denne adgangen i lovs form.<sup>260</sup>

---

<sup>258</sup> Side 98 og 99

<sup>259</sup> Se også punkt 2.4.4.3

<sup>260</sup> Se punkt 3.2

Det er klart av ordlyden at formålet med bestemmelsen er å sikre miljøovervåking av akvakulturproduksjon, og dette følger også av forarbeidene.<sup>261</sup> Med «nødvendige miljøundersøkelser» må det etter ordlyden forstås at det kan kreves data om alle forhold som er relevante i forhold til miljøet, i den grad det er nødvendig for å oppnå standarden i § 10. Forarbeidene definerer miljøundersøkelser som «undersøkelser til kartlegging av blant annet forurensingsfare [!] og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold».<sup>262</sup> At det er den som har eller søker akvakulturtillatelse som kan pålegges plikten er i samsvar med prinsippet om at forurenseren betaler.<sup>263</sup>

Før lovendringen i 2013 var det etter bestemmelsens ordlyd bare «på lokaliteten» det kunne kreves undersøkelse. Dette er nå utvidet til å gjelde lokalitetens «influensområde», som etter ordlyden omfatter det området lokaliteten kan influere, altså påvirke eller ha effekt på. Tolkningen bekreftes av forarbeidene.<sup>264</sup> Dersom «den geografiske utstrekningen av miljøpåvirkningen er klarlagt» kan det etter første ledd ikke kreves miljøundersøkelser utenfor dette området, i motsetning til dersom influensområdet er uklart – hvor det kan kreves undersøkelser «i et bredere nedslagsområde».<sup>265</sup> Da vil nettopp miljøundersøkelser være med på å klarlegge akvakulturanleggets influensområde.

Videre i forarbeidene er det presisert at «havbruksnæringens kostnader må stå i forhold til de miljømessige konsekvensene av deres aktivitet», som således setter en skranke for hvor stort område det kan kreves undersøkelser for. Dette innebærer at hvilke miljøundersøkelser som kan kreves må gjøres på bakgrunn av hvor store konsekvenser det antas at driften kan ha. For nærmere detaljer om miljøovervåking vises det til punkt 3.5.2.1 - 3.5.2.3.

#### **3.4.4 Krav til vare- og tjenesteprodusenter mv. – § 12**

Paragraf 12 bestemmer at «[v]are- og tjenesteprodusenter til akvakulturnæringen skal utføre sine oppdrag og tjenester på en miljømessig forsvarlig måte». Når både vare- og tjenesteprodusenter omfattes må dette ses som et uttrykk for at så vel produkter, innretninger og arbeid omfattes.

---

<sup>261</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 65

<sup>262</sup> Prop.103 L (2012-2013), side 99

<sup>263</sup> Prop.103 L (2012-2013), side 99 og oppgavens punkt 2.4.4.6

<sup>264</sup> Prop.103 L (2012-2013), side 99

<sup>265</sup> Ibid.



Dette bekrefte av forarbeidene, og blant annet slakterier, utstyrsleverandører og verkstedtjenester nevnes som eksempler.<sup>266</sup> Det er likevel ikke slik at alle varer eller tjenester som på en eller annen måte har tilknytning til produksjonen omfattes. Om avgrensningen uttales det i forarbeidene at det er «[b]are og tjenesteprodusenter som utfører aktiviteter som er egnet til å ha innvirkning på miljøet under utføring av sine aktiviteter [som] omfattes». Videre uttales det at tjenesteprodusenter «som ved sine aktiviteter ovenfor havbruksnæringen ikke innvirker på de miljöhensyn akvakulturloven skal ivareta vil naturligvis ikke bli omfattet».<sup>267268</sup>

Etter annet ledd skal «[i]nnretninger og utstyr som nyttes til aktiviteter som omfattes av denne lov [...] være forsvarlig utformet, ha forsvarlige egenskaper og brukes med nødvendig aktsomhet». Første ledd retter seg således bare mot vare- og tjenesteprodusenter, mens annet ledd retter seg mot «havbruksnæringen» i tillegg.<sup>269</sup> Dette innebærer at både vare- og tjenesteprodusenter, og aktørene som driver med akvakultur er pliktsubjekt etter bestemmelsen.

Angående forsvarlighetsvurderingen vil dette være «avhengig av hvilke operasjoner vare- eller tjenesteprodusenten utfører. Driftsoperasjoner som innebærer høy risiko for uakseptable miljøkonsekvenser vil kreve høy aktsomhet».<sup>270</sup> Det vises også til at «§ 10 og tilhørende forskriftsverk [vil] gi betydelig veiledning for aktørene i hva som ligger i forsvarlig utførelse av tjenester». På lignende måte som blant annet § 12 har betydning for innholdet i miljønormen har altså § 10 (og øvrig nevnte momenter i oppgavens del 2) betydning for § 12.

Bestemmelsen hjemler etter første ledd å gi forskrift med nærmere bestemmelser for å sikre «forsvarlig gjennomføring av aktiviteter utført av vare- og tjenesteprodusenter». Et eksempel på dette er NYTEK-forskriften.<sup>271</sup>

### **3.4.5 Opprydding, gjenfangst, fellesansvar for rømte organismer – §§ 13 og 13a**

Opprydningsplikt og gjenfangstplikt omfattes av ordlyden «miljømessig forsvarlig» akvakultur. Det finnes imidlertid eget hjemmelsgrunnlag for dette, og etter § 13 plikter den som driver med

---

<sup>266</sup> Ibid.

<sup>267</sup> Prop. 103 L (2012-2013), side 100

<sup>268</sup> Se punkt 2.5.4.5 for eksempel

<sup>269</sup> Prop. 103 L (2012-2013), side 100

<sup>270</sup> Op. cit., side 99

<sup>271</sup> F16.08.2011 nr. 849 Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften)

akvakultur ved opphør av produksjonen å rydde og klarere «lokaliteten og tilstøtende områder, herunder gjerning av organismer, innretninger og utstyr». Etter annet ledd kan det i vedtak gis bestemmelser om at «den som driver akvakultur har plikt til gjenfangst av den utsatte art». I akvakulturdriftsforskriften § 39 er det gitt slik bestemmelse, og det skal «[s]traks foretas gjenfangst av fisk som er rømt». Regelen medfører altså den ansvarlige for miljøforringelsen skal betale for denne.<sup>272</sup>

Videre, etter § 13 tredje jf. annet ledd kan det kreves sikkerhet for opprydding og gjenfangst, noe som både er konkretisering av forsvarlighetsnormen, og et uttrykk for at forurenseren betaler. Sikkerheten kan kreves «allerede ved etablering og fram til avviklingen er avsluttet», og krav om sikkerhet kan også stilles til «den som søker om akvakulturtillatelse». Videre fastsettes «[a]rten og størrelse av sikkerhetsstillelsen [etter] en konkret vurdering av antatt kostnad ved opprydding, fare for og størrelsen på eventuelle skader».<sup>273</sup>

Akvakulturloven § 13 a (trer i kraft 1. juli 2014) medfører et økonomisk fellesansvar for fjerning av rømte organismer. Bestemmelsen slår fast at «innehaver av akvakulturtillatelse plikter å delta i en sammenslutning opprettet av departementet og å betale avgift til sammenslutningen». Denne sammenslutningen skal «dekke utgifter det offentlige eller private har med fjerning av organismer som har rømt eller på annen uønsket måte har spredt seg fra en lokalitet for akvakultur». Akvakulturnæringen skal altså sammen svare for miljøforringelse ved rømming.<sup>274</sup>

I forarbeidene uttales det at «sammenslutningen skal dekke utgifter både det private og offentlige har med fjerning av organismer»<sup>275</sup>, og selv om det ikke nevnes uttrykkelig antas det at dette omfatter også gjenfangst etter akvakulturdriftsforskriften § 39.

Videre skal sammenslutningen «også dekke utgifter til fjerning av organismer som innehaver av tillatelse er pliktig til å dekke etter § 13, dersom den ansvarlige er ukjent». Dersom den ansvarlige for miljøforringelsen ikke er kjent, deles altså ansvaret på den gruppen som kan ha vært ansvarlig for rømmingen, og en situasjon hvor ingen har ansvar unngås. Hvis den ansvarlige

---

<sup>272</sup> Se også punkt 2.4.4.6

<sup>273</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 67

<sup>274</sup> Også i tråd med punkt 2.4.4.6

<sup>275</sup> Prop. 103 L (2012-2013), side 100

senere oppdages kan det etter annet ledd siste setning kreves regress av denne – også dette i tråd med prinsippet om at forurenseren betaler.

Etter det ovennevnte er det klart at det rettslig sett (særlig når § 13 a trer i kraft) finnes gode rammer for å unngå at ingen sitter igjen med økonomisk ansvar etter miljøforringelse i form av rømming av fisk, også dersom konkurs skulle inntre.

### **3.5 Forskrifter som virkemiddel for å regulere oppdrettsnæringen**

#### **3.5.1 Innledning**

Myndighet kan etter de forrige punkter delegeres fra lovgiver til forvaltningen<sup>276</sup>, og akvakulturloven inneholder en rekke hjemler som gir departementet mulighet til å gi forskrifter. Som nevnt vil forskriftene klargjøre innholdet i miljønormen.<sup>277</sup>

Omfanget av kompetansen som er delegert til forvaltningen gjennom akvakulturloven varier, fra for eksempel § 10 annet ledd som gir vide rammer for hva som kan vedtas for å nå målene i første ledd, til langt smalere, tema, som § 28 om størrelse på tvangsmulkt. De fleste bestemmelsene i loven er for øvrig forskriftshjemler.

Som nevnt i punkt 3.2. varier kravet til hjemmel etter inngrepets art, og i de mest inngripende tilfeller er lovhjemmel nødvendig.

Akvakulturloven hjemler på nåværende tidspunkt 14 gjeldende forskrifter. Bare tre av disse er hjemlet i lovens § 10. Dette er forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften)<sup>278</sup>, forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret<sup>279</sup>, og forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret.<sup>280</sup> Det finnes imidlertid øvrige forskrifter som ikke er hjemlet i § 10, men som viser til forskrifter som er det.<sup>281</sup>

---

<sup>276</sup> Se særlig punkt 3.2

<sup>277</sup> Punkt 2.3.1.1

<sup>278</sup> F17.06.2008 nr. 822

<sup>279</sup> F22.12.2004 nr. 1799

<sup>280</sup> F22.12.2004 nr. 1798

<sup>281</sup> For eksempel F20.12.2013 nr. 754 § 5 bokstav b

Noen av de 11 forskriftene som ikke er hjemlet i § 10 regulerer også i større eller mindre grad forhold som angår miljøet. Blant disse kan NYTEK-forskriften og forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder nevnes.<sup>282</sup>

Dette reiser spørsmålet om forskrifter som etter sin art og ordlyd har betydning for miljøet skal regnes for medvirkende til å definere innholdet i «miljømessig forsvarlig», eller om bare forskriftene som er hjemlet i § 10 skal inneha denne egenskapen. Svaret vil ha betydning for omfanget av miljønormen.

Det vises til at § 10 annet ledd gir kompetanse til å «gi forskrifter for å sikre miljømessig forsvarlig etablering, drift og avvikling av akvakultur», og at i «praksis vil fastsetting av slike forskrifter gi de sentrale elementene i miljønormen i første ledd et nærmere definert innhold» (min understreking).<sup>283</sup>

En tolkning av forarbeidenes ordlyd antyder dermed at det bare er forskriftene som er gitt i kraft av § 10 annet ledd som skal ha betydning for det materielle innholdet av § 10 første ledd – altså at det bare er de tre førstnevnte forskriftene som er med å gi «miljønormen i første ledd et nærmere definert innhold».

På den annen side er også de ovennevnte forskriftene som ikke er hjemlet i § 10 normgivende på områder som rent faktisk angår miljøet (og virker altså på områder som er omfattet av § 10). Dette kan illustreres med NYTEK-forskriftens formål, som etter § 1 er å «bidra til å forebygge rømming av fisk fra flytende akvakulturanlegg gjennom å sikre forsvarlig teknisk standard på anleggene».<sup>284</sup>

Når spørsmålet skal besvares må altså enten ordlyden i § 10 tolkes bokstavelig og forarbeidene innskrenkende, eller ordlyden tolkes i lys av forarbeidene. I sistnevnte fall vil resultatet ikke harmonere godt med lovens system ellers. Med dette menes at miljøhensyn tillegges avgjørende vekt gjennom hele akvakulturloven og tilstøtende lovverk<sup>285</sup>, og at å tolke lovens ordlyd i strid

---

<sup>282</sup> F16.08.2011 nr. 849 og F22.06.2009 nr. 961

<sup>283</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 65

<sup>284</sup> I forhold til rømming og i hvilken grad det er relevant for akvakulturloven § 10 vises det til 2.5.4.2 og 3.3.

<sup>285</sup> Se punkt 2.3

med dette synes unaturlig – særlig når det ikke er eksplisitt angitt at øvrige forskrifter skal holdes utenfor.

På bakgrunn av dette bør også øvrige forskrifter som omfattes av ordlyden; «forskrifter for å sikre miljømessig forsvarlig [...] akvakultur» anses konkretiserende for innholdet i § 10.

Siden denne oppgaven har noe begrensede rammer synes det likevel hensiktsmessig å behandle bare de mest sentrale forskriftene. Et godt utgangspunkt da er nettopp disse tre forskriftene som er hjemlet direkte i § 10. Etter dette behandles geografisk angitte forskrifter og vannforskriften.<sup>286</sup>

Punktene som behandles nedenfor er viktig for oppgaven på flere måter. For det første vil de fleste forskriftsbestemmelsene som behandles gi konkrete tolkningsbidrag til miljønormen – og disse vil som hovedregel være utslagsgivende for utfallet av en rettsanvendelsesprosess. Brudd på aktuelle forskriftsbestemmelser vil altså trekke i retning av at også miljønormen er brutt. For det andre vil behandlingen vise en rekke eksempler på hva som regnes å være «miljømessig forsvarlig», og på denne måten gi bedre oversikt over den miljørettslige rammen akvakultur skal skje innenfor. I tillegg til dette er enkelte av bestemmelsene illustrerende for hvilket vern oppdretterne har mot inngrep fra forvaltningen.

Der innholdet i forskriftene er helt eller delvis sammenfallende med innholdet i akvakulturloven er behandlingen mindre grundig – for eksempel akvakulturdriftsforskriften § 5 første ledd, som setter krav om at driften skal være «miljømessig forsvarlig».

### **3.5.2 Hovedtrekk i forskrifter som er relevante for miljønormen**

#### **3.5.2.1 Forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret**

Den ene av forskriftene hjemlet i § 10 er forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret.

Som navnet på forskriften antyder er det tildeling av akvakulturtillatelser som er det sentrale. Tillatelse må foreligge gjennom videre faser av bedriftens livsløp, og det vil føre til dårlig oversikt å avgrense totalt mot tildeling av tillatelse, selv om dette ligger til oppstartsfasen. Til

---

<sup>286</sup> Forskrift om rammer for vannforvaltningen, F15.12.2006 nr. 1446

dette kommer at kravet til miljømessig forsvarlighet i akvakulturloven § 6 bokstav a (som angår vilkår for oppstart) er sammenfallende med normen i § 10, og forskrifter som er av betydning for oppstartsfasen kan således gi bidrag til innholdet i § 10.

På bakgrunn av det ovennevnte behandles de viktigste punktene i forskriften kort.

Etter forskriftens § 1 er dens formål å medvirke til at «akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret blir lønnsom og konkurransekraftig innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten». «Miljømessig forsvarlig» er ikke nevnt uttrykkelig, men må ligge implisitt i «bærekraftig» i denne sammenheng.

I § 4 presiseres det at «[i]ngen kan drive akvakultur uten akvakulturtillatelse». Videre kan det ikke «ikke gis tillatelse til akvakultur av arter som ikke forekommer eller tidligere har forekommet naturlig i området». Dette konkretiserer innholdet i miljønormen, og bør ses i sammenheng med føre-var-prinsippet og prinsippet om økosystembasert tilnærming.<sup>287</sup> Akvakulturtillatelsen gis etter endring i 2009 (i kraft 1. jan 2010) av Fylkeskommunen.

I § 7 finnes vilkårene for «klarering av lokalitet», altså krav for å kunne få akvakulturtillatelse. Etter bokstav a) kan lokaliteten klareres dersom «det er miljømessig forsvarlig» – samme ordlyd som i akvakulturloven § 10. Videre skal ikke lokaliteter for torsk «etableres i gyteområder for vill torsk».<sup>288</sup>

I forhold til kunnskapsgrunnlaget forvaltningen må ha for å kunne fylle kravet til miljømessig forsvarlighet<sup>289</sup> inneholder forskriftens § 10 en rekke krav til søknad om akvakulturtillatelse. Søknaden skal inneholde «opplysninger om strømmålinger på lokaliteten», «kartdokumentasjon som angitt i NS-9410»<sup>290</sup> eller tilsvarende, og «resultatene fra en miljøundersøkelse i form av trendovervåkning av bunnforholdene på lokaliteten» etter NS-9410 eller tilsvarende. Miljøundersøkelsene skal skje med gitte intervaller, og at disse har tilfredsstillende resultat er avgjørende for fortsatt drift.

---

<sup>287</sup> Se hhv. punkt 2.4.4.4 og 2.4.4.5

<sup>288</sup> Presiseringen ble tatt inn etter vedtak fra Fiskeridirektoratet – se punkt 2.4.5

<sup>289</sup> Se punkt 2.4.4.3

<sup>290</sup> Norsk Standard 9410:2007. Det vil føre for langt i forhold til oppgavens rammer å behandle NS-9410 i detalj. Det skal imidlertid nevnes at denne er en standard for «[m]iljøovervåkning av bunnpåvirkning fra marine akvakulturanlegg», og inneholder en B-undersøkelse og en mer avansert C-undersøkelse.

Etter fjerde ledd skal miljøundersøkelsen gjøres av «kompetent organ». Et kompetent organ skal etter samme ledd «dokumentere relevant faglig kompetanse for oppdragsgiver og være uavhengig oppdragsgiver».

I § 11 settes MTB i ferskvann til 325 tonn. Etter § 12 fastsettes i utgangspunktet MTB «i det enkelte tilfelle». Dersom tillatelsen gjelder «matfisk med merdteknologi» er MTB 780 tonn. Begge deler må ses som en konkretisering av hva som regnes å være «miljømessig forsvarlig».

Paragraf 14 er illustrerende for vernet innehavere av akvakulturtillatelse har mot senere regulering. Det slås fast at

«Akvakulturtillatelse gitt før 1. januar 2005 avgrenset i volum, er etter dette tidspunktet avgrenset i biomasse.

Klarering av lokalitet gitt før 1. januar 2005 avgrenset i volum, er etter dette tidspunktet avgrenset i biomasse.

Hver 1 m<sup>3</sup> tillatt volum utgjør etter dette 65 kg maksimalt tillatt biomasse» (min understreking).

Det er etter forskriften ble gitt altså ikke tillatt å drive i større omfang enn det fastsatt i § 11, *uansett tidligere tillatt omfang*. Dette tyder på at vernet de private aktørene har mot endringer av driftsvilkår ikke er sterkt, så lenge endringen er begrunnet i miljøhensyn.

Avslutningsvis følger det av § 18 at innehaver av akvakulturtillatelse plikter å drive virksomhet for å beholde tillatelsen. Nærmere bestemt *kan* Fiskeridirektoratet «trekke tilbake en akvakulturtillatelse dersom det innen to år etter tillatelse er gitt, ikke er etablert virksomhet med mer enn en tredjedel av det tillatte». Dette gjelder også dersom det ikke er drevet «virksomhet som overstiger en tredjedel av det tillatte i en periode på to år». Eksempel på tilbaketrekking på dette grunnlag finnes i vedtak av Fiskeridirektoratet, datert 09.04.13 (ref.: 13/2165). Se for øvrig nærmere om tilbaketrekking av akvakulturtillatelse i punkt 3.6.5.

Etter § 21 kan Fiskeridirektoratet «i særlige tilfelle» dispensere fra bestemmelsene i forskriften. Hva som ligger i dette er ikke nærmere definert, men særlig angir etter vanlig språkforståelse at noe skiller disse tilfellene fra vanlige tilfeller. Det må altså foreligge omstendigheter ut over det vanlige for at dispensasjon skal kunne skje. Etter bestemmelsens ordlyd kan det i slike særlige tilfeller også dispenseres fra regler som skal ivareta miljøet, og det kan tenkes at en fast praksis

angående dispensasjon kan få betydning for miljønormens innhold. Oppgavens rammer tillater imidlertid ikke en nærmere behandling av dette.

### **3.5.2.2 Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret**

Akvakulturloven § 10 hjemler også forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret.

På samme måte som ovenfor er tildeling av akvakulturtillatelser det sentrale, og forskriften behandles kort. Videre har forskriften sterke likhetstrekk med ovennevnte forskrift, og dobbeltbehandling søkes unngått.

Forskriften gjelder etter §§ 1 og 2 akvakultur med laks, ørret og regnbueørret i Norge, og har for øvrig samme hovedtrekk som § 1 i akvakulturloven og ovennevnte forskrift.

Kravet om akvakulturtillatelse gjelder etter § 5 på samme måte som ovenfor, med MTB begrenset etter 2005. Hver 1 m<sup>3</sup> har etter § 6 en begrensning på 65 kg, utenom i Troms og Finnmark, hvor grensen på nærmere vilkår er 75 kg pr. 1 m<sup>3</sup>. Videre i forskriften følger det begrensninger på MTB hvor grensen varierer etter om lokaliteten er til matfisk i sjøvann (780 tonn), matfisk i ferskvann (325 tonn) eller gjelder særlige formål (som undervisning eller forskning. Størrelsen bestemmes da konkret etter behov, men skal ikke overstige 780 tonn).<sup>291</sup> Også dette må ses som presiseringer av miljønormen, og det vises til punkt 2.3.2 om at det er ulike syn på hvor mye laks det er miljømessig forsvarlig å ha i merdene.

Etter § 14 første ledd er det departementet som «bestemmer når tillatelser til akvakultur av matfisk i sjøvann skal tildeles og den geografiske fordelingen av disse». Etter annet ledd kan departementet «fastsette nærmere vilkår og kriterier for tildeling» av disse tillatelsene. Det kan med andre ord settes nærmere krav for å kunne få tillatelse. Slike nærmere vilkår finnes blant annet i «Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvann i 2013».<sup>292</sup>

Etter laksetildelingsforskriften § 16 kan det kreves vederlag «for den enkelte tildelingsrunde», og i 2013 var dette på ti millioner kr.<sup>293</sup>

---

<sup>291</sup> Hhv. §§15, 21 og 28b

<sup>292</sup> F24.06.2013 nr. 754

<sup>293</sup> F24.06.2013 nr. 754 § 7



Også denne forskriften inneholder krav til søknad om akvakultur. Etter § 36 må søknad om klarering av lokalitet blant annet inneholde «opplysninger om strømmålinger på lokaliteten», «kartdokumentasjon som angitt i NS-9410...» og «resultatene fra en miljøundersøkelse i form av en enkelt trendovervåkning av bunnforholdene på lokaliteten ... gjort i henhold til NS-9410...». På samme måte som i forrige punkt vil dette ha betydning for hvilket kunnskapsgrunnlag forvaltningen må ha før akvakulturtillatelse eventuelt tilkjennes. Bestemmelsen er således en konkretisering av miljønormen.

På samme måte som i ovennevnte forskrift er det etter § 38 driftsplikt også dersom oppdretten er av laks, ørret og regnbueørret.

### **3.5.2.3 Forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften)**

Siden oppgaven i hovedsak omhandler driftsfasen er forskrift om drift av akvakulturanlegg sentral.

Forskriftens formålsbestemmelse (§ 1), første ledd, er relativt lik formålsbestemmelsene i laksetildelingsforskriften, forskrift om tillatelse til andre arter enn laks, ørret og regnbueørret og akvakulturloven. At de to forskriftene som angår oppstartsfasen, og denne som angår driftsfasen, har tilnærmet samme formål viser at forskriftene regulerer ulike sider av samme område.

Paragraf 3 regulerer saklig virkeområde, «drift av akvakulturanlegg», og videre hvilke bestemmelser som regulerer ulike driftsformer eller forhold.

I forskriftens § 5 settes det generelle krav til forsvarlig drift. Det heter at «[d]riften skal være teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig.

Det er forbudt å drive akvakultur med arter som ikke forekommer naturlig i området.

Driften skal være helsemessig og fiskevelferdsmessig forsvarlig».

Når driften skal være «teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig» fremstår ut fra sammenhengen som en presisering av at driften skal være «miljømessig forsvarlig», uten at dette tilføyer særlig med enn akvakulturloven § 10 med forarbeider.<sup>294</sup>

---

<sup>294</sup> Se punkt 2.3.1

At det er forbudt å drive akvakultur med arter som ikke finnes naturlig i området tilsvarer regelen behandlet i forskrift om tillatelse for andre arter enn laks, ørret og regnbueørret, se punkt 3.5.2.1. En art som ikke finnes naturlig i området vil per definisjon være fremmed.

I Artsdatabankens «Fremmede arter i Norge – med norsk svarteliste 2012»<sup>295</sup> på side 3 står det at «[i] global skala er spredningen av fremmede arter betraktet som en av de største truslene mot naturmangfoldet. [...] Fremmede arter forårsaker betydelige skader på stedege arter og naturtyper, og kan utgjøre det vi i denne sammenheng kaller en økologisk risiko. Spredning og etablering av fremmede arter medfører også betydelige negative økonomiske konsekvenser rundt om i verden, og kan ha negativ effekt på menneskers og kultiverte arters helse». Forskriftens forbud mot å drive akvakultur med fremmede arter harmonerer godt med dette, og må forstås som at det ikke anses miljømessig eller biologisk forsvarlig å drive med oppdrett av fremmede arter. Forskriftens § 5 er således en konkretisering av innhold i akvakulturloven § 10.

Videre inneholder forskriften regler som angår alle sider av drift. Mange av disse reglene ivaretar i ulik grad en rekke hensyn samtidig, for eksempel miljø, dyrevelferd, smittevern, sikkerhet og økonomiske hensyn. Eksempel på dette er § 6, som stiller krav til personlig kompetanse og § 7 om beredskapsplan. Når det skal avgjøres hvem som kan benytte rettslige virkemidler i forbindelse med disse hensynene må det ses til § 67, som delegerer kompetanse til å føre tilsyn og fatte vedtak mellom Fiskeridirektoratet og Mattilsynet. Dette er gjort ved oppramsing av bestemmelsene organene har myndighet etter. Noen av bestemmelsene kan håndheves av begge organene, noen av bare det ene, mens andre igjen ikke er ment å gi rettsvirkninger av denne art. For øvrig vises det til punkt 3.3.2. og 3.3.3 angående forholdet mellom matloven og akvakulturloven, og 3.6.4 angående hvorvidt muligheten til å fatte vedtak kan begrenses av forskrifter.

Også § 41 jf. 10 ivaretar flere hensyn samtidig. Reglene omhandler journalføring og har betydning for kunnskapsgrunnlaget forvaltningen må ha, føre-var-prinsippet, økosystemtilnærming og samlet belastning. Det skal føres journal over akvakulturdriften på lokalitetsnivå, og denne skal «minst inneholde opplysninger om» blant annet brakklegging, rømmingstilfeller, kjemikalieforbruk, legemiddelforbruk, resultater etter miljøundersøkelser og

---

<sup>295</sup> Kan lastes ned fra <http://www.beta.artsdatabanken.no/File/687/Fremmedearter2012>, sist sjekket 22.04.14

kontroller av not. Også på «produksjonsenhetsnivå», som etter § 4 er «merd, kar, dam, bur, poser, avstenging og lignende» skal det føres journal.

At en rekke regler ivaretar flere hensyn samtidig støtter for øvrig at det ikke bør gjelde et streng spesialitetsprinsipp.<sup>296</sup>

For å konkretisere miljønormens innhold kan flere bestemmelser trekkes frem. Dette gjelder blant annet § 12, som slår fast at det skal føres «risikobasert tilsyn med forhold av betydning for miljøet», § 15 om at «[v]ed bruk av legemidler og kjemikalier skal det vises særlig aktsomhet for å unngå at midlene slipper ut i det omkringliggende miljø» og § 17 annet ledd om opprydding – «[v]ed permanent opphør av drift på en lokalitet skal det sørges for fullstendig opprydding, herunder fjerning av installasjoner over og under vann».

Av betydning er også § 35 om miljøovervåkning, som slår fast nærmere regler om at undersøkelser i henhold til NS-9410 skal gjennomføres av kompetent organ. Dersom undersøkelsene viser «uakseptabel miljøtilstand» kan forvaltningen etter § 36 «fatte vedtak om brakklegging av lokaliteten».<sup>297</sup> Slikt vedtak «oppheves ikke før ny undersøkelse» viser tilfredsstillende miljøtilstand».

Når det gjelder rømming heter det etter § 37 første ledd at «[d]et skal vises særlig aktsomhet for å hindre at fisk rømmer». Videre skal det «sørges for at eventuell rømming oppdages raskest mulig og at rømmingen i størst mulig grad begrenses». Etter annet ledd skal det «gjennomføres risikovurdering med sikte på å minimalisere risikoen for rømming ... [og denne] skal danne grunnlag for systematiske tiltak».

Dersom fisk likevel rømmer, eller det er mistanke om dette, skal det meldes ifra etter § 38 og foretas gjenfangst i henhold til § 39 – som således konkretiserer innholdet i akvakulturloven § 13 jf. § 10.

#### **3.5.2.4 Noen områder har konkret tilpassede forskrifter**

For noen avgrensede områder er det fastsatt egne forskrifter, som «forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder».<sup>298</sup>

---

<sup>296</sup> Se punkt 3.3.2 og 3.3.3

<sup>297</sup> Fiskeridirektoratets regionskontor i samråd med Fylkesmannens miljøvernavdeling

<sup>298</sup> F22.06.2009 nr. 961

Det er også utarbeidet forslag til forskrift om særskilt regulering av akvakultur i Hardangerfjorden.<sup>299</sup> Denne ble imidlertid ikke vedtatt<sup>300301</sup>, men forslaget viser at miljønormen kan variere etter ulike geografiske områder.<sup>302</sup>

Forskriften om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder er ikke hjemlet i § 10, men blant annet i akvakulturloven § 6. Som nevnt ovenfor inneholder § 10 og § 6 bokstav a) samme norm og oppstart som ikke er forsvarlig etter § 6 a) vil heller ikke være det etter § 10.

Formålet med nevnte forskrift er etter § 1 å «bidra til at et utvalg av de viktigste laksebestandene gis en særlig beskyttelse ved å stille særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder». Formålet er søkt oppfylt blant annet ved å sette skjerpede miljøkrav og ved å forby etablering av nye akvakulturanlegg (se § 3).

En nærliggende tolkning av det ovennevnte er at det ikke anses «miljømessig forsvarlig» å starte ny oppdrett i disse områdene.

### **3.5.2.5 Vannforskriften**

Når det gjelder hva som regnes å være miljømessig forsvarlig vannkvalitet for akvakultur må det avklares hvorvidt vannforskriften kan ha betydning. Forskriften gjennomfører innholdet i EUs vanndirektiv<sup>303</sup>, som for øvrig ble innlemmet i EØS-avtalen 27. juni 2008<sup>304</sup>, og er hjemlet i forurensningsloven § 9, plan- og bygningsloven §§ 6, 19-1 og 19-2, samt vannressursloven §§ 9 og 65.

Utgangspunktet for å avgjøre om forskriften er relevant i saker om akvakultur må være om vannkvalitet er omfattet av kravet til «miljømessig forsvarlig» drift.

---

<sup>299</sup> Utkast til forskrift om særlig regulering av akvakultur i Hardangerfjorden, [http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Hoeringer/2013/Forskriftsutkast\\_Hardangerfjorden.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Hoeringer/2013/Forskriftsutkast_Hardangerfjorden.pdf), sist sjekket 22.04.14

<sup>300</sup> Pressemelding, Regjeringen Stoltenberg II, 17.04.14, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressesenter/pressemeldinger/2013/hardangerfjordforskrifta-ikkje-innfort.html?id=723075>, sist sjekket 22.04.14

<sup>301</sup> Om «Utkast til Hardangerfjordforskrift», [http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Diverse/2013/Hardanger\\_vurdering.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Diverse/2013/Hardanger_vurdering.pdf), sist sjekket 22.04.14

<sup>302</sup> Se for øvrig punkt 2.5 om miljønormens relative karakter

<sup>303</sup> Direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk

<sup>304</sup> Se St.prp. nr. 75 (2007-2008)

Vannforskriften omfatter vassdrag, grunnvann og kystvann ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. «Kyst» er i forskriften § 3 bokstav f) definert som «[s]altvann fra en nautisk mil utenfor grunnlinjen og inntil land eller ytre grense for brakkevann, likevel ut til den ytre grensen for territorialfarvannet med hensyn til kjemisk tilstand». Akvakultur drives langs kysten, og vannkvaliteten ved oppdrettsanleggene er forhold som må være «miljømessig forsvarlig» etter akvakulturloven § 10. Forskriften kan således også ha betydning for miljønorskens nærmere innhold.<sup>305</sup>

Om forholdet til andre miljøbestemmelser følger det av vannforskriften § 13 at «[h]vis det i eller i medhold av annet regelverk er fastsatt strengere krav, utslippsgrenser, utfasingsmål, mål for beskyttelse eller lignende, enn det som følger av denne forskriften, skal den strengeste bestemmelsen legges til grunn». Vannforskriften kan således ikke innskrenke strengere miljørettslige bestemmelser i norsk rett, heller ikke regler i akvakulturloven, eller i kraft av denne.

Vannforskriften § 20 deler Norge inn i 16 vannregioner, forvaltet av 11 vannregionmyndigheter. For den enkelte region skal det etter § 24 settes miljømål, som skal oppnås etter et tiltaksprogram hjemlet i § 25, i samsvar med en forvaltningsplan gitt etter § 26. Målene fastsettes i tråd med en femdelt inndeling av vannkvalitet jf. § 15 og vedlegg II, hvor vannkvaliteten klassifiseres som «svært god», «god», «moderat», «dårlig» og «svært dårlig».

Denne inndelingen av vannkvalitet skal gjøres på bakgrunn av klart fastsatte grenser og verdier.<sup>306</sup> Forskriften kan derfor bidra med klare holdepunkter til hva som bør regnes som «miljømessig forsvarlig».

Hver av de nevnte vannregionene har planprogram som går fra 2010 til 2015.<sup>307</sup> Både i planen utarbeidet for Nordland<sup>308</sup> og Troms<sup>309</sup> er oppdrett (eller akvakultur) nevnt kort.<sup>310</sup> I planen for

---

<sup>305</sup> Se punkt 2.3.1.1

<sup>306</sup> I vedlegg II, V, Va og VIII

<sup>307</sup> Samlet oversikt over planprogram 2011-2015, <http://www.vannportalen.no/hovedEnkel.aspx?m=37072&amid=3549933>, sist sjekket 22.04.14

<sup>308</sup> Planprogram for Nordland, [http://www.vannportalen.no/hovedEnkel.aspx?m=46119&amid=3549408&fm\\_site=31134](http://www.vannportalen.no/hovedEnkel.aspx?m=46119&amid=3549408&fm_site=31134), sist sjekket 22.04.14

<sup>309</sup> Planprogram for Troms, [http://www.vannportalen.no/enkel.aspx?m=64072&amid=3529917&fm\\_site=31134](http://www.vannportalen.no/enkel.aspx?m=64072&amid=3529917&fm_site=31134), sist sjekket 22.04.14

<sup>310</sup> På grunn av oppgavens omfang har jeg ikke behandlet de øvrige planene nærmere

Troms står det at det skal «utarbeides et regionalt tiltaksprogram av vannregionmyndigheten i samarbeid med Vannregionutvalget», og at denne vil «være retningsgivende for [...] driftsendringer på oppdrettsanlegg osv.». Utkast til forvaltningsplan og tiltaksprogram for Troms skal sendes på høring senest senes 1. juli 2014.<sup>311</sup> I skrivende stund er dette ikke gjort. Også for Nordland skal tiltaksprogram utarbeides – innen våren 2014.<sup>312</sup> Heller ikke dette foreligger på nåværende tidspunkt.

Det er imidlertid utarbeidet planer og tiltaksprogram for enkelte områder, selv om dette ikke er tilfellet for regionene som helhet.<sup>313314315</sup>

Av kongelig resolusjon som vedtar planen for Troms fremgår det at i «de planene som nå godkjennes er det kun påvirkning som skyldes utslipp av næringssalter og organisk materiale som har vært tatt med i karakteriseringen av kystvann. I de neste planene vil imidlertid alle relevante påvirkninger, herunder rømt fisk og lakselus kunne tas med i karakteriseringen»<sup>316</sup>. De neste planene skal gjelde fra 2015-2016, og vil altså kunne få større betydning for akvakulturdrift. Også hvilke sektormyndigheter som benytter forskriften vil kunne ha betydning for miljønormen, men oppgavens omfang tillater ikke en detaljert behandling av hvorvidt forskriften er integrert hos de ulike organer.

Et eksempel på at vannforskriften er benyttet i sammenheng med akvakultur er imidlertid vedtak av Fylkesmannen i Rogaland, datert 15.02.2012.<sup>317</sup> Vedtaket er en forurensningstillatelse som må foreligge før utvidelse av akvakulturtillatelse<sup>318</sup>. Området for den aktuelle lokaliteten, Føynefjorden, er imidlertid «foreløpig ikke tilstandsklassifisert og fullkarakterisert i henhold til vannforskriftens krav». Fylkesmannen gjør derfor en «skjønnsmessig vurdering av miljøtilstand

---

<sup>311</sup> Se plan for Troms, side 39

<sup>312</sup> Se plan for Nordland, side 26

<sup>313</sup> Regional plan for Vefsna, <http://www.nve.no/PageFiles/742/PDF%20060114.pdf?epslanguage=no>, sist sjekket 22.04.14

<sup>314</sup> Forvaltningsplan for vannområdet Bardu-/Målselvvassdraget – Malangen, [http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&ved=0CEQQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.vannportalen.no%2FTroms%2Fkomplett\\_fvp\\_sm\\_wu5zG.pdf.file&ei=q8sVU76MCcPMYgPcu4DQAAQ&usq=AFQjCNFoALi7jGXYrwtIL5En1l6mN0fag&sig2=a\\_Eh1oVRuj86gN2MksHYMQ&bvm=bv.62286460,d.bGQ](http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&ved=0CEQQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.vannportalen.no%2FTroms%2Fkomplett_fvp_sm_wu5zG.pdf.file&ei=q8sVU76MCcPMYgPcu4DQAAQ&usq=AFQjCNFoALi7jGXYrwtIL5En1l6mN0fag&sig2=a_Eh1oVRuj86gN2MksHYMQ&bvm=bv.62286460,d.bGQ), sist sjekket 22.04.14

<sup>315</sup> Tiltaksprogram for Ranfjorden, <http://www.vannportalen.no/enkel.aspx?m=64216>, sist sjekket 22.04.14

<sup>316</sup> Kongelig resolusjon – Forvaltningsplan for vannregion Troms, [www.vannportalen.no/kgI\\_res\\_Troms\\_endelig\\_gHjiv.pdf.file](http://www.vannportalen.no/kgI_res_Troms_endelig_gHjiv.pdf.file), side 6, sist sjekket 22.04.14

<sup>317</sup> Ref. 2010/5853

<sup>318</sup> Nærmere i punkt 2.2.2

og virkningene av den omsøkte biomasseutvidelsen på bakgrunn av opplysningene i saken». Den skjønnsmessige vurderingen skjedde for øvrig opp mot prinsippene i naturmangfoldloven, og forurensningstillatelse ble innvilget.

Ovennevnte sak illustrerer et problem med systemet etter vannforskriften – det er ikke fullstendig integrert i forvaltningen enda, og avgjørelser må da i større grad baseres på skjønn.

Det må imidlertid antas at forskriften vil få større betydning for akvakulturdrift etter hvert som kysten blir klassifisert i henhold til systemet. Siden forskriften skal bidra med klare holdepunkter for vannkvalitet er det også sannsynlig at forskriften integreres bedre i akvakulturretten i fremtiden. Det kan for eksempel tenkes at vannkvaliteten ved akvakulturanlegg i fremtiden må kunne klassifiseres som «god» eller bedre for å kunne karakteriseres som «miljømessig forsvarlig».<sup>319</sup>

### **3.6 Spesielt om enkeltvedtak som virkemiddel for å regulere oppdrettsnæringen**

#### **3.6.1 Innledning**

Adgangen til å fatte vedtak etter klare lovhjemler ble behandlet i punkt 3.4, og i for å unngå dobbeltbehandling vises det til dette angående å fatte enkeltvedtak som ligger klart innenfor hjemmelsbestemmelsens grenser. Et nærliggende spørsmål er om, og i hvilken grad, det kan fattes vedtak i saker om akvakultur også der lovhjemmelen ikke er klar? Særlig § 10 annet ledd er meget rundt utformet – innebærer dette at forvaltningen kan fatte hvilke som helst enkeltvedtak, så lenge det blir gjort «for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur»?

For at førstnevnte problemstilling ikke skal få bare teoretisk interesse knytter jeg den opp mot et praktisk tilfelle hvor hjemmelsgrunnlaget har vist seg å være noe uklart – hvorvidt det kan knyttes vilkår til det å innvilge søknad om akvakulturtillatelse.

Deretter behandles grensene forvaltningen må holde seg innenfor når enkeltvedtak fattes på grunnlag som ikke gir klar veiledning angående hvilke, eller hvor inngripende, vedtak som kan fattes.

---

<sup>319</sup> Også Fosse (2011), side 127, anser en slik utvikling som sannsynlig

Etter dette behandles spørsmålet om hvorvidt det kan fattes bebyrdende vedtak der oppdretterne allerede er underlagt til dels detaljerte forskrifter, før det avslutningsvis redegjøres for om det kan knyttes vilkår til allerede gitte vedtak, og adgangen til å trekke tilbake akvakulturtillatelse.

### **3.6.2 Kan det knyttes vilkår til å innvilge akvakulturtillatelse i den hensikt å sikre «miljømessig forsvarlig» akvakultur?**

Akvakulturtillatelse er en forutsetning for akvakulturdrift, og tillatelsen må foreligge hele driftsperioden. Å knytte vilkår til tildelingen vil derfor være et betydelig bidrag til den miljørettslige rammen akvakulturdrift må skje innenfor, og vil kunne ha stor praktisk betydning for å nå målet om miljømessig forsvarlighet.

Tildeling av akvakulturtillatelse er etter oppgavens del 2 begunstigende for søkeren, begrenset for allmennheten og utøvelse av offentlig myndighet. Kompetansegrunnlaget for å gi tillatelse er klart – det finnes hjemmel i akvakulturloven § 6 jf. §§ 4 og 5.<sup>320</sup> Dersom det knyttes vilkår til slik tillatelse vil også dette være utøvelse av offentlig myndighet, og tilstrekkelig kompetansegrunnlag er nødvendig.<sup>321</sup>

Akvakulturloven inneholder ingen hjemmel som uttrykkelig slår fast at det kan knyttes vilkår til akvakulturtillatelser. Det er likevel flere rettskildefaktorer som kan tenkes å tjene som rettslig grunnlag i denne sammenheng – akvakulturloven §§ 6, 9 og 10, samt ulovfestet rett. Disse behandles i det følgende.

**Paragraf 6** har overskriften «[g]enerelle vilkår for tildeling av akvakulturtillatelse», og er et naturlig utgangspunkt når det søkes hjemmel for å knytte vilkår til akvakulturtillatelse. Det fremgår ikke uttrykkelig av bestemmelsen at forvaltningen kan knytte ytterligere tyngende vilkår til å tildele akvakulturtillatelse.

Om vilkår kan stilles der dette ikke er uttrykkelig fastsatt i hjemmelsgrunnlaget vil for det første bero på forvaltningens handlingsrom. Dersom vedtaket dreier seg om et vedtak etter lovbundet skjønn kan forvaltningen ikke sette ekstra vilkår<sup>322</sup> – da følger det av lovhjemmelen at oppfylt

---

<sup>320</sup> Se for øvrig punkt 2.2.2

<sup>321</sup> Se punkt 3.2

<sup>322</sup> Andenæs/Fliflet (2006), side 228



vilkår i lov skal føre til gitt følge. Dette er en følge av prinsippet om *lex superior* – dersom det er lovfestet at vedtaket skal følge et oppfylt kriterium kan ikke en kilde med lavere trinnhøyde endre dette.<sup>323</sup> Der forvaltningen har større handlingsrom, diskresjonære forvaltningssaker, er spørsmålet om det kan stilles ekstra vilkår «mer komplisert».<sup>324</sup>

Dersom et vedtak er gitt etter fritt, eller diskresjonært, skjønn er tilfellet at hvis vilkårene i loven er oppfylt, så *kan* dette føre til en gitt følge.<sup>325</sup> Et eksempel på diskresjonært skjønn kan være at forvaltningen etter loven har mulighet til å tilkjenne offentlig tillatelse, eller å ikke tilkjenne offentlig tillatelse.<sup>326</sup>

Paragraf 6 slår fast at departementet «kan [...] gi tillatelse til akvakultur» (min understreking). Dette trekker i retning av at forvaltningen også kan avslå søknad om akvakultur, selv om lovens krav er oppfylt. Også § 4 bestemmer at departementet «kan gi tillatelse til å drive akvakultur», og i forarbeidene fremgår det at «det er opp til forvaltningens fire skjønn om tillatelser til akvakultur skal tildeles etter §§ 6 og 7».<sup>327</sup>

Innebærer forvaltningens skjønn etter § 6 at det kan knyttes ekstra vilkår til akvakulturtillatelser?

Etter legalitetsprinsippet er det *inngrep* ovenfor borgerne som ikke kan gjøres uten hjemmel i lov.<sup>328</sup> Dersom det blir gjort et begunstigende vedtak ovenfor borgeren, som er innskrenket med bruk av vilkår, er dette ikke inngripende så lenge vedtaket fortsatt er *begunstigende*, og borgeren kan velge å ikke motta det innskrenkede godet. Dersom vedtaket X er meget begunstigende, men innskrenkes av vilkår Y og Z, slik at vedtaket etter dette fremstår som noe mindre begunstigende, kan det fortsatt fremstå som et gode. Dersom borgeren benytter seg av vedtaket har han eller hun mottatt et (eventuelt redusert) gode, og dersom borgeren velger å ikke motta vedtaket med vilkår er heller ikke dette et inngrep.

Synspunktet er da at når forvaltningen har adgang til å tilkjenne ‘det mer’ (det begunstigende vedtaket – for eksempel akvakulturtillatelse) og mulighet til ikke å tilkjenne noe (avslå søknad),

---

<sup>323</sup> Se blant annet Rt. 2003 side 764 avsnitt 61, og nedenfor

<sup>324</sup> Andenæs/Fliflet (2006), side 228

<sup>325</sup> Se også Eckhoff/Smith (2010), side 393

<sup>326</sup> Eksemplet er benyttet også i Andenæs/Fliflet (2006), side 228

<sup>327</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 57

<sup>328</sup> Se punkt 3.2

har de også mulighet til å tilkjenne ‘det mindre’, altså å fatte et begunstigende vedtak som er innskrenket av vilkår.<sup>329</sup> Dette kalles et ‘fra-det-mer-til-det-mindre’-argument.

Eckhoff/Smith mener et slikt synspunkt «kan ha vekt i visse tilfelle», men ikke ubetinget – det må ses nærmere på hva forvaltningen oppnår med vilkårene for å avgjøre om de er rettmessige. Til dette kommer at bestemmelsens overskrift, «[g]enerelle vilkår», etter vanlig språklig forståelse forstås som en motsetning til å sette ekstra vilkår i det konkrete tilfelle. Denne antydningen i overskriften kan likevel ikke utelukke at det kan knyttes vilkår til akvakulturtillatelse etter § 6.

Om akvakulturloven § 6 hjemler å knytte ekstra vilkår til å innvilge søknad om akvakulturtillatelse må avgjøres på bakgrunn av vilkårene i det konkrete tilfelle.

Jeg kommer nærmere tilbake til grensene for vilkår som eventuelt kan settes i punkt 3.6.3.

**Paragraf 9** hjemler å «endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen [...] dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet». Bestemmelsen hjemler imidlertid ikke å knytte vilkår til å gi akvakulturtillatelse. Dersom det viser seg at det ikke er miljømessig forsvarlig å innvilge akvakulturtillatelse i henhold til søknaden hjemler med andre ord ikke § 9 å knytte tyngende vilkår til akvakulturtillatelsen for å «reparere» dette – dersom det ses på § 9 isolert sett må løsningen i et slikt tilfelle være at tillatelse ikke gis.

Bestemmelsen vil imidlertid hjemle en etterfølgende endring av akvakulturtillatelsen (dersom/når det har blitt nødvendig).<sup>330</sup> Dette gir dårlig sammenheng med lovens system dersom det ikke finnes annet rettslig grunnlag for å knytte vilkår til det å gi akvakulturtillatelse – noe som trekker i retning av at slik hjemmel må foreligge.

Akvakulturloven § 9 kan likevel ikke hjemle å knytte vilkår til å gi akvakulturtillatelse.

**Når det gjelder § 10** annet ledd fremgår det klart av ordlyden at forvaltningen «kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig

---

<sup>329</sup> Eckhoff/Smith (2010), side 434 og 435

<sup>330</sup> Denne adgangen behandles nærmere i punkt 3.6.5

akvakultur»<sup>331</sup> – det står ikke direkte at det kan knyttes vilkår til enkeltvedtak. Det står heller ikke noe om dette i verken Ot.prp. nr. 61 (2005) eller Prop. 103 L (2012-2013).

Spørsmålet er således om det å knytte vilkår til å gi akvakulturtillatelse skal tolkes inn i departementets adgang til å gi «nærmere bestemmelser», jf. § 10 annet ledd.

«[N]æremre bestemmelser» kan tolkes vidt, slik at å knytte vilkår til en akvakulturbestemmelse omfattes av regelen. Det vises imidlertid til punkt 3.2. om hjemmelsgrunnlag og at hjemmelen må være relativt klar for å gjøre inngrep ovenfor en borger. Tyngende vilkår kan være inngripende, og det er ikke åpenbart at § 10 er klar nok til å tjene som hjemmel i slike tilfeller.

I Fiskeridirektoratets vedtak av 19.03.2012 (ref. 12/3040) uttales det at «[v]erken akvakulturlova eller laksetildelingsforskrifta gjer uttrykkeleg heimel for å kunne setje vilkår til akvakulturløyver». Det samme uttales i Fiskeridirektoratets vedtak av 25.10.2012 (ref. 12/12451). Uttalelsene om at det ikke finnes «uttrykkeleg heimel» trekker i retning av direktoratet mener tolkningsalternativet som innebærer at § 10 kan tjene som hjemmelsgrunnlag for å knytte vilkår til å innvilge søknad om akvakultur, ikke er i tråd med foreliggende rettskildebilde.

På den annen side utelukker ikke uttalelsen at det kan settes vilkår i kraft av akvakulturloven – det uttales at hjemmelen er ikke uttrykkelig, men ikke at det *ikke* kan knyttes vilkår til tildelingsvedtak.

Fiskeridirektoratets uttalelse isolert sett harmonerer dessuten dårlig med ordlyden i laksetildelingsforskriften § 14.<sup>332</sup> Av denne fremgår det at departementet bestemmer «når tillatelser til akvakultur av matfisk i sjøvann skal tildeles» og at departementet «kan fastsette nærmere vilkår og kriterier for tildeling av tillatelser til akvakultur». Det er imidlertid mulig å tolke «vilkår og kriterier» slik at det er de nærmere generelle kriteriene for å få akvakulturtillatelse som kan fastsettes, slik at å knytte vilkår til en tillatelse i den konkrete sak faller utenfor.

Det som uansett omfattes av bestemmelsen er videre forskrifter, som «Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvann i 2013». Denne trådte i

---

<sup>331</sup> Se også punkt 3.4.2

<sup>332</sup> Som er hjemlet blant annet i § 10 – se for øvrig 3.5.2.2

kraft den 24.06.2013, og inneholder hjemmel om å knytte vilkår til akvakulturtillatelser.

Forskriftens paragraf 9 i forskriften lyder som følgende:

«Kunnskap og erfaringar som blir hausta i bruk av løysingar som vinn fram ved tildeling av løyve etter denne forskrifta skal delast slik at det kjem heile akvakulturnæringa til gode.

Det skal setjast ytterlegare vilkår som medverkar til at dei kriteria som er avgjerande for tildelinga blir etterlevde.

Vilkåra skal gå fram av tilsegna og løyvedokumenta. (min understreking)»

I denne sammenheng er det annet ledd som er interessant – det skal settes vilkår for å medvirke til at kriteriene som er avgjørende for tildelingen av akvakulturtillatelser i 2013 blir etterlevd.

Det er også verdt å merke seg at forskriften slår fast at det «skal» settes ytterligere vilkår – ikke at det 'kan' settes vilkår.

Forskriften gir altså hjemmel til å knytte vilkår til tildeling av akvakulturtillatelse. Angående «avgjerande for tildelinga» oppstår spørsmålet om det menes avgjørende for tildelingen etter bare den aktuelle forskriften (tildeling av akvakulturtillatelser i 2013), eller om forskriften konkretiserer innholdet i akvakulturloven på en slik måte at loven selv hjemler å knytte vilkår til tildelingen av akvakulturtillatelser.<sup>333</sup>

Dersom Fiskeridirektoratets uttalelse om at loven ikke inneholder «uttrykkeleg heimel» til å knytte vilkår til tildelingsvedtak skal forstås som at det ikke kan settes slike vilkår i kraft av loven, og at dette er korrekt tolkning, vil forskriften fra 2013 mangle hjemmelsgrunnlag. Som nevnt utelukker ikke direktoratet at det kan settes vilkår, selv om hjemmelen ikke er «uttrykkeleg», og uttalelsen kan neppe tas til inntekt for en slik forståelse. Til dette kommer at spørsmålet i nevnte vedtak var hvorvidt fiskeriforvaltningen kunne sette vilkår som angikk å ivareta vill laks (se punkt 3.3.3), og på tross av formuleringen isolert sett må uttalelsen må ses på denne bakgrunn.

---

<sup>333</sup> Dette ville i utgangspunktet kunne være problematisk i forhold til lex superior, men det er etter uttalelser i forarbeidene på det rene at forskrifter kan være bestemmende for innholdet i akvakulturlovens miljønorm, se punkt 2.3.1

Videre når det gjelder forskriften gjelder denne bare for 2013, og tildelingsforskrift for 2014 er ikke gitt. Det finnes imidlertid tildelingsforskrift for 2009, selv om denne nå er opphevd.<sup>334</sup> I likhet med tildelingsforskriften fra 2013 inneholder den fra 2009 lignende bestemmelse om vilkår. Paragraf 10 lyder: «Det kan setjast vilkår som medverkar til at dei kriteria som er avgjerande for tildelinga blir etterlevde [...] Vilkåra skal gå fram av løyvedokumenta». Ordningen med å gi nærmere hjemmel til å knytte vilkår til akvakulturtillatelse er altså ikke ny fra 2013. Det er ikke foreslått endringer i ordningen i senere forarbeider til akvakulturloven<sup>335</sup>, noe som trekker i retning av at en tolkning hvor akvakulturloven § 10 hjemler å sette vilkår i forbindelse med tildeling av akvakulturtillatelse er forsvarlig.

En slik løsning synes også å være foretrukket i teorien – Gjelsvik/Dale mener dette er klart, og at «[e]nkeltvedtakskompetansen [i § 10 annet ledd] vil i første rekke kunne benyttes til å sette individuelle vilkår for drift i henhold til den enkelte akvakulturtillatelse».<sup>336</sup>

Også Myklebust mener akvakulturloven § 10 hjemler å knytte vilkår til akvakulturtillatelse.<sup>337</sup>

Ovenfor skisserte jeg to mulige måter å tolke § 10 på, der den ene var at «nærmere bestemmelser» omfattet også å sette vilkår. Etter ovennevnte behandling av foreliggende rettskildebilde må dette tolkningsalternativet være korrekt.

Akvakulturloven § 10 hjemler å knytte vilkår til tildelingen av akvakulturtillatelse. Jeg kommer nærmere inn på grensene for dette under punkt 3.6.3.

I tillegg til de ovennevnte grunnlagene som kan hjemle å knytte vilkår til akvakulturtillatelse er det sedvanerettslig grunnlag for at forvaltningen innenfor visse rammer kan knytte vilkår til begunstigende vedtak. At det kan ilegges vilkår selv om det ikke er uttrykkelig nevnt har betydning i forhold til § 6 nevnt ovenfor, og kan også supplere § 10 når det gjelder ilegging av vilkår.

I Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2003 side 764 avsnitt 61 uttales det at «[d]et fremgår ikke på samme måte i § 28-1 nr. 2 at det kan settes vilkår for vedtak om endring i reguleringsplan. Men

---

<sup>334</sup> Forskrift 12. mars 2009 nr. 298 om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvann for 2009

<sup>335</sup> Prop. 103 L (2012-2013)

<sup>336</sup> Gjelsvik/Dale (2010), side 75

<sup>337</sup> Myklebust, TFEi 2013-2, side 118

det er alminnelig akseptert at en slik adgang følger av at endringsvedtaket innebærer utøvelse av et forvaltningsmessig skjønn» (min understreking).

I sitatets første setning slås det altså fast at det ikke finnes uttrykkelig hjemmel for å ilegge tyngende vilkår – på lignende måte som i § 6. I neste setning kommer Høyesterett til at der forvaltningen har diskresjonært skjønn angående om de skal fatte begunstigende vedtak eller ikke, kan det ilegges tyngende vilkår.

Også Eckhoff/Smith er av den oppfatning at forvaltningens kompetanse til å knytte vilkår til begunstigende vedtak «nå har sedvanerettslig grunnlag».<sup>338</sup>

Det er således klart at forvaltningen også *uten hjemmel i formell lov* innenfor visse rammer kan knytte tyngende vilkår til begunstigende vedtak.

Dette innebærer at § 6 kan hjemle å knytte vilkår til akvakulturtillatelse, men da supplert av ulovfestet rett og et «fra-det-mer-til-det-mindre»-argument. I tillegg hjemler § 10 annet ledd å knytte vilkår til vedtak. Dette gjelder både tildelingsvedtak og øvrige vedtak.

### **3.6.3 Grensene for vedtak etter § 10 annet ledd og på ulovfestet grunnlag**

#### **3.6.3.1 Hvilke vedtak kan fattes etter § 10 annet ledd?**

Akvakulturloven § 10 er upresist utformet, og i punkt 3.4.2 ble det konkludert med at alternativene angående hvile vedtak som kan fattes ikke er uttømmende. Dette reiser spørsmål om det ikke finnes skranker for hvilke vedtak som kan fattes i kraft av § 10 annet ledd.

For det første er det klart at en viktig begrensning fremgår av bestemmelsen selv – kravene må være virkemidler «for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur». Om bestemmelser som ikke er uttømmende mener Eckhoff/Smith at det må «bero på tolkning av bestemmelsen hvilke *andre* plikter enn de som er regnet opp, det kan bli tale om. Lovens formål må tillegges stor vekt».<sup>339</sup>

For hva som ligger i «miljømessig forsvarlig akvakultur» og lovens formål vises det til oppgavens del 2.

---

<sup>338</sup> *Forvaltningsrett*, side 435

<sup>339</sup> *Op. cit.*, side 432

Når det gjelder grensene for hvilke vedtak som kan fattes etter regler som er lite presise mener Eckhoff/Smith at «bl.a. lovens formål og reelle hensyn må være bestemmende for tolkningen, og at vilkåret ikke må være *uforholdsmessig tyngende* sett i forhold til det som skal oppnås med bestemmelsen.<sup>340</sup> Videre mener de at grensene for hvilke vedtak som kan stilles når det foreligger generell vilkårshjemmel (som akvakulturloven § 10 tenderer mot) stort sett er de samme som når det ikke foreligger lovfestet vilkårshjemmel (se om § 6 og ulovfestet rett ovenfor).

Det er altså klart at vilkår satt etter uklar hjemmel må ligge innenfor de samme skrankene som vilkår satt på ulovfestet grunnlag. Dette harmonerer bra med at det etter punkt 3.2 ikke kan settes vanntette skott mellom vedtak som setter vilkår og vedtak som pålegger plikter som sådan.

Dette innebærer at også vedtak etter § 10 annet ledd, både i forbindelse med tildeling og ellers, må ligge innenfor rammene av lovens formål, reelle hensyn og ikke være uforholdsmessig tyngende – altså samme kriterier som etter vilkårlæren.

Videre i kapitlet behandles først hvilke vilkår som kan settes på ulovfestet grunnlag. Deretter behandles grensene forvaltningen må holde seg innenfor ved ileggelse av vilkår etter § 6 og den ulovfestede læren – og etter det ovennevnte har dette betydning også for hvilke vedtak som kan fattes etter § 10 annet ledd.

### **3.6.3.2 Hvilke vilkår kan ilegges med hjemmel i ulovfestet rett?**

Det offentlige kan i hovedsak knytte tre former for vilkår til et vedtak. Skrankene og vektingen av disse vil være noe ulikt etter hvilke type vilkår som knyttes til vedtaket.

Graver deler gruppene inn i vilkår knyttet til begunstigende vedtak som «påvirkningsmiddel ovenfor en part for å sikre seg mer nyanserte styringsmidler» (for eksempel vilkår om motytelser for tildeling av tillatelse eller ytelse), vilkår som tar sikte på å «motvirke skadevirkninger og ulemper som ellers kan følge av det tiltak som avgjørelsen oppmuntret til», og vilkår som blir satt for å «lette den offentlige administrasjon og kontroll med at hovedytelsen blir brukt på den tilsiktede måte».<sup>341</sup>

---

<sup>340</sup> Eckhoff/Smith (2010), side 434

<sup>341</sup> Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, Oslo, 3. utg., 2007, side 288

I den første gruppen vil vilkår kunne bli stilt for at det offentlige skal oppnå fordeler. I dette ligger ifølge Graver potensiale til effektiv ressursbruk og å kunne nå offentlige mål på en effektiv måte, hvor det offentlige og private drar nytte av hverandre. På den annen side kan presset mot den private som ønsker godet fra staten gå ut over den beskyttelsen den private «burde ha mot offentlige inngrep».<sup>342</sup> Dessuten kan det offentlige bli for konsentrert om hva de kan oppnå ved bruk av vilkår, «slik at viktige hensyn mot tillatelsen blir oversett».<sup>343</sup>

Når det gjelder vedtak om tillatelse til akvakulturdrift er situasjonen noe spesiell i denne sammenheng. På grunn av akvakulturnæringens lønnsomhet er det nyttig både for de private, ofte lokalsamfunnet (og lokalforvaltningen) og staten at det drives oppdrett. Risikoen Graver påpeker angående at det offentlige kan bli for konsentrert om egen vinning foreligger med andre ord i saker om akvakultur selv om det ikke settes ekstra vilkår av nevnte art.<sup>344</sup>

Eckhoff/Smith er for øvrig av den oppfatning at det ikke uten særlig hjemmel kan stilles vilkår som «tar sikte på å skaffe stat eller kommune *økonomiske fordeler*», med mindre det foreligger saklig sammenheng med vedtaket. Ved oppstart av akvakulturdrift kan altså ikke staten kreve vederlag på ulovfestet grunnlag.<sup>345</sup>

I noen tilfeller er det imidlertid nødvendig å stille vilkår, ikke for at forvaltningen skal oppnå en direkte fordel selv, men for å kunne oppnå lovens mål. Vilkår som ivaretar miljøhensyn kan være et eksempel på dette. I dette henseende er det imidlertid mer nærliggende å benytte seg av § 10, som gir klarere hjemmel jf. forrige punkt. Den ulovfestede læren vil likevel ha betydning dersom det ikke finnes tilstrekkelig klare holdepunkter for at § 10 kan benyttes i det konkrete tilfelle – i tillegg til at grensene forvaltningen må holde seg innenfor, som jeg skisserer nedenfor, har betydning i begge tilfeller.

I den tredje gruppen vil legalitetsprinsippet ofte sette begrensninger – kontroller og inspeksjoner mot borgere uten deres samtykke vil være urettmessig uten tilstrekkelig hjemmel. I saker om

---

<sup>342</sup> Op.cit., side 289

<sup>343</sup> Ibid.

<sup>344</sup> Nærmere i oppgavens del 1 og punkt 2.3.2

<sup>345</sup> Nærmere om dette i forhold til laksetildelingsforskriften § 16 som hjemler å kreve vederlag for den enkelte tildelingsrunde i punkt 3.6.4



akvakultur finnes det imidlertid en rekke hjemler for å foreta nødvendige kontroller<sup>346</sup>, og det er vanskelig å se behov for å kunne sette vilkår om overvåkning på ulovfestet grunnlag.

De mest sentrale skrankene når det gjelder å sette uhjemlede vilkår blir ofte kalt vilkårlæren. Læren er generell for forvaltningen, og rettspraksis som omhandler andre rettsområder enn akvakultur er således relevante når lærens nærmere innhold skal klargjøres.

Etter dette er det klart at for å motvirke skadevirkninger eller ulemper av tiltaket, som innvilgelse av tillatelse til å drive med akvakultur, kan forvaltningen sette vilkår som tjener dette formålet, også på ulovfestet grunnlag. Adgangen til å sette vilkåret vil da være videre enn om forvaltningen selv ønsker å oppnå en fordel med vilkåret.

Også vilkår som skal motvirke skadevirkninger eller ulemper av vedtaket må imidlertid ligge innenfor rammene av vilkårlæren, som behandles i det følgende.

### **3.6.3.3 Vilkaerslæren – generelt**

Skrankene for å knytte vilkår til vedtak både på sedvanerettslig grunnlag og etter uklar lovhjemmel fremgår etter det ovennevnte av ulovfestet rett.

I Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2010 side 612, avsnitt 42, uttales det at «[d]en alminnelige forvaltningsrettslige vilkaerslæren setter også grenser for hvilke regler som kan oppstilles, ved at vilkårene må ha saklig sammenheng med [vedtaket] og ikke være uforholdsmessig tyngende» (min understreking).

Et eksempel fra akvakulturforvaltningen hvor vilkaerslæren benyttes er Fiskeridirektoratets vedtak 12/12451 hvor det var satt vilkår om overvåking av lakselus. Direktoratet peker på at «[v]ilkår som settes ved innvilgende vedtak kan, i følge vilkaerslæren, heller ikke være urimelige, eller uforholdsmessig tyngende i forhold til det innvilgede godet».<sup>347</sup>

Dette støtter at vilkaerslæren gjelder også i saker om akvakultur, og nedenfor behandles lærens vurderingstemaer nærmere.

---

<sup>346</sup> Se punkt 3.4 og 3.5

<sup>347</sup> Vilkårene i den konkrete saken ble for øvrig opphevet. Saken behandles nærmere nedenfor.

### 3.6.3.4 Vilkåret må ha saklig sammenheng med vedtaket

Etter vilkårs læren må det være saklig sammenheng mellom det begunstigende vedtaket og vilkår som knyttes til det.

I 'sammenheng' ligger at vilkåret må følge vedtaket. Da er det et vilkår, og ikke et pålegg.<sup>348</sup> Dette alene er imidlertid ikke tilfredsstillende – det må foreligge *saklig sammenheng* mellom vedtaket og vilkåret. Dette innebærer at det må være sammenheng mellom lovens formål, myndighetens kompetanse, og det tyngende vilkåret som blir ilagt det begunstigende vedtaket.

For å finne lovens formål vil det være nødvendig å tolke hjemmelen for vedtaket. Også lovens formålsparagraf og ytterligere tolkningsfaktorer kan være relevante. I foreliggende sammenheng vises det til oppgavens del 2.

Videre må organet som fatter vedtaket ha kompetanse, ikke bare til å fatte vedtaket, men også til å stille det aktuelle vilkår. Vilråene må altså også omfattes av organets ansvarsområde.

Rettslig kan dette forankres i dommen inntatt i Rt. 1961 side 297, der innehaveren av et begravellesbyrå etter spesialkvote fikk en kjøpetillatelse av Veidirektoratet på «en stk. begravellesbil». Begravellesbilen ble ikke brukt til sitt formål før det var gått ti måneder, og etter skrivelier i lokalpressen fattet Veidirektoratet vedtak med vilkår om at bilen måtte lakkeres sort. Høyesterett bygde på at begravellesbilen skulle bli brukt i forbindelse med bisettelser, og at hvis dette ikke ble gjort eller ikke gjennomført innen rimelig tid var forutsetningen for kjøpetillatelsen misligholdt. Det uttales på side 299 at «[v]eidirektoratet måtte kunne trekke tillatelsen tilbake eller, om man ikke i første omgang ville gå så langt, stille Sundseth overfor valget om å underkaste seg nærmere angitte vilkår til sikring av kontrollen».

Videre vurderer Høyesterett vilrået opp mot vilkårs læren, og kommer til at «[n]år det gjelder det pålegg som ble gitt, at vognen skulle sortlakkeres, finner jeg det med lagmannsretten klart at pålegget ikke kan betegnes som vilkårlig, enn si sjikanøst; det var etter min mening et under de foreliggende omstendigheter rimelig krav som utvilsomt måtte ligge innenfor området for Veidirektoratets oppgaver i forbindelse med kontrollen med gjennomføringen av bilfordelingen».

---

<sup>348</sup> Se også punkt 3.2

Høyesterett kom altså til at vilkåret både hadde saklig sammenheng med vedtaket, og at det aktuelle organet hadde kompetanse til å fatte slikt vedtak, og sette slike vilkår.

Forholdet mellom akvakulturloven og andre lover (og akvakulturmyndighetene i forhold til andre myndighetsorganer) som i større eller mindre grad overlapper ble behandlet i punkt 2.5 og 3.3, og det vises til dette når det gjelder hvilke myndigheter som har kompetanse på de ulike felt. Når det er konkludert med at det ikke gjelder et strengt spesialitetsprinsipp i akvakulturretten gir dette akvakulturforvaltningen et relativt vidt ansvarsområde i alle saker om omhandler akvakultur.

Når det gjelder grensen for den nødvendige nærhet mellom vedtak og vilkår mener Graver at «adgangen til å sette vilkår for å avbøte skadevirkninger, kan ... tenkes å gå lenger enn de tilfellene som kan begrunne avslag eller tilbakekall av tillatelsen».<sup>349</sup> Dette innebærer at vilkår for å avbøte en skade kan bygge på et grunnlag som er mer perifert i forhold til vedtaket enn det grunnlag som kan begrunne avslag eller tilbakekall av tillatelsen.

Etter integrasjonsprinsippet vil miljøhensyn alltid være relevante ved offentlige beslutninger som kan ha innvirkning på miljøet, som ofte er tilfelle for beslutninger angående akvakultur.

Miljøhensyn vil generelt sett derfor ikke være utenforliggende hensyn i slike saker, men i det enkelte tilfelle kan kan naturligvis vilkår som skal ivareta miljøhensyn mangle saklig sammenheng med vedtaket. Å sette som vilkår for å gi akvakulturtillatelse at oppdretteren skal betale for tiltak til fordel for miljøet i en annen del av landet kan være et eksempel på dette.

En annen problemstilling er imidlertid mer praktisk, og kan illustreres av vedtak fra Hordaland fylkeskommune datert 18. mars 2011 (ref. 201013586-2/313). Vedtaket tilkjente akvakulturtillatelse, og et av vilkårene var at «[l]øyvet kan trekkjast attende eller anlegget kan verte kravd redusert dersom tilhøva skulle tilseie dette». Det er ikke klart hva som ligger i at «tilhøva skulle tilseie dette». Ofte vil nok en slik formulering være uproblematisk så lenge den private holder seg innenfor rammen av akvakulturloven, men om oppdretteren har godtatt et vilkår som ligger utenfor skrankene av vilkårs læren kan ikke vites. I et slikt tilfelle vil forvaltningen ha vid adgang til å definere hva som er brudd på vilkårene – aktøren har isolert sett

---

<sup>349</sup> Graver (2007), side 289

godtatt forvaltningens senere forståelse av både hva som er relevante omstendigheter, og av hva som er tilstrekkelig for å kreve å trekke akvakulturtillatelsen tilbake.

Ovennevnte vilkår har likhetstrekk med akvakulturloven § 9, som gir forvaltningen rett til å endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelse dersom det er «nødvendig ut fra hensynet til miljøet». Når slike formuleringer blir benyttet i lovgivning har imidlertid rettsanvenderen andre rettskilder å tolke ut fra – det vil ikke være tilfellet på samme måte dersom enkeltvilkår er utformet like generelt. Vilkår som er generelt utformet i den grad som ovennevnte eksempel, gir således både dårlig forutberegnelighet og rettssikkerhet.

I et annet vedtak, det tidligere nevnte fra Fiskeridirektoratet, datert 24.04.12 (ref.: 12/12451) ble vilkår satt av Sogn og Fjordane fylkeskommune i forbindelse med akvakulturtilatelse opphevet. Det aktuelle vilkåret ble knyttet til at Marine Harvest Norway AS skulle få endre anlegg og øke MTB, og krevde at den private aktøren «må bidra til auka overvakning av lakselus på villfisk i Sognefjorden i regi av akvakulturnæringa og relevante forskningsmiljø».

Begrunnelsen for opphevelsen var blant annet at direktoratet mente det ikke finnes hjemmel for å sette slikt vilkår i kraft av akvakulturloven eller laksetildelingsforskriften. Da kommer den ulovfestede adgangen til å sette vilkår og vilkårs læren til anvendelse, og forvaltningen kan «sette vilkår ved innvilgende vedtak, men [et] grunnleggende krav er at vilkårene har saklig sammenheng med den innvilgende begunstigelsen og den aktuelle hjemmelslovens formål».<sup>350</sup>

Dette reiser to spørsmål. Det ene er om forhold som ligger under kjerneområdet til matloven (og Mattilsynet) avskjærer at akvakulturmyndighetene setter strengere vilkår. Dette ble besvart negativt i punkt 3.3.3.<sup>351</sup>

Det neste spørsmålet omhandler lovens formål – mer bestemt om forvaltningens adgang til å stille vilkår for å ivareta miljøet begrenses av akvakulturloven formålsparagraf. Akvakulturloven § 1 slår fast at formålet med akvakulturloven er å «fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten». Når dette skak skje *innenfor* rammene av bærekraftig utvikling betyr det at økonomiske

---

<sup>350</sup> Sitat fra nevnte vedtak

<sup>351</sup> Se også neste punkt om det aktuelle vedtaket

hensyn ikke skal gå foran miljømessige.<sup>352</sup> Miljøet langs den norske kysten er stort sett bra (der det kan være aktuelt å drive med akvakultur i alle fall), og det som må til for å ha en miljømessig forsvarlig akvakultur i henhold til formålsparagrafen er i hovedsak å motvirke skadevirkninger. I tidligere nevnte dom, Rt. 2003 side 764 avsnitt 61, slås det fast at for å motvirke skadevirkninger «vil utgangspunktet være at forvaltningsmyndigheten kan sette vilkår som tjener til å motvirke de skadevirkninger eller ulemper som ellers kan følge av vedtaket».

Å ha adgang til å stille vilkår som bare delvis kan motvirke skadevirkninger av vedtaket vil vanskelig kunne sikre miljømessig forsvarlighet, noe som trekker i retning av at ulovfestede vilkår som skal motvirke skade på miljøet må tillates i stor utstrekning, og at adgangen ikke innskrenkes av § 1.

Om vedtak med nærmere vilkår har saklig sammenheng med loven etter § 10 annet ledd må avgjøres konkret, men dersom vedtaket skal motvirke skadevirkninger vil dette ofte være tilfellet – og slike vedtak må tillates i stor utstrekning.

### **3.6.3.5 Vilkåret kan ikke være uforholdsmessig tyngende**

Neste skranke etter vilkårlæren er at vilkår som gis i sammenheng med et begunstigende vedtak ikke kan være uforholdsmessig tyngende i forhold til hva som ønskes oppnådd med vedtaket. Etter det ovennevnte gjelder denne skranken også for vedtak etter § 10 annet ledd.

I Rt. 1979 side 994 hadde en drosjesjåfør blitt fritatt fra tilslutningsplikt<sup>353</sup> til en drosjesentral mot at han frasa seg drosjeløyvet etter fylte 70 år (ca. to år fra vedtaket ble fattet). Etter to år ble løyvet tilbakekalt av løyveutvalget. Tilbakekallelsen ble påklagd, og Samferdselsdepartementet opphevet vedtaket. Høyesterett kom til at vedtaket var ugyldig på grunn av vilkåret om at sjåføren måtte si fra seg løyvet etter to år. Det uttales på side 1000 at «[l]øyveutvalget hadde ingen hjemmel i lov for å sette dette ylkår [!], og må da i denne sak anses avskåret fra å oppstille en betingelse av slik art og så dyptgripende innhold». Videre; «[l]øyveutvalget hadde da ikke adgang til å tilbakekalle Endresens drosjeløyve på grunnlag av betingelsen».

---

<sup>352</sup> Se for øvrig punkt 2.3.2 om formålsparagrafen

<sup>353</sup> Plikt til å være tilsluttet sentralen for å inneha drosjeløyve

Vilkåret var altså så inngripende at det ble ansett uforholdsmessig tyngende. Hva som regnes å være uforholdsmessig i den enkelte sak må avgjøres konkret, også når det gjelder saker om akvakultur.

Så lenge vilkåret har saklig sammenheng med vedtaket kan vilkårets art være nær sagt hva som helst, så lenge det heller ikke er uforholdsmessig tyngende. Verken vilkår om å utføre ellers offentlige oppgaver<sup>354</sup> eller å avstå grunn<sup>355</sup> for å oppnå noe er upraktisk. Når det gjelder hvilke vilkår den private kan samtykke til vises det til neste punkt.

Angående forholdsmessighetsvurderingen er det uansett klart at det må gjøres en interesseavveining mellom oppdretters ønsker og behov, og behovet for å sette vilkår for å ivareta miljøet.<sup>356</sup> Videre ligger det implisitt i vurderingen av om noe er uforholdsmessig tyngende at det «mildeste» vilkåret som vil oppnå målet skal benyttes. Noen eksempler fra praksis kan klargjøre grensen ytterligere.

I det nevnte vedtaket fra Fiskeridirektoratet, datert 24.04.12 (ref.: 12/12451) ble de i tillegg til det ovennevnte vist til at å bidra til økt kunnskap om hvor mye lakselus som er i vannmassene er en forvaltningsoppgave, som ligger til Mattilsynet. Fiskeridirektoratet kom til at det var «overflødig og urimelig å pålegge en privat part samfunnsmessige plikter som et forvaltningsorgan ved lov allerede er forpliktet til å ivareta».

Som nevnt i punkt 3.3.3 gir direktoratet uttrykk for at det gjelder et spesialitetsprinsipp innenfor akvakulturetten. I tillegg synes imidlertid vurderingen å være basert på at Mattilsynet allerede skulle utføre den aktuelle oppgaven, og at det således var uforholdsmessig tyngende å stille vilkåret til den private. Etter min mening burde dette alene vært vedtakets begrunnelse: oppgaven om å bidra til økt kunnskap om lakselus i vannmassene er en oppgave som ligger til Mattilsynet, og det var derfor uforholdsmessig tyngende å pålegge MH denne samfunnsmessige plikten.

Et annet eksempel fra akvakulturforvaltningen er nevnte sak om Tordenskjold Cod Farm<sup>357</sup> (TCF), se punkt 2.4.5, hvor TCF på nærmere vilkår fikk akvakulturtillatelse. Både TCF og en rekke andre påklagde vedtaket, med ulike begrunnelser. TCF klagde på grunn av et av vilkårene

---

<sup>354</sup> Se Rt. 2003 side 764

<sup>355</sup> Se Rt. 1964 side 209

<sup>356</sup> Se Myklebust, TFEi 13-2, side 122

<sup>357</sup> Vedtak av Hordaland fylkeskommune, datert 18. mars 2011 (ref. 201013586-2/313).

– nemlig at «[b]efruktede egg skal ikke slippe ut i det frie miljø». TCF mente det «per dags dato ikke er mulig å innfri dette vilkåret», fordi akvakultur er biologisk produksjon med variabler det ikke er mulig å kontrollere med absolutt sikkerhet.

Dette besvarte Fiskeridirektoratet med at «[e]tter det Fiskeridirektoratet kjenner til er det per i dag mulig i stor grad å sikre at det ved akvakultur av torsk ikke slippes ut befruktete egg i det frie miljø. Dette vil eksempelvis kunne gjøres ved tidlig utslakting gjerne kombinert med lysbehandling, eller ved kjønnsortering på et tidlig nok stadium i kjønnsmodningsprosessen. Om dette er tilstrekkelig lønnsomt er Fiskeridirektoratet uvedkommende» (min understreking).

Når Fiskeridirektoratet så strengt slår fast at spørsmål om lønnsomhet ikke er dem vedkommende må det ses som et uttrykk for at når det gjelder miljøhensyn skal det mye til før vilkåret er uforholdsmessig tyngende. Dette trekker i retning av at forvaltningen har stor grad av frihet til å knytte tyngende vilkår til vedtak for å sikre miljøet i saker om akvakultur.

Dette harmonerer med en «fra-det-mer-til-det-mindre»-argumentasjon, og tilsier at akvakulturforvaltningen kan sette så tyngende vilkår som nødvendig for å motvirke skadevirkninger, og oppnå miljømessig forsvarlighet. Dette vil gjelde også for vedtak etter § 10 annet ledd. Med andre ord – så lenge det er for å oppnå «miljømessig forsvarlig» akvakulturdrift kan et vedtak etter § 10 annet ledd være tyngende i den grad det er nødvendig.

#### **3.6.3.6 Kan adgangen til å sette vilkår utvides?**

Når grensene for å sette vilkår skal klargjøres må det også ses til om adgangen til å sette vilkår kan utvides. I noen tilfeller kan forvaltningen ha kompetansegrunnlag til å sette strengere vilkår enn det som følger av vilkårlæren fordi den private part har samtykket. Incentivet den private har til å samtykke vil gjerne være å oppnå en eller annen fordel.<sup>358</sup>

Et eksempel på at det ovennevnte finnes i Rt. 2003 side 764. Saken gjaldt «spørsmålet om det som vilkår for dispensasjon fra reguleringsplan kunne pålegges utbyggeren av en forretningseiendom å bekoste gang- og sykkelvei som er del av et overordnet sykkelveinett i tilknytning til riksvei».<sup>359</sup>

---

<sup>358</sup> Eckhoff/Smith (2010), side 373

<sup>359</sup> Avsnitt 1

Det blir, i avsnitt 71, lagt avgjørende vekt på at det ved ileggelse av vilkåret om utbygging av gang- og sykkelvei forelå samtykke fra den private part.

Spørsmålet videre er om det samme kan skje i saker om akvakultur – kan samtykke fra oppdretterne utvide adgangen til å stille vilkår i saker om akvakultur?

For at akvakulturmyndighetene på bakgrunn av samtykke skal kunne sette strengere vilkår enn etter vilkårs læren, må de private ha kompetanse til å gi samtykke. Det de private samtykker til må altså ligge under deres autonomi. Et eksempel på rettigheter i forvaltningsretten som ikke kan oppgis er en del rent personlige.<sup>360</sup> Slike strengt personlige rettigheter foreligger ikke i saker om akvakultur, og er således ikke et tema.

Som nevnt i punkt 2.2.1 drives som regel ikke akvakultur på egen eiendom. Det ellers praktiske alternativet å frastå rettigheter til egen eiendom, eller å avstå egen eiendom, er således heller ikke mulig i foreliggende sammenheng. Den private kan naturligvis heller ikke samtykke til noe som strider mot akvakulturloven, naturmangfoldloven mv.

Det som gjenstår av vilkår den private kan godta er således i hovedsak økonomiske byrder.<sup>361</sup>

Akvakulturnæringen er som nevnt innledningsvis en lønnsom næring, og mange av aktørene er sterke både når det gjelder kunnskap og økonomi.<sup>362</sup> På linje med andre næringsdrivende må disse gjøre vurderinger av hvorvidt prosjekter og lokaliteter er lønnsomme, og benytte seg av sin avtalekompetanse i henhold til dette. Dersom en privat part samtykker til et vilkår vil dette være en del av vurderingen for prosjektets lønnsomhet – noe en stor kommersiell aktør bør ha gode forutsetninger til å vurdere.

Dette tilsier at adgangen til å sette vilkår kan utvides med samtykke. Samtykket må likevel ligge innenfor den privates autonomi, og i saker om akvakultur er denne i hovedsak begrenset til å påta seg økonomiske byrder.

---

<sup>360</sup> Eckhoff/Smith (2010), side 374-376

<sup>361</sup> Se også Myklebust, TFEi 2013-2, side 122

<sup>362</sup> Ibid.



### 3.6.4 Etterlater forskriftene rom til å fatte vedtak med tyngende vilkår?

Ovenfor har jeg vist adgangen forvaltningen har til å gi forskrifter og enkeltvedtak for å oppnå «miljømessig» forsvarlig akvakultur. Når forvaltningen har anledning til å benytte seg av begge deler reiser dette spørsmål om begge deler kan gjøres på samme tilfelle.

Tilfeller med klar hjemmel for å ilegge vilkår er ikke problematiske i denne sammenheng, og i det følgende er det vilkår etter § 10 og på ulovfestet grunnlag som er temaet.

Altså; kan en oppdretter, som er ilagt tyngende krav etter forskrift, bli tynget ytterligere av vilkår etter § 10 eller på ulovfestet grunnlag gitt i enkeltvedtak? Eller må de relevante forskriftene anses å uttømme hvilke plikter som kan pålegges angående temaet for den aktuelle forskriftsbestemmelsen?

Formulert annerledes kan det spørres om bestemmelsene i forskriftene er hhv. minimumsnormer eller standardnormer.<sup>363</sup>

Når dette skal besvares er den aktuelle forskriftsbestemmelsen et hensiktsmessig sted å starte.

I enkelte forskriftsbestemmelser fremgår det klart at det kan stilles strengere krav enn det som fremgår av forskriften – og i slike tilfeller er det uproblematisk å gjøre dette. Eksempel kan være laksetildelingsforskriften § 36 siste ledd, som gir forvaltningen mulighet til å stille strengere krav til miljøundersøkelser enn hva som er utgangspunktet. Også akvakulturdriftsforskriften § 50 er av denne karakter. Det fremgår blant annet etter tredje ledd at «[m]atfisk i akvakulturanlegg med mer enn 3 000 og mindre enn 50 000 matfisk, skal ha minst 4 rutinemessige helsekontroller per år». Forvaltningen kan altså kreve at det skal være flere enn 4 helsekontroller pr. år, jf. «minst».

I de fleste bestemmelsene fremgår det likevel ikke om det kan stilles ekstra krav i forhold til forskriften. Da må bestemmelsene tolkes, og utgangspunktet er deres ordlyd samt øvrige relevante tolkningsmomenter.<sup>364</sup> Etter del 2 jf. punkt 3.6.3 er det klart at akvakulturloven § 10 favner vidt, og at det ofte vil være i tråd med lovens formål å sette vilkår for å oppnå miljøstandarden. Dette må være utgangspunktet også dersom området er regulert av forskrifter.

---

<sup>363</sup> Se også Myklebust, TFEI, 2013-2, side 118 og 119

<sup>364</sup> Ibid.

Likevel er det nødvendig for de private å ha en viss forutberegnelighet, noe som trekker i retning av at regulering gjennom enkeltvedtak ikke burde skje der det allerede finnes omfattende detaljerte forskrifter. At forskrifter er et uttrykk for hva kompetent myndighet regner å være «miljømessig forsvarlig» jf. § 10 trekker i samme retning.

Myklebust mener det må legges til grunn at «*dess meir konkrete reglane* i forskriftene er med omsyn til slikt som aktuelle tiltak, tal på kontrollar, tidspunkt osv., dess meir kan det tyde på at forvaltninga har søkt å avklare relevante miljøutfordringar og behov for «tiltaksplaner» gjennom forskrifter»<sup>365</sup>, og at det således er levnet mindre adgang til å ilegge vilkår gjennom enkeltvedtak.

Videre mener Myklebust at nevnte begrensning gjelder den som har kompetanse etter forskriften<sup>366</sup>. Det vil si at en detaljert forskriftsbestemmelse som gir kompetanse til Mattilsynet ikke begrenser akvakulturmyndighetenes adgang til å fatte ytterligere vilkår dersom tilfellet også omfattes av ordlyden i for eksempel akvakulturloven.

Dette harmonerer med *lex superior* og det ovennevnte om integrasjonsprinsippet<sup>367</sup>, samt konklusjonen på hvorvidt det gjelder et spesialitetsprinsipp i akvakulturretten.<sup>368</sup>

Svaret på problemstillingen er således at som utgangspunkt kan den myndighet som er gitt kompetanse av forskriften ilegge ytterligere byrder gjennom enkeltvedtak. På grunn av de private behov for å kunne innrette seg etter regelverket er dette likevel ikke tilfelle dersom bestemmelsen er taus om slik adgang, og forskriftsbestemmelsen som dekker området er veldig konkret utformet. Likevel kan selv ikke en konkret utformet forskriftsbestemmelse som retter seg mot et sektororgan innskrenke andre myndigheters kompetanse til å sette vilkår.

---

<sup>365</sup> Ibid.

<sup>366</sup> Ibid.

<sup>367</sup> Punkt 2.4.2 jf. 3.3

<sup>368</sup> 3.3.2 og 3.3.3

### **3.6.5 Om endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelse. Kan det knyttes tyngende vilkår til vedtak som allerede er gitt?**

For å drive med akvakultur er det nødvendig med akvakulturtillatelse, som bare gis mot et vederlag på ti millioner kr.<sup>369</sup> I tillegg til dette medfører driften i seg selv betydelige kostnader – produksjonsutstyr, lønn osv. Oppstart av akvakulturdrift vil på grunn av de betydelige kostnadene gi en forventning til drift, og de private har behov for forutberegnelighet.

Spørsmålet videre er om denne forventningen og de private behov for forutberegnelighet er beskyttet i slik grad at den innskrenker forvaltningens mulighet til å fatte tyngende eller å knytte vilkår til vedtak som allerede er gitt.

Det er flere rettsgrunnlag som kan tenkes å beskytte behovet de næringsdrivende har til forutberegnelighet, blant annet Grl. § 97 og EMK tp. 1-1<sup>370</sup>, og forvaltningens adgang til å trekke tilbake eller endre akvakulturtillatelsen må ligge innenfor disse skrankene. Oppgavens rammer tillater imidlertid ikke en grundig behandling av dette, og det legges til grunn at de aktuelle bestemmelsene i akvakulturloven er i overenstemmelse med nevnte skranker.

Som nevnt i punkt 3.6.1 hjemler § 9 å «endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen [...] dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet». Etter bestemmelsens ordlyd er det klart at dette gir forvaltningen mulighet til å endre eller trekke tilbake en akvakulturtillatelse dersom det er nødvendig, og etter forarbeidene innebærer dette «også endringer som medfører at det tas bort vilkår og knyttes nye vilkår til tillatelsen».<sup>371</sup>

Spørsmålet er da hva som ligger i «nødvendig ut fra hensynet til miljøet». Det som er nødvendig ut fra hensynet til miljøet er, jf. oppgavens del 2, at miljønormen overholdes. Dersom det drives akvakultur som ikke er miljømessig forsvarlig har akvakulturforvaltningen mulighet til å endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen etter § 9.

Etter forarbeidene er fullstendig tilbaketrekking av tillatelse et «svært inngripende tiltak, som må brukes med varsomhet».<sup>372</sup> Hva som er «nødvendig ut fra hensynet til miljøet, må [imidlertid] vurderes ut fra den kunnskap som til enhver tid finnes om miljøeffekter av akvakultur». Videre

---

<sup>369</sup> Etter laksetildelingsforskriften § 16, se for øvrig punkt 2.2.2 og 3.5.2.2

<sup>370</sup> Hvorvidt en akvakulturtillatelse er «posession» m.v.

<sup>371</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 62

<sup>372</sup> Ibid.

pekes det på at hva som er miljømessig forsvarlig kan endre seg, og at tilbaketrekking kan «være aktuelt selv om produksjonen drives i henhold til alle krav som følger av loven og forskrifter gitt i medhold av loven».

Når det gjelder adgangen forvaltningen har til å fatte tyngende vedtak for å oppnå miljømessig forsvarlig akvakultur, i stedet for å trekke tillatelsen tilbake, vises det til punkt 3.6.1 – 3.6.3.

#### 4. AVSLUTNING

Miljønormen i akvakulturloven fremgår av § 10 og danner en ramme alle sider av akvakultur må skje innenfor. Bestemmelsen tillater en viss negativ påvirkning av miljøet, men denne må være bærekraftig og miljømessig forsvarlig. I hvilken grad negativ påvirkning skal tillates kan ikke besvares generelt, og vurderingen vil ofte inneholde en viss grad av skjønn.

Ved rettsanvendelsen må miljønormen suppleres av andre rettskildefaktorer, både de øvrige bestemmelsene i akvakulturloven kapittel III og forskrifter gitt i kraft av disse – i tillegg til faktorer utenfor loven.

Både sektorovergrepene regler, føre-var-prinsippet, prinsippet om total belastning og økosystembasert tilnærming er viktig i denne sammenheng, og dersom et tiltak ikke er i tråd med ovennevnte miljørettslige regler og prinsipper vil dette trekke i retning av at tiltaket ikke er «miljømessig forsvarlig» i akvakulturlovens forstand.

Til dette kommer at både flere av reglene i kapittel III og i aktuelle forskrifter på ulike måter ivaretar ovennevnte miljørettslige prinsipper, og således fremstår som konkretiseringer av disse – tilpasset akvakultur.

Videre gjør de ovennevnte prinsippene miljønormen dynamisk. Både fordi det ikke skal iverksettes tiltak med ukjente konsekvenser, og fordi tiltak skal vurderes ut fra deres påvirkning på hele økosystemer, er forvaltningens kunnskapsgrunnlag viktig. All kunnskap som kan bidra til bærekraftig bruk av naturen er relevant, og naturvitenskap vil på denne måten være en sentral premissleverandør ved lovanvendelsen. Det er altså ikke bare lovgiver og departementet som er normgivende, men også i noen grad fagfelt innenfor de naturvitenskapelige disipliner som angår akvakultur.

I ethvert tolkningstilfelle vil også konkrete forhold ha betydning for hva som skal defineres som «miljømessig forsvarlig». Miljønormens nærmere innhold kan derfor ikke klarlegges på en måte som passer alle tilfeller. Normens innhold kan dessuten endres over tid – både som følge av ny kunnskap om miljøet, at miljøet ender seg og/eller at ny teknologi benyttes.

Videre er det klart at akvakulturmyndighetene har vide fullmakter for å oppnå «miljømessig forsvarlig» akvakultur. Dette kan gjøres blant annet ved å vedta forskrifter, unnlate å gi

akvakulturtillatelse eller knytte ekstra vilkår til tillatelse, fatte vedtak for å ivareta miljøet etter drift er iverksatt, eller å trekke tilbake akvakulturtillatelsen dersom det er nødvendig.

Det er også klart at det ikke gjelder et strengt spesialitetsprinsipp innenfor akvakulturretten. Akvakulturmyndighetene kan derfor fatte vedtak for å ivareta miljøet i slike saker – også på områder som i hovedsak forvaltes av andre særorganer. Dette innebærer også at akvakulturmyndighetenes kompetanse ikke innskrenkes av forskrifter som retter seg mot andre organer.

Opgaven har avdekket at akvakulturlovens forhold til enkelte miljømessige faktorer er uklart. Dette gjelder i hovedsak faktorer som primært ligger under matloven. En rettspolitisk vurdering i så måte er at forholdet mellom akvakulturloven og matloven burde presiseres av lovgiver.

Videre har akvakulturnæringen hatt sterk vekst siden 1990-tallet, og Riksrevisjonen mener denne ikke har vært tilstrekkelig miljøtilpasset «slik Stortinget har forutsatt».<sup>373</sup> Det er sannsynlig at veksten fortsetter, og for å bøte på det ovennevnte kan et grep være å utvide miljønormen til å gjelde også forhold før og etter den direkte produksjonen. Dersom blant annet anskaffelse av fôr til produksjon måtte vært «miljømessig forsvarlig» ville dette bidratt til en miljønorm som hadde ivaretatt miljøet som helhet i enda større grad.

---

<sup>373</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksnæringen, Dokument 3:9 (2011-2012), side 12

## 5. LITTERATURLISTE

### Lover

- 1814 Lov 17. mai 1814 Kongeriget Norges Grundlov
- 1902 Lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov
- 1918 Lov 31. mai 1918 om avslutning av avtaler, og fuldmagt og om ugyldige viljeserklæringer
- 1961 Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar
- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
- 1981 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall
- 1988 Lov 13. mai 1988 nr. 26 om inkassovirksomhet og annen inndriving av forfalte pengekrav
- 1988 Lov 17. juli 1988 nr. 56 om årsregnskap
- 2000 Lov 24. november 2000, nr. 82 om vassdrag og grunnvann
- 2001 Lov 15. juni 2001 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelsepersonell
- 2001 Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard
- 2003 Lov 09. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet
- 2003 Lov 19. juni 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet m.v.
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur
- 2008 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling
- 2009 Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd
- 2009 Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold
- 2012 Lov 21. juni 2012 nr. 74 om endringer i akvakulturloven

## Opphevede lover

- 1970 Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern
- 1973 Midlertidig lov 8. juni 1973 nr. 48 om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk
- 1981 Lov 15. mai 1981 nr. 19 om bygging m.v. av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk og skalldyr
- 1985 Lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.

## **Forskrifter**

- 2004 Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften), 22.12.2004 nr. 1798
- 2004 Forskrift om tildeling, endring og bortfall av konsesjoner for oppdrett av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret, 22.12.2004 nr. 1799
- 2006 Forskrift om rammer for vannforvaltningen, 15.12.2006 nr. 1446
- 2008 Forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften), 17.06.08 nr. 822
- 2009 Forskrift om konsekvensutredninger, 26.06.2009 nr. 855
- 2009 Forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder, 22.06.2009 nr. 961
- 2011 Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften), 16.08.2011 nr. 849
- 2012 Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg, 05.12.2012 nr. 1140
- 2013 Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2013, 24.06.2013 nr. 754



## Opphevede forskrifter

- 2009 Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2009, 12.03.2009 nr. 298

## **Rettspraksis**

- Rt. 1964 side 209
- Rt. 1985 side 1128
- Rt. 1993 side 528
- Rt. 2003 side 764
- Rt. 2005 side 1577
- Rt. 2011 side 556
- RG. 2008 side 1465

## **Forarbeider**

### Proposisjoner

- Prop. 103 L (2012-2013) Endringer i akvakulturloven
- Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold
- St.prp. nr. 75 (2007-2008) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 Om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet)
- Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakultur

### Norges offentlige utredninger

- NOU 2013:8 Med los på sjøsikkerhet
- NOU 2012:4 Trygg hjemme
- NOU 2004:28 Om lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold

## Stortingsmeldinger

- Meld. St. 1 (2013-2014) Nasjonalbudsjettet 2014
- Meld. St. 22 (2012-2013) Verdens fremste sjømatnasjon
- St.meld. nr. 14 (2004-2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap

## Innstillinger til Stortinget

- Innst.407 L (2012-2013) Innstilling fra næringskomiteen om endringer i akvakulturloven
- Innst. S. nr. 163 (1991-1992) Om endringer i Grunnloven, til § 110b
- Innst.O.nr.2 (1966-1967) Innstilling fra justiskomiteen om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker

## Kongelige resolusjoner

- Kongelig resolusjon – Forvaltningsplan for vannregion Troms, [www.vannportalen.no/kgl\\_res\\_Troms\\_endelig\\_gHjjV.pdf](http://www.vannportalen.no/kgl_res_Troms_endelig_gHjjV.pdf), side 6, sist sjekket 22.04.14

## Juridisk teori

- Andenæs, Johs./Fliflet, Arne, *Statsforfatningen i Norge*, 10. utg., Oslo, Universitetsforlaget, 2006
- Backer, Inge Lorange, *Naturvern og naturinngrep*, Oslo, Universitetsforlaget, 1986
- Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, Oslo, Universitetsforlaget, 2. utgave, 2009
- Eckhoff, Torstein/Smith, Eivind, *Forvaltningsrett*, Oslo, Universitetsforlaget, 9. utgave, 2010
- Fosse, Malin, *Miljøhensyn ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg*, Oslo, Institutt for offentlig rett, UiO, 2011
- Gjelsvik, Torbjørn/Dale, Martin Holger *Akvakulturloven med kommentarer*, Oslo, Advokatfirmaet Schjødt DA, 1. utgave 2010
- Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, Oslo, Universitetsforlaget, 3. utg. 2007

- Myklebust, Ingunn Elise, *Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering for akvakultur*, Tidsskrift for Eiendomsrett 13-2, Gyldendal, 2013
- Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, Bergen, Universitetsforlaget, 2. utg. 2004
- Bernt, Jan Fridthjof/Rasmussen, Ørnulf, *Frihagens Forvaltningsrett*, Bind 1, Bergen, Fagbokforlaget, 2. utgave, 2010

#### Foredrag:

- Myklebust, Ingunn Elise, UiB, Foredrag med tittelen «Vilkår ved vedtak som gjev løyve til bruk av kyst og sjøområde»

#### Internasjonale kilder

- Direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk
- Rio Declaration on Environment and development, 3.-14. June 1992, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>, sist sjekket 22.04.14

#### Høringer og høringsuttalelser

- Forskriftsutkast om særskilt regulering av akvakultur i Hardangerfjorden, [http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Hoeringer/2013/Forskriftsutkast\\_Hardangerfjorden.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Hoeringer/2013/Forskriftsutkast_Hardangerfjorden.pdf), sist sjekket 22.04.14
- Høringsuttalelse 06.03.2009 – forslag til endringer i akvakulturloven, fra Mattilsynet, [http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Hoeringer/2009/akvakulturlov\\_endring/Mattilsynet.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Hoeringer/2009/akvakulturlov_endring/Mattilsynet.pdf), sist sjekket 22.04.14
- Samlet oversikt over høringsuttalelser angående «Forslag om videreutvikling av produksjonsreguleringssystemet (MTB)», <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/horinger/horingsdokumenter/2013/horing-av-forslag-om-videreutvikling-av-/horingsuttalelser.html?id=739001>, sist sjekket 22.04.14
- Høringsuttalelse 06.01.14, fra Marine Harvest ang. videreutvikling av produksjonsreguleringssystemet (MTB), [http://www.regjeringen.no/pages/38487648/Marine\\_Harvest.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/38487648/Marine_Harvest.pdf), sist sjekket 22.04.14

## Forvaltningsvedtak

- Fiskeridirektoratet
  - Vedtak 13/6687, datert 20.11.13
  - Vedtak 13/2165, datert 09.04.13
  - Vedtak 12/12451, datert 25.10.2012,  
[http://www.sfj.no/sff/k2post.nsf/viewAttachmentsMail/C1256B3B0048FBA8C1257AA6003474B8/\\$FILE/12081917.PDF](http://www.sfj.no/sff/k2post.nsf/viewAttachmentsMail/C1256B3B0048FBA8C1257AA6003474B8/$FILE/12081917.PDF), sist sjekket 22.04.14
  - Vedtak, 12/3041, datert, 24.04.12,  
[http://www.sfj.no/sff/k2post.nsf/viewAttachmentsMail/C1256B3B0048FBA8C12579C9002DFD23/\\$FILE/12025654.PDF](http://www.sfj.no/sff/k2post.nsf/viewAttachmentsMail/C1256B3B0048FBA8C12579C9002DFD23/$FILE/12025654.PDF), sist sjekket 22.04.14
  - Vedtak 10/4316, datert 10.08.2010,  
<http://gfetw.no/akvakultur/aktuelt/2010/0810/endelige-vedtak-i-hordaland>, sist sjekket 22.04.14
  - Vedtak 07/254, datert 27.01.2009, «Tordenskjold Cod Farm AS»
  - Vedtak 08/9192, datert 03.09.2008, «Storfjord Torsk AS»
  - Vedtak 06/14643, datert 21.04.2008, [http://www.innherredsamkommune.no/saker/skom/080515/19\\_16.pdf](http://www.innherredsamkommune.no/saker/skom/080515/19_16.pdf), sist sjekket 22.04.14
  
- Finnmark fylkeskommune
  - Tildelingsvedtak 13/5150 datert 19.08.2013, ref.: 201302901-20
  
- Hordaland fylkeskommune
  - Vedtak, datert 18. mars 2011, ref. 201013586-2/313
  
- Fylkesmannen i Rogaland
  - Vedtak, datert 15.02.12, ref. 2010/5853
  
- Nord-Trøndelags fylkesråd
  - Vedtak 09/131, datert 23.06.2009,  
<http://www.ntfk.no/bibliotek/saker/2009/FR/FR09131.htm>, sist sjekket 22.04.14

- Hammerfest kommune
  - o Rådmannens forslag til vedtak, datert 03.09.2013, saksnr. 2012/2049-9

### **Planer etter vannforskriften**

- Samlet oversikt over planprogrammene for de ulike vannregionene i Norge,  
<http://www.vannportalen.no/hovedEnkel.aspx?m=37072&amid=3549933>, sist sjekket 22.04.14
- Planprogram for vannregion Nordland og Jan Mayen 2011-2015,  
[http://www.vannportalen.no/hovedEnkel.aspx?m=46119&amid=3549408&fm\\_site=31134](http://www.vannportalen.no/hovedEnkel.aspx?m=46119&amid=3549408&fm_site=31134), sist sjekket 22.04.14
- Planprogram for vannregion Troms 2011-2015,  
[http://www.vannportalen.no/enkel.aspx?m=64072&amid=3529917&fm\\_site=31134](http://www.vannportalen.no/enkel.aspx?m=64072&amid=3529917&fm_site=31134), sist sjekket 22.04.14
- Forvaltningsplan for vannområdet Bardu-/Måselvassdraget – Malangen,  
[http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&ved=0CEQQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.vannportalen.no%2FTroms\\_komplett\\_fvp\\_sm\\_wu5zG.pdf.file&ei=q8sVU76MCcPMYgPcu4DQAAQ&usg=AFQjCNFoOALi7jGXYrwtIL5En1l6mN0fag&sig2=a\\_Eh1oVRuj86gN2MksHYMQ&bvm=bv.62286460,d.bGQ](http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&ved=0CEQQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.vannportalen.no%2FTroms_komplett_fvp_sm_wu5zG.pdf.file&ei=q8sVU76MCcPMYgPcu4DQAAQ&usg=AFQjCNFoOALi7jGXYrwtIL5En1l6mN0fag&sig2=a_Eh1oVRuj86gN2MksHYMQ&bvm=bv.62286460,d.bGQ), sist sjekket 22.04.14
- Regional plan for Vefsna,  
<http://www.nve.no/PageFiles/742/PDF%20060114.pdf?epslanguage=no>, sist sjekket 22.04.14
- Tiltaksprogram for Ranfjorden <http://www.vannportalen.no/enkel.aspx?m=64216>, sist sjekket 22.04.14
- Tiltaksprogram for vannregion Nordland,  
[www.vannportalen.no/kgl\\_res\\_Troms\\_endelig\\_gHjV.pdf.file](http://www.vannportalen.no/kgl_res_Troms_endelig_gHjV.pdf.file), sist sjekket 22.04.14

## Veiledere

- Veileder for klassifisering av miljøkvalitet i fjorder og kystfarvann (SFT-veileder TA-1467/1997) - <http://www.miljodirektoratet.no/old/klif/publikasjoner/2229/ta2229.pdf>, sist sjekket 22.04.14
- Veileder for konsekvensutredning av akvakulturanlegg - [http://www.fiskeridir.no/content/download/17923/151586/version/1/file/veileder\\_konsekvensutredning\\_av\\_akvakulturanlegg.doc](http://www.fiskeridir.no/content/download/17923/151586/version/1/file/veileder_konsekvensutredning_av_akvakulturanlegg.doc), sist sjekket 22.04.14
- Skatteetatens Ligning-ABC 2013, <http://www.skatteetaten.no/upload/PDFer/Lignings-ABC%202013.pdf?epslanguage=nb-NO>, sist sjekket 22.04.14
- Brukerhåndbok Akvakulturforvaltning (BAF), Fiskeridirektoratet, 01.06.2010 - <http://www.fiskeridir.no/akvakulturforvaltning-veileder/1.-akvakulturforvaltning/1.1.-brukerhaandboken-baf>, sist sjekket 22.04.14

## Rapporter

- IUCN i samarbeid med WWF og UNEP, 1980, «*World Conservation Strategy*», <http://cisdl.org/natural-resources/public/docs/wcs.pdf>, sist sjekket 22.04.14
- FN, 1987, «*Report of the World Commission on Environment and Development*», <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, sist sjekket 22.04.14
- FN (Brundtlandkommisjonen), 1987, «*Our Common Future*», [http://conspect.nl/pdf/Our\\_Common\\_Future-Brundtland\\_Report\\_1987.pdf](http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf), sist sjekket 22.04.14
- Refstie, Storebakken, Bæverfjord, Roem, 2001, «*Long-term protein and lipid growth of Atlantic salmon (Salmo salar) fed diets with partial replacement of fish meal by soy protein products at medium or high lipid level*», <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0044848600004737#>, sist sjekket 22.04.14
- Seafood Watch, 2004, «*Farmed Salmon*», [http://www.seafoodwatch.org/cr/cr\\_seafoodwatch/content/media/MBA\\_SeafoodWatch\\_FarmedSalmonReport.pdf](http://www.seafoodwatch.org/cr/cr_seafoodwatch/content/media/MBA_SeafoodWatch_FarmedSalmonReport.pdf), sist sjekket 22.04.14

- Riskerevisjonen, 2012, «*Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen*», Dokument 3:9 (2011-2012), [http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase\\_3\\_9\\_2011\\_2012.pdf](http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_9_2011_2012.pdf), sist sjekket 22.04
- Havforskningsinstituttets, 2012, «*Risikovurdering av norsk fiskeoppdrett 2012*», Fisken og havet, særnummer 2-2012, [http://www.imr.no/filarkiv/2013/01/risikovurdering\\_norsk\\_fiskeoppdrett\\_2012\\_web.pdf/nb-no](http://www.imr.no/filarkiv/2013/01/risikovurdering_norsk_fiskeoppdrett_2012_web.pdf/nb-no), sist sjekket 22.04.14
- NISEF, 2013, «*Monitoring program for pharmaceuticals, illegal substances, and contaminants in farmed fish*», <http://www.nifes.no/file.php?id=2030&inline=1>, sist sjekket 22.04.14
- Fiskeri- og kystdepartementet, 2013, «*Fakta om fiskeri og havbruk i 2013*», [http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Brosjyrer%20og%20veiledninger/2013/L-0553N\\_WEB.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Brosjyrer%20og%20veiledninger/2013/L-0553N_WEB.pdf), sist sjekket 22.04.14
- SINTEF, NORUT, Havforskningsinstituttet, Nærings- og handelsdepartementet, Kommune- og regionaldepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Miljøverndepartementet, 2013, «*Sektoranalyse for de marine næringene i Nord-Norge*», [http://www.sintef.no/upload/Fiskeri\\_og\\_havbruk/Internasjonalt\\_R%C3%A5dgivning/Sektoranalyse%20for%20de%20marine%20n%C3%A6ringer%20i%20Nord-Norge\\_2105.pdf](http://www.sintef.no/upload/Fiskeri_og_havbruk/Internasjonalt_R%C3%A5dgivning/Sektoranalyse%20for%20de%20marine%20n%C3%A6ringer%20i%20Nord-Norge_2105.pdf), sjekket 22.04.14
- Havforskningsinstituttet, 2013, «*Flubenzuroner i fiskeoppdrett - miljøaspekter og restkonsentrasjoner i behandlet fisk*», 2013, [http://www.imr.no/filarkiv/2013/01/hi-rapp\\_2-2013.pdf/nb-no](http://www.imr.no/filarkiv/2013/01/hi-rapp_2-2013.pdf/nb-no), sist sjekket 22.04.14

### Øvrige artikler, fakta og informasjon

- Artikkel Store norske leksikon, ILA, <http://snl.no/ILA>, sist sjekket 22.04.14
- Artikkel Wikipedia, Feed conversion ratio, [http://en.wikipedia.org/wiki/Feed\\_conversion\\_ratio](http://en.wikipedia.org/wiki/Feed_conversion_ratio), sist sjekket 22.04.14
- Artikkel Wikipedia, Gyrodactylus salaris, <http://snl.no/Gyrodactylus>, sist sjekket 22.04.14
- Statistikk fra SSB om akvakultur, 2012, <http://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/fiskeoppdrett>, sist sjekket 22.04.14

- Om SINTEF, <http://www.sintef.no/Om-oss/>, sist sjekket 22.04.14
- NIFES, «Hva spiser oppdrettslaks?», [http://www.nifes.no/index.php?page\\_id=308](http://www.nifes.no/index.php?page_id=308), sjekket 22.04.14

### **Diverse relevante kilder**

- Debatt på Stortinget torsdag den 11. juni 2009 kl. 00:13:23 og kl. 00:17:08
- Norsk Standard 9410:2007
- Artsdatabankens liste over fremmede arter i Norge 2012, <http://www.beta.artsdatabanken.no/File/687/Fremmedearter2012>, sist sjekket 22.04.14
- Om «Utkast til Hardangerfjordforskrift», [http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Diverse/2013/Hardanger\\_vurdering.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Diverse/2013/Hardanger_vurdering.pdf), sist sjekket 22.04.14

### **Pressemeldinger og nyhetsoppslag**

- Regjeringen Stoltenberg II, 17.04.13, pressemelding om at Hardangerfjordforskriften ikke ble innført, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressemeldinger/2013/hardangerfjordforskriften-ikkje-innfort.html?id=723075>, sist sjekket 22.04.14
- VG, 10.06.13, nyhetsoppslag om oppdrettslaks og folkehelse <http://www.vg.no/helse/artikkel.php?artid=10117390>, sist sjekket 22.04.14
- VG, 10.06.13, nyhetsoppslag 2 om oppdrettslaks og folkehelse, <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10117418>, sist sjekket 22.04.14
- NRK, 10.06.13, nyhetsoppslag om oppdrettslaks og folkehelse, [http://www.nrk.no/nordland/forsker\\_-\\_oppdrettslaks-er-sunt-1.11072878](http://www.nrk.no/nordland/forsker_-_oppdrettslaks-er-sunt-1.11072878), sist sjekket 22.04.14
- Dagbladet, 11.06.13, nyhetsoppslag om oppdrettslaks og folkehelse, <http://www.dagbladet.no/2013/06/11/nyheter/politikk/laks/oppdrettslaks/helse/27639504/>, sist sjekket 22.04.14
- Hognar Online, 12.06.13, nyhetsoppslag om eksport av norsk laks til EU, <http://www.hegnar.no/okonomi/article731847.ece>, sist sjekket 22.04.14



- Helsedirektoratet, 17.06.13, presisering av kostråd om fisk, <http://helsedirektoratet.no/Om/nyheter/Sider/presisering-av-kostrad-om-fisk.aspx>, sist sjekket 22.04.14
- NIFES, 17.06.13, pressemelding om oppdrettslaks og folkehelse [http://www.nifes.no/index.php?page\\_id=&article\\_id=4258&lang\\_id=1](http://www.nifes.no/index.php?page_id=&article_id=4258&lang_id=1), sist sjekket 22.04.14
- Norges sjømatråd, 03.10.13, pressemelding om sterk økning i sjømateksporten, <http://www.seafood.no/Nyheter-og-media/Nyhetsarkiv/Pressemeldinger/Sterk-%C3%B8kning-i-sj%C3%B8mateksporten>, sist sjekket 22.04.14
- NRK, 17.03.14, Marine Harvest om kort- og langsiktig fortjeneste, <http://www.nrk.no/nordland/ville-ikke-ha-mer-laks-i-merdene-1.11610316>, sist sjekket 22.04.14
- E24, 05.03.14, nyhetsoppslag om mulig teknologisk nyvinning, <http://e24.no/naeringsliv/salmar-flytter-lakseoppdretten-til-havs/22795269>, sist sjekket 22.04.14
- Hitra Frøya, 05.03.14, nyhetsoppslag om mulig teknologisk nyvinning, <http://www.hitra-froya.no/havbruk/article9263215.ece>, sist sjekket 22.04.14