

Det juridiske fakultet

Offentlig styring av akvakulturnæringens arealbruk i sjø

En drøftelse om gjeldende rettsregler sikrer at det tas hensyn til andre arealinteresser ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg

—
Morten Coward Lindstad

Stor masteroppgave i rettsvitenskap vår 2016

Antall ord 29071

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	5
1.1 Tema og problemstilling	5
1.2 Problemstillingens aktualitet	6
1.3 Rettskildene og metode	10
1.4 Avgrensninger og begrepsavklaringer	11
1.5 Den videre fremstilling.....	13
2 Rettslige virkemidler i akvakulturlovgivningen	14
2.1 Innledning.....	14
2.2 Akvakulturlovens formål.....	14
2.3 Krav om tillatelse	17
2.4 Generelle vilkår for lokalitetsklarering	18
2.5 Regulering av akvakultur i bestemte områder.....	21
2.6 Vilkår i vedtak om lokalitetsklarering.....	23
2.7 Krav til utredning av akvakulturanlegg.....	24
2.7.1 Alminnelige krav til utredningen.....	24
2.7.2 Konsekvensutredning av akvakulturanlegg.....	26
2.8 Klage og omgjøring.....	28
2.9 En samlet oppsummering	29
3 Akvakulturlovens krav om lokalitetsklarering.....	30
3.1 Tema og problemstilling	30
3.2 Interesseavveining av arealbruk til akvakultur.....	30
3.2.1 Innledning	30
3.2.2 Annen bruk av området	30
3.2.3 Verneinteresser i området.....	32
3.2.4 Oppsummering og vurdering	33
3.3 Miljømessig forsvarlig akvakultur	34
3.3.1 Innledning	34
3.4 Miljømessig forsvarlig akvakultur	35
3.4.1 Innledning	35
3.4.2 Miljømessig forsvarlig.....	35
3.4.3 Er akvakulturmyndighetene bundet av fagmyndighetenes uttalelse?.....	39
3.4.4 Oppsummering	41

3.5	En samlet vurdering av akvakulturlovens krav om lokalitetsklarering.....	42
4	Arealbruksbegrensninger i annen lovgivning.....	43
4.1	Tema og problemstilling	43
4.2	Krav om tillatelse etter sektorlovgivningen	43
4.2.1	Innledning	43
4.2.2	Matloven	44
4.2.3	Forurensningsloven.....	45
4.2.4	Havne- og farvannsloven.....	47
4.2.5	Oppsummering og vurdering	48
4.3	Naturmangfoldlovens vern av naturmangfoldet.....	49
4.3.1	Innledning	49
4.3.2	Områdevern etter naturmangfoldloven.....	49
4.3.3	Prinsipper for bærekraftig bruk	51
4.3.4	Oppsummering	54
4.4	Kulturminnelovens vern av kulturminner	55
4.4.1	Innledning	55
4.4.2	Vern av kulturminner av nasjonal verdi	55
4.4.3	Vern av kulturminner av regional eller lokal verdi	57
4.4.4	Oppsummering og vurdering	58
4.5	En samlet vurdering av arealbruksbegrensninger i annen lovgivning	58
5	Planlegging etter plan- og bygningsloven.....	59
5.1	Tema og problemstilling	59
5.2	Hovedtrekk i planleggingen	60
5.2.1	Innledning	60
5.2.2	Planlegging på nasjonalt og regionalt nivå.....	60
5.2.3	Planlegging på lokalt nivå	62
5.2.4	Oppsummering og vurdering	65
5.3	Rettslig rammer for kommunal planleggingen.....	66
5.3.1	Innledning	66
5.3.2	Formål og hovedhensyn i planleggingen.....	67
5.3.3	Krav til planprosess	68
5.3.4	Oppsummering og vurdering.....	69
5.4	Forholdet mellom kommunale arealplaner og lokalitetsklarering	70
5.5	En samlet vurdering av planlegging etter plan- og bygningsloven.....	72

6 Konklusjon og rettspolitiske betraktninger	74
6.1 En samlet konklusjon på avhandlingens problemstilling	74
6.2 Hvordan bør lovgivningen utformes for å sikre at hensynet til andre arealinteresser blir ivaretatt?	75
7 Litteraturliste	77

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Avhandlingens hovedproblemstilling er *i hvilken grad gjeldende rettsregler sikrer at det tas hensyn til andre arealinteresser ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg*. Oppgaven består av en rettsdogmatisk analyse av de rettsregler som fastsetter og avgrenser myndighetenes kompetanse ved tildeling av areal til akvakultur. Siktemålet er å belyse hvorvidt beslutninger om klarering av lokaliteter treffes innenfor rammene av lovgivning som sikrer at det tas hensyn til sjøområdets verdi for andre arealinteresser. På denne bakgrunn skal oppgaven så langt som mulig trekke slutninger om gjeldende rettsregler er egnet til å sikre at andre arealinteresser blir ivaretatt.

Myndighetene har ulike virkemidler¹ tilgjengelig for å føre kontroll med hvilke arealer som klareres for akvakultur. De rettslige virkemidler kan deles inn *pliktreger* som angir hva som er forbudt eller påbudt, og *kompetansereger* som fastsetter og avgrenser forvaltningens kompetanse.² Akvakulturloven³ § 4 andre ledd fastsetter et generelt forbud mot å etablere akvakulturvirksomhet uten at det på forhånd er gitt tillatelse. Etter akvl. § 4 andre ledd er myndighetene gitt kompetanse til å gjøre individuelle unntak fra forbudet, såfremt vilkårene i akvl. §§ 6 og 7 er tilstede. Dette er rettsregler som blant annet har til hensikt å sikre at andre arealinteresser ivaretas ved klarering av lokaliteter.

Arealkonflikter i sjøområdet består av kryssende hensyn knyttet til bruk og vern av arealene. Dette fordrer en bred interesseavveining hvor avgjørelsen i stor grad vil bero på faglige og politiske vurderinger. Lovgivningen som regulerer tildeling av lokaliteter for akvakultur er derfor utpreget fullmaktslovgivning. De utstyrer forvaltningen med ulike reguleringshjemler, og et vidt forvaltningsskjønn ved praktisering av loven. Dette er på den ene siden nødvendig ettersom interessene som gjør seg gjeldende vanskelig kan avveies ut fra rettslige kriterier. Samtidig vil slik lovgivning gjøre forvaltningen utsatt for press om å oppnå bestemte målsetninger. Dette vil igjen kunne føre til at enkelte sektorinteresser blir prioritert på bekostning av andre.

¹ Rettslige virkemidler kan deles inne på ulikt vis: Inger Lorange Backer, *Innføring I naturressurs- og miljørett* Eckhoff (1983) *Statens styringsmuligheter: Særlig i ressurs- og miljøspørsmål*, s. 29-34. Oslo 1983.

² Eckhoff (1983) s. 29, Bugge (2013).

³ Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven eller akvl.).

Det er derfor av avgjørende betydning at avgjørelsene treffes innenfor rammene av lovgivning som sikrer at hensynet til andre arealinteresser ivaretas. For det første må lovgivningen inneholde *prosessuelle krav* som sikrer at potensielle skadevirkninger blir klarlagt før det treffes vedtak om klarering av lokaliteter. I denne sammenheng er det et sentralt spørsmål hvilke krav som stilles til utredning av akvakulturanlegg. I tillegg må lovgivningen inneholde *materielle krav* som sikrer at det tas hensyn til skadevirkningene for andre arealinteresser.⁴ Det som skal drøftes er om rettsreglene gir myndighetene både *rett* og *plikt* til å ta hensyn til berørte arealinteresser, samt gir anvisning på hvilken *vekt* skadevirkningene skal tillegges. Videre skal det drøftes om rettsreglene setter et *materielt minstekrav* for hvor store skadevirkninger som kan aksepteres.

1.2 Problemstillingens aktualitet

Avhandlingens problemstilling synes mer aktuell enn noensinne. Havbruksnæringen har siden oppstarten på 1950-tallet hatt en betydelig vekst.⁵ Norge er i dag verdens største produsent av laks, ørret og regnbueørret.⁶ Over halvparten av den globale produksjonen foregår her i landet. I 2014 utgjorde eksportverdien av laks og ørret henholdsvis 43,8 og 2,4 milliarder kroner.⁷ Økt verdiskaping kan på sikt også oppnås ved kommersialisert oppdrett av marine arter.⁸ Særlig torskeoppdrett har i de senere år vist en lovende utvikling.⁹ Havbruksnæringen bidrar til sysselsetning i distriktene, opprettholder bosettingen langs kysten, og skaper inntekter gjennom eksport.¹⁰ Utvikling av havbruksnæringen har derfor vært et sentralt tema i norsk politikk,¹¹ og det er store forventninger om fremtidig vekst i næringen.¹²

Tilgang til produktivt areal i kystsonen er det naturgitte grunnlaget for fremveksten av havbruksnæringen. Norges langstrakt kyst med mange avskjermede fjorder, våger og sund, i kombinasjon med rent, oksygenrikt vann og stabile sjøtemperaturer, gir gode forutsetninger for

⁴ Se Winge (2013) s. 67-69.

⁵ Se NOU 1985: 22 s. 22-29 om utviklingen av akvakultur i Norge.

⁶ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 24-27.

⁷ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 27-28.

⁸ Meld. St. 22 (2012-2013) 126.

⁹ Ot.prp. nr. 77 (2008-2009) s. 1.

¹⁰ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 23-24.

¹¹ Se blant annet St.meld. nr. 65 (1986-1987) s. 6, St.meld. nr. 48 (1994-95) s. 9, St.meld. nr. 19 (2004-2005) s. 11, Meld. St. 22 (2012-2013) s.7 og Meld. St. 16 (2014-2015) s 15.

¹² I Sundvolden-plattformen (2015) s. 31 slås det fast at Regjeringen vil følge opp visjonen om en «flerdobling av verdiskapningen» i sjømatnæringen de neste tiårene. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>. (Sist sett 10.mars 2016).

fiskeoppdrett.¹³ Fiskeoppdrett krever areal. Hvert oppdrettsanlegg betegnes som en lokalitet. I 2010 var det klarert totalt 1565 slike lokaliteter langs norskekysten. I 2015 var tilsvarende antallet lokaliteter redusert til 1220.¹⁴ Til tross for nedgangen i antall lokaliteter er havbruksnæringen fortsatt i vekst. Denne utviklingen skyldes at det har blitt færre men større lokaliteter.¹⁵ Endringen av havbruksnæringens arealbruk har bidratt til at antallet arealkonflikter har avtatt. Samtidig har konfliktene blitt mer fremtredende som følge av at det enkelte anlegg utgjør et større inngrep i kystsonen.

Hovedtrekkene i havbrukspolitikken ligger fast, og den overordnede målsetningen er at havbruksnæringen skal ha en balansert og bærekraftig utvikling.¹⁶ Målsetningen kommer til uttrykk i akvakulturloven § 1. Det heter her at loven skal «fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling». Målsetningen om en bærekraftig utvikling stiller krav til hvordan sjøarealene forvaltes. Arealstrukturen i havbruksnæringen er en medvirkende faktor til sykdomsutfordringene næringen står ovenfor i dag.¹⁷ Tildeling av nye, egnede lokaliteter er derfor en forutsetning for at videre vekst i næringen skal være bærekraftig.¹⁸ For at veksten totalt sett skal være bærekraftig, må det imidlertid tas hensyn til friluftsliv, fiskeri, biologisk mangfold og andre interesser i kystsonen. Målsettingen legger opp til at havbruksnæringens arealbruk skal bli mer effektiv samtidig som tildeling av lokalitet skal skje med minst mulig konflikt med andre interesser i kystsonen.¹⁹

Havbruksvirksomhet forutsetter tilgang til lokaliteter hvor oppdrettsanlegget kan plasseres. Et standard matfiskanlegg i sjø legger beslag på ca. 59 dekar i vannoverflaten.²⁰ Anleggets fortøyningsareal utgjør omlag 422 dekar.²¹ Rundt anlegget gjelder det forbudssoner på 20 meter og 100 meter for henholdsvis ferdsel og fiske.²² Av et samlet sjøareal innenfor grunnlinjen på

¹³ St.meld. nr. 65 (1986-1987) s. 78 og St.meld. nr. 19 (2004-2005) s. 122.

¹⁴ Se statistikk antall lokaliteter 2006-2015 fra Fiskeridirektoratet sine nettsider. <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Akvakulturstatistikk-tidsserier/Totalt-hele-naeringen>. (Sist sett 10. mars 2016).

¹⁵ Fiskeri- og kystdepartementet (2011) *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen* s. 22.

¹⁶ Målsetningen om bærekraftig utvikling av havbruksnæringen har kommet til uttrykk i blant annet St.meld. nr. 48 (1994-95) s. 9, St.meld.nr. 12 (2001-2002) s. 61, St.meld. nr. 19 (2004-2005) s. 47, Meld. St. 37 (2012-2013) s. 117 og Meld. St. 16 (2014-2015) s. 15. Se også Fiskeri- og kystdepartementet (2009) *Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring*.

¹⁷ Fiskeri- og kystdepartementet (2011) s. 3.

¹⁸ Meld. St. 16 (2014-2015) s 38.

¹⁹ St.meld. nr. 19 (2004-2005) s. 122.

²⁰ Otto Andreasen, Jahn Johnsen og Bjørn Hersoug, «Oppdrettsnæringens minimale arealbeslag i svak vekst og sterk endring», Norsk fiskeoppdrett, 2010 nr. 4, s. 48-51, på s. 51.

²¹ Ibid.

²² Jf. forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) § 18.

nærmere 90 000 km² kan det hevdes at det enkelte oppdrettsanlegg sitt arealbeslag utgjør et relativt beskjedent inngrep.²³ Det er samtidig ubestridt at havbruksnæringens bruk av kystsonen skaper en rekke konflikter. For det første vil et akvakulturanlegg medføre begrensninger på annen bruk av arealet til friluftsliv og rekreasjon.²⁴ For det andre er havbruksnæringen er en medvirkende årsak til at fiskeriene har blitt fortrent fra tradisjonelle fiskeplasser.²⁵ For det tredje kan anleggets arealbeslag påvirke det biologiske mangfold. Eksempler på dette vil være at anlegget forstyrrer hekkelokaliteter for sjøfugl eller stenger ferdselsruter for tamrein.²⁶ For det fjerde kan lokalisering av oppdrettsanlegg medføre tap eller forringelse av kulturminner i kystsonen. Hittil har det vært få konflikter mellom havbruk og kulturminner, noe som har sammenheng med at kunnskapen om marine kulturminner har vært begrenset. Det er antatt at disse konfliktene kan komme til å øke som følge av satsing på marin kulturminneforvaltning.²⁷

Selv om et anleggs fysiske arealbeslag ikke kommer i konflikt med andre arealinteresser, kan selve driften få negative konsekvenser for miljøet. I likhet med all annen matproduksjon setter oppdrett et miljømessig fotavtrykk og påvirker miljøet rundt seg. Det kan hevdes at forurensning fra havbruksnæringen er betydelig sammenlignet med andre kilder til forurensning.²⁸ Utslipp i form av næringssalter, organisk materiale, legemidler og kjemikalier påvirker miljøet i og utenfor det fysiske areal som benyttes.²⁹ Hvor stort området som påvirkes og påvirkningens omfang vil bero på flere faktorer. Blant disse kan nevnes art og mengde fisk i anlegget, utslipp fra andre anlegg i området, topografi, dybdeforhold og bunnhabitat.³⁰ Slik forurensning skader miljøet i de aktuelle områder, og legger begrensninger for friluftsliv, fiskeri, biologisk mangfold og andre brukere av økosystemets tjenester. Med økt kunnskap om havbruksnæringens konsekvenser er det antatt at potensialet for konflikter knyttet til næringens arealbruk vil komme til å øke.³¹

²³ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 20.

²⁴ Fiskeri- og kystdepartementet (2011) s. 115-116.

²⁵ Fiskeri- og kystdepartementet (2011) s. 113

²⁶ Fiskeri- og kystdepartementet (2011) s. 101-102.

²⁷ Fiskeri- og kystdepartementet (2011) s. 122

²⁸ Miljødirektoratet opplyser på sine hjemmesider at et utslipp fra et middels stort oppdrettsanlegg med produksjon av 3120 laks, tilsvarer et avløpsutslipp fra en by på rundt 50 000 innbyggere. http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/Old-klif/2009/November_2009/Foreslar_strengere_regelverk_for_fiskeoppdrett/. (Sist sett 18. mai 2016).

²⁹ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 56-59.

³⁰ Fiskeri- og kystdepartementet (2011) s. 14.

³¹ Fiskeri- og kystdepartementet (2011) s. 14.

De største miljøutfordringene med fiskeoppdrett i dag er knyttet til konsekvensene av rømt oppdrettsfisk og spredning av sykdom og parasitter. I 2015 ble det rapportert rømming av om lag 241 000 oppdrettsfisk.³² I tillegg kommer rømminger som ikke blir rapportert. Når oppdrettsfisken rømmer, vil det kunne skje en genetisk interaksjon med villaksen.³³ Dette kan blant annet påvirke villaksens evne til overlevelse og reproduksjon.³⁴ Oppdrettsfisken kan også overføre sykdommer og parasitter til villfisk.³⁵ Havbruksanlegg vil også forårsake spredning av sykdom og parasitter uten at oppdrettsfisk rømmer.³⁶ Det er bred enighet om at påvirkninger fra oppdrettsnæringen i form av rømt oppdrettsfisk og sykdomsspredning er en av årsakene til nedgangen i de ville laksebestandene.³⁷ Det er også godt dokumentert at etablering av havbruksanlegg i nærheten av gyteområdet for torsk øker risikoen for genetisk påvirkning av de ville torskestammene.³⁸ Anleggets plassering i forhold til gytefelt og lakseførende vassdrag vil derfor være av betydning for virksomhetens skadevirkninger for villfisk.³⁹

Til tross for at havbrukspolitikkenes målsetting om en bærekraftig utvikling i havbruksnæringen har ligget fast over flere tiår, har målsetningen vært vanskelig å operasjonalisere i den praktiske forvaltningen. I 2012 la Riksrevisjonen frem en rapport som tok for seg havbruksforvaltningen.⁴⁰ Rapporten viste at dagens arealbruk er et resultat av sterkt vekst i etablering av nye lokaliteter til oppdrett, uten at det har vært lagt noen overordnet plan for hvordan bruken av arealene gjøres mer effektiv.⁴¹ Havbruksnæringen har fortsatt store utfordringer knyttet til blant annet rømt oppdrettsfisk, spredning sykdom og lus.⁴² Miljøutfordringen i næringen er av et slikt omfang at det vil kreve vesentlige endringer i måten næringen reguleres på.⁴³ Hovedkonklusjonen i Riksrevisjonens rapport var at veksten i havbruksnæringen så langt ikke har vært i tråd med Stortingets forutsetninger om bærekraftig vekst.⁴⁴

³² Se statistikk fra Fiskeridirektoratet sine nettsider. <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Roemmingsstatistikk>. (Sist sett 10. mars 2016).

³³ Fiskeri- og kystdepartementet (2009) s 4.

³⁴ Fiskeri- og kystdepartementet (2009) s 4.

³⁵ Fiskeri- og kystdepartementet (2009) s. 13.

³⁶ Fiskeri- og kystdepartementet (2009) s. 13.

³⁷ Meld. St. 16 (2014-2015) s 38.

³⁸ Fiskeri- og kystdepartementet (2011) s. 115.

³⁹ Fiskeri- og kystdepartementet (2011) s. 14.

⁴⁰ Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen, Dokument nr. 3:9 (2011-2012).

⁴¹ ibid. 8 og s. 11

⁴² ibid. s. 12.

⁴³ Ic.

⁴⁴ Ic.

Utviklingen i havbruksnæringen kan tyde på at beslutninger om lokalisering av akvakulturanlegg skjer uten at det tas tilstrekkelig hensyn til andre arealinteresser. Dette gir grunnlag for å undersøke hvorvidt problemene kan spores tilbake til svakheter i regelverket. I denne avhandling rettes søkelyset mot gjeldende regelverk for tildeling av lokaliteter til akvakulturanlegg.

1.3 Rettskildene og metode

I avhandlingen anvendes et rettsdogmatisk perspektiv, og det er dermed alminnelig juridisk metode som legges til grunn for analysen.⁴⁵ Rettskildebildet domineres av skrevne regler, forarbeider, forvaltningspraksis og reelle hensyn. Fremstillingen vil først og fremst basere seg på lovteksten med tilhørende, positive rettskilder. Når det skal tas stilling til rekkevidden av lovens bestemmelser, vil lovens ordlyd og forarbeider være sentralt.

Få saker i akvakulturforvaltningen når domstolene, men kildetilfanget på forvaltningsnivå er rikt. I avhandlingen vil forvaltningspraksis i form av enkeltvedtak, rundskriv og veiledninger, utgjøre en sentral del av kildematerialet. Forvaltningspraksis vil bli anvendt i hovedsak som en kilde til å forstå hvordan retten blir tolket, og ikke som en kilde til å tolke retten.⁴⁶ Det innebærer imidlertid ikke at forvaltningspraksis er uten betydning for tolkning av når gjeldende rett skal fastlegges.⁴⁷ Hvilken vekt forvaltningspraksis skal tillegges, vil bero på om praksisen er fast, langvarig og konsistent.⁴⁸ I avhandlingen er det ikke rom for å definere hvilken vekt ulik praksis skal tillegges. Det anses likevel forsvarlig å tillegge forvaltningspraksis en viss vekt der hvor det foreligger tolkningstvil.

Folkeretten vil være relevant når grensene for offentlig styring av arealene i kystsonen skal fastlegges. Norge er part i flere konvensjoner som har til formål blant annet å begrense forurensning og bevare det biologiske mangfold i kyst- og sjøområdet. Av særlig betydning kan nevnes Bernkonvensjonen⁴⁹, Havrettskonvensjon⁵⁰, Biomangfoldkonvensjonen⁵¹, NASCO-

⁴⁵ Slik den er fremstilt i Eckhoff og Helgesen (2001).

⁴⁶ Se Winge (2013) s. 31 om bruk av forvaltningspraksis.

⁴⁷ Eckhoff og Helgesen (2001) s. 233-238.

⁴⁸ Jf. blant annet Rt. 2000 s. 220 (avs. 228) med henvisning til Rt. 1995 side 54.

⁴⁹ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, 19. september 1979 (Bernkonvensjonen).

⁵⁰ United Nations Convention on the Law of the Sea, 10. desember 1982 (Havrettskonvensjonen).

⁵¹ Convention on Biological Diversity, 5. juni 1992 (Biomangfoldkonvensjonen).

konvensjonen⁵² og OSPAR-konvensjonen⁵³. Folkerettens betydning for offentlig styring av sjøområdet er imidlertid et omfattende tema i forhold til avhandlingens rammer. Det er derfor valgt å behandle avhandlingens problemstilling i et nasjonalrettslig perspektiv.

1.4 Avgrensninger og begrepsavklaringer

Akvakulturloven inneholder regler som kan bidra til at andre arealinteresser ivaretas både ved etablering, drift og avvikling av akvakultur. Fremstillingen i avhandlingen vil begrense seg til interessekonflikter ved etablering av akvakultur. Tillatelse til etablering av produksjon av en bestemt art på en bestemt lokalitet tildeles normalt i samme vedtak.⁵⁴ Disse elementene kan imidlertid også tildeles på forskjellig tidspunkt i ulike vedtak.⁵⁵ Tildeling av tillatelse skjer da ved at det først tas stilling til hvilke søkere som skal få tilsagn om tillatelse til produksjon av en bestemt art. Deretter avgjøres om det skal gis klarering til produksjon på en bestemt lokalitet. Det er ved *lokalitetsklarering* at interessekonfliktene mellom havbruk og andre arealinteresser er fremtredende. Avhandlingen vil derfor i begrenset grad behandle øvrige stadier i prosessen.

Akvakulturlovens *saklige* virkeområde omfatter produksjon av akvatiske organismer, jf. akvl. § 2 første ledd. I avhandlingen vil hovedfokuset være knyttet til oppdrett av fisk. Følgelig avgrenses det mot akvakulturer som omfatter blant annet planter, skjell og skaldyr. Det kan være rettslige forskjeller hva angår regelverket som regulerer ulike former for akvakultur.⁵⁶ Det innebærer at ikke alle funn kan tas til inntekt for en generell oppfatning av hvordan andre arealinteresser blir ivaretatt ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. Når det er sagt vil de fleste av reglene som behandles være like og vil derfor ha overføringsverdi til andre former for akvakultur.

Akvakulturloven har vidtfavnende *geografisk* virkeområdet. I sjøområdet gjelder lovens bestemmelser for territorialfarvannet, den økonomiske sonen og kontinentalsokkelen, jf. § 3 første ledd. Til sammenligning er plan- og bygningslovens virkeområde begrenset til å gjelde inntil én nautisk mil utenfor grunnlinjene, jf. 1-2 andre ledd. I dag er de fleste akvakulturanlegg

⁵² Convention for the Conservation of Salmon in the North Atlantic Ocean, 2. mars 1982 (NASCO-konvensjonen).

⁵³ Convention for the protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, 22. september 1992 (OSPAR-konvensjonen).

⁵⁴ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 58.

⁵⁵ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 58.

⁵⁶ Se særlig forskrift nr. 1110 28. august 2003 om tildeling og drift med havbeiteversemid (havbeiteforskriften) § 8.

lokalisert i kystnære områder, og godt innenfor én nautisk mil fra grunnlinjen.⁵⁷ Utvikling av såkalte havmerder eller offshore-merder kan imidlertid gjøre det mulig å ta i bruk arealer lenger ut til havs.⁵⁸ Det vil derfor være prinsipielt interessant å undersøke om lovgivningen også er egnet til å sikre god forvaltning av havområdene. Den rettslige reguleringen av akvakultur i havområdene er imidlertid et omfattende tema egnet for egne studier. Av den grunn avgrenses avhandlingens geografiske nedslagsfelt til å gjelde klarering av lokaliteter innenfor én nautisk mil utenfor grunnlinjene.

Enkelte begreper går igjen i fremstillingen, noe som gjør det nødvendig å forklare disse nærmere. Det finnes flere ulike begreper som betegner aktiviteter som er omfattet av akvakulturloven. *Akvakultur* omfatter både oppdrett og havbeite.⁵⁹ *Oppdrett* kjennetegnes ved at det benyttes en form for anlegg eller avstengning i produksjonen for å sikre rådighet over organismene.⁶⁰ *Havbeite* innebærer en utsetting og gjenfangst av akvatiske organismer.⁶¹ Havbeite skiller seg fra oppdrett ved at rådigheten over organismene sikres gjennom en eksklusiv gjenfangstrett.⁶² *Havbruk* er en innarbeidet betegnelse for akvakultur i sjø.⁶³ I fremstillingen vil både akvakultur, oppdrett og havbruk benyttes for å betegne produksjon av fisk i sjø.

Begrepet *lokalitet* kan defineres som et geografisk avgrenset område der det søkes om eller er gitt tillatelse til etablering av akvakultur.⁶⁴ Innehaveren av tillatelsen gis en rett til å drive produksjon på det sjøområdet lokaliteten omfatter. Retten til å utnytte arealene kan vederlagsfritt forandres gjennom endringer i regelverket og som utelukkende er knyttet til tillatelsen.⁶⁵ Tildeling av en lokalitet gir dermed ikke innehaveren eiendomsrett til området.⁶⁶ Myndighetene står fritt med hensyn til hvordan lokaliteten avgrenses geografisk, og hvor mange tillatelser som kan benyttes på den enkelte lokalitet.⁶⁷ Det er gjelder derimot begrensninger for hvor mange lokaliteter som kan knyttes til den enkelte tillatelse. Det kan

⁵⁷ Bærekraftig akvakultur s. 54.

⁵⁸ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 38.

⁵⁹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 54.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s 18.

⁶¹ Se Havbeiteforskriften § 3 c.

⁶² Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s 18.

⁶³ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 17.

⁶⁴ Se laksetildelingsforskriften § 4 d og tildelingsforskriften for andre arter § 3 bokstav g.

⁶⁵ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 58.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 58 og 68.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 58.

klarers inntil fire lokaliteter for én tillatelse til laks, ørret og regnbueørret.⁶⁸ For andre arter kan det bare knyttes én lokalitet til den enkelte tillatelse.⁶⁹

Med *arealinteresser* menes i denne avhandlingen interesser knyttet til sjøområdet.⁷⁰ Dette vil både omfatte bruks- og verneinteresser. Listen over ulike arealkonflikter som kan aktualiseres ved tildeling av lokaliteter er lang. En gjennomgang av forvaltningspraksis gir imidlertid et nokså klart bilde av hva som utgjør de mest fremtredende konfliktene. På bakgrunn av erfaringene vil det i avhandlingen rettes et særlig fokus på interesser knyttet til *biologisk mangfold, kulturminner, fiskeri og friluftsliv*.

1.5 Den videre fremstilling

Avhandlingen består av seks kapitler. I kapittel 2 er siktemålet å gi en oversikt over ulike rettslige virkemidler i akvakulturlovgivningen. Dette omfatter hvilke hensyn akvakulturloven skal ivareta, lovens krav om tillatelse, vilkår og ansvarsfordeling ved klarering av lokaliteter, adgangen til å fastsette forskrift som begrenser hvilke områder som kan benyttes til akvakultur, og vilkårsadgangen. Et sentralt spørsmål i kapittelet er hvilke krav som stilles til utredningen ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. I tillegg behandles klage og omgjøring av vedtak om lokalitetsklarering. Siktemålet er å danne et grunnlag for avhandlingens videre fremstilling.

Hovedtyngden i fremstilling omhandler hvilke materielle krav lovgivningen inneholder som vil bidra til å ivareta andre arealinteresser ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. Slike materielle krav finnes i akvakulturloven og annen lovgivning. I kapittel 3 er det akvakulturlovens krav om lokalitetsklarering som behandles. Kapittel 4 omhandler arealbruksbegrensninger i annen lovgivning. Her behandles hvilke rettslige virkemidler lovgivningen inneholder for å ivareta andre arealinteresser. I kapittelet behandles tillatelser etter matloven⁷¹, forurensningsloven⁷², havne- og farvannsloven⁷³. I tillegg behandles arealbruksbegrensninger naturmangfoldloven⁷⁴ og kulturminneloven.⁷⁵

⁶⁸ jf. laksetildelingsforskriften § 34 første ledd. I særlig tilfeller kan det søkes om dispensasjon fra begrensningen på fire lokaliteter, jf. 34 fjerde ledd.

⁶⁹ Jf. tildelingsforskriften for andre arter § 4 andre ledd bokstav b.

⁷⁰ Definisjonen stammer fra Winge (2013) s. 20.

⁷¹ Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet (matloven eller matl.).

⁷² Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven eller forurl.).

⁷³ Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).

⁷⁴ Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven eller nml.).

⁷⁵ Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven eller kulml.).

I kapittel 5 er det planlegging etter plan- og bygningslovens⁷⁶ som rettslig virkemiddel som behandles. Spørsmålet om, og i tilfelle med hvilken intensitet, domstolene kan prøve forvaltningens rettsanvendelsesskjønn,⁷⁷ behandles ikke, med unntak av enkelte kommentarer underveis. Avhandlingen avsluttes med kapittel 6 hvor det gis hvor det gis konklusjon på avhandlingens hovedproblemstilling. På bakgrunn av avhandlingens konklusjon vurderes hvorvidt regelverket *bør* endres for å sikre at det i større grad tas hensyn til andre arealinteresser ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg.

2 Rettslige virkemidler i akvakulturlovgivningen

2.1 Innledning

Akvakulturloven trådte i kraft den 1. januar 2006 og erstatter oppdrettsloven⁷⁸ og havbeiteloven. Loven ble vedtatt ut fra et ønske om å bidra til å realisere verdiskapingspotensialet i akvakulturnæringen.⁷⁹ I tillegg skulle miljø og areal- og brukerinteresser ha sentral plass i loven.⁸⁰ I dette kapitlet gis det en introduksjon til akvakulturlovgivningens rettslige virkemidler for å ivareta andre arealinteresser.

2.2 Akvakulturlovens formål

Akvakulturloven skal «fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskapning på kysten», jf. akvl. § 1. Formålsbestemmelsen er av betydning fordi den gir uttrykk for de politiske målsetninger som ligger til grunn for loven, og som loven skal tjene som middel å ivareta.⁸¹ I dette avsnittet gis det en nærmere redegjørelse for hvilke hensyn loven har til formål å ivareta.

⁷⁶ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven eller pbl.).

⁷⁷ Det følger av fast og langvarig praksis at domstolene kan prøve lovmessigheten av forvaltningsvedtak, jf. Eckhoff og Smith (2014). Hovedregelen er at domstolene kan prøve både forvaltningens lovtolkning og subsumsjon, jf. Rt. 1995 s. 1433. Det kan imidlertid oppstilles flere unntak fra denne hovedregelen, jf. læren om domstolskontroll av forvaltningens avgjørelser.

⁷⁸ Lov 14. juni 1985 nr. 69 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. (oppdrettsloven eller oppl.).

⁷⁹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 9.

⁸⁰ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 10.

⁸¹ Se Eckhoff og Jan Helgesen (2001) s. 101-117 for nærmere redegjørelse for formålsbestemmelser som tolkningsfaktor. Formålsbestemmelsen rettslige betydning ved tolkning av akvakulturlovens øvrige bestemmelser. Behandles i avsnitt 3.3-3.4 nedenfor.

At loven skal «fremme lønnsomhet og konkurransekraft» innebærer at loven skal legge til rette for at akvakulturnæringen skal kunne *skape verdier og selv ha ressurser til videre utvikling*.⁸² Både hensynet til næringens lønnsomhet og konkurransekraft har betydning for hvordan arealene forvaltes. Tilgangen til areal er en nødvendig forutsetning for at næringen skal skape verdier og være lønnsom.⁸³ Virkemidlene for å øke tilgangen til arealene har også betydning for næringens konkurransekraft.⁸⁴ Gjennom å være lønnsom og konkurransekraftig oppnås i tillegg målsetningen om å «bidra til verdiskapning på kystsonen». ⁸⁵ Formålet om å fremme lønnsomhet og konkurransekraft betegnes i det videre som *næringshensyn*.

Akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft skal fremmes «innenfor rammene av en bærekraftig utvikling». I norsk lovgivning finnes det henvisninger til «bærekraftig utvikling» og lignende formuleringer i en rekke sektorlover.⁸⁶ Et generelt krav til bærekraftig forvaltning er også grunnlovfestet i Grunnloven ⁸⁷ § 112 og fremgår av en rekke internasjonale konvensjoner.⁸⁸ Hensynets normative innhold er uklart og vil kunne variere alt etter hvilken lov man står ovenfor.⁸⁹ I ordlyden «bærekraftig utvikling» ligger det et krav om skånsom bruk av tilgjengelig økosystem. I forarbeidene er det uttalt at bærekraftig utvikling innebærer at «[f]orvaltning etter loven skal sikre miljøet på en slik måte at det legger grunnlag for langsiktig næringsutvikling. Dette gjelder både en langsiktig forvaltning av vannressurser, lokaliteter og biologiske ressurser.»⁹⁰ Uttalelsen tilsier at loven først og fremst skal ivareta ressursene på en slik måte at næringen kan bestå også i fremtiden.⁹¹

«Bærekraftig utvikling innebærer at næringens vekst skal skje innenfor de grenser som naturen setter. Dette betyr at også den videre utviklingen av næringen skal skje slik at naturens struktur, funksjon og produktivitet bevares, blant annet som grunnlag for å ivareta framtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstille sine behov. Forvaltningen etter loven skal sikre miljøet på en slik måte at det legger grunnlag for langsiktig

⁸² Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 53.

⁸³ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 13.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 53.

⁸⁵ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 54.

⁸⁶ Se Bugge (2011) s. 126.

⁸⁷ Kongeriget Norges Grundlov 17. mai 1814 (Grunnloven eller Grl.).

⁸⁸ Se Bugge (2011) s. 76-82.

⁸⁹ I Jerkø, Markus, «Det norske formålet bærekraftig utvikling», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, nr. 3/2009 s. 354-388 er det gitt en grundig gjennomgang av bruken av formålet «bærekraftig utvikling» i norsk lovgivning.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 53.

⁹¹ Se Bugge (2011) s. 127 om denne betydningen av begrepet.

næringsutvikling. Dette gjelder både en langsiktig forvaltning av vannressurser, lokaliteter og biologiske ressurser.»⁹²

Det fremgår videre av forarbeidene at bærekraftig utvikling innebærer at «[f]orvaltningen av næringen skal skje på en måte som sikrer at næringen tilpasses hensynet til det marine biologiske mangfoldet og havmiljøet.»⁹³ Dette tilsier at begrepet bærekraftig utvikling også omfatter hensynet til andre interesser som ikke nødvendigvis er av betydning for næringens selv. I sammendraget av høringsutkastet fremgår det at «[i]varetagelse av hensynet til miljøet er også et selvstendig ansvar for næring og forvaltning som blant annet er begrunnet ut fra naturens egenverdi. Miljøet må derfor også beskyttes ut fra andre samfunns hensyn enn de næringsøkonomiske.»⁹⁴ Henvisningen til at *naturens egenverdi* bekrefter at miljøhensynet i loven også omfatter hensynet til å beskytte det *omkringliggende miljø* mot skadevirkninger fra næringen.

Formålet om å sikre en bærekraftig utvikling omfatter også «hvordan akvakulturnæringen kan tilpasses hensynet til andre samfunnsinteresser i kystsonen samt hensynet til folkehelse, fiskehelse og -velferd.»⁹⁵ Formuleringen «andre samfunnsinteresser i kystsonen» er svært vid og kan nærmest omfatte enhver annen interesse i kystsonen. Det er videre uttalt i forarbeidene at loven skal fremme hensynet til næringens tilgang til areal gjennom en bred interesseavveining, og at det derfor er «nødvendig med en tilnærming til næringens bruk av kystsonen som vurderer den mest optimale forvaltning av de forskjellige hensyn samlet.»⁹⁶ Hensynet til en optimal forvaltning kan også betegnes som *arealhensyn*.

Ut fra lovteksten og forarbeidene fremstår *næringshensyn* som lovens primære formål, og at *miljøhensyn* og *arealhensyn* kommer subsidiært. En treffende beskrivelse er at «formålet er lønnsomhet, bærekraften kun lønnsomhetens begrensning.»⁹⁷ En annen måte å forstå formålsparagrafen på er å anse hensynet til bærekraftig utvikling som *overordnet* i forhold til næringshensyn, i det eksistens av akvakulturnæringen er betinget av et godt ressursgrunnlag – i dag og i fremtiden.

⁹² Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 13.

⁹³ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 53.

⁹⁴ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 19.

⁹⁵ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 13.

⁹⁶ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 54.

⁹⁷ Jerkø (2009) s. 380.

2.3 Krav om tillatelse

Det følger av akvl. § 4 andre ledd at «[i]ngen kan drive akvakultur uten å være registrert som innehaver av akvakulturtillatelse i akvakulturregisteret.» Kravet om tillatelse er uttrykk for et behov om kontroll med at næringen ivaretar viktige samfunnshensyn.⁹⁸ Av forarbeidene fremgår det at hensynet til *miljø og optimal bruk av kystsonen* skal ivaretas både ved etablering, drift, og avvikling av akvakultur.⁹⁹ Det er videre presisert at hensynet til miljø og arealspørsmål er sentrale hensyn bak kravet om tillatelse.¹⁰⁰

Paragraf § 4 første ledd fastsetter at «[d]epartementet kan gi tillatelse til å drive akvakultur (...) etter §§ 6 og 7.», jf. 4 første punktum. Tillatelse til akvakultur kan også erverves «ved overføring etter § 19», jf. § 4 første ledd andre punktum. Etter ordlyden er tildelingsmyndighetene gitt fullmakt til å avgjøre om det skal gis tillatelse jf. *kan*. Dette finner støtte i forarbeidene, hvor det fremgår at «det er opp til forvaltningens frie skjønn om tillatelser til akvakultur skal tildeles etter §§ 6 og 7».¹⁰¹ Det er ikke dermed gitt at tildeling av tillatelser er unndratt enhver form for rettslig styring. Som det fremgår av lovteksten og forarbeidene er det en forutsetning at vilkårene i akvl. §§ 6 og 7 er tilstede før det kan gis tillatelse. Det er ved lokalitetsklarering andre arealinteresser undergår grundigst vurdering, og hvor § 6 kommer til anvendelse.

Med «departementet» i akvl. §§ 4, 6 og 7 menes Nærings- og fiskeridepartementet. Kompetansen til å tildele tillatelser var frem til 1. januar 2010 delegert til Fiskeridirektoratet. Som et resultat av forvaltningsreformen¹⁰² ble kompetansen fra 1. januar 2010 delegert til fylkeskommunen.¹⁰³ Det er imidlertid fortsatt Fiskeridirektoratet som er ansvarlig for tildeling av tillatelser til særlige formål.¹⁰⁴ Samlet betegnet *akvakulturmyndighetene*.

⁹⁸ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 31.

⁹⁹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 31.

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 31.

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 60.

¹⁰² Med forvaltningsreformen ble en rekke oppgaver overført fra staten til fylkeskommunene for å styrke demokratiet, folkestyret og verdiskapning av basert på lokale verdier jf. St.meld. nr. 12 (2006-2007) s. 6. Reformen omfattet også akvakulturnæringen, jf. St.meld. nr. 12 (2006-2007) s. 50. For å gjennomføre forvaltningsreformen ble det foretatt enkelte endringer i akvakulturloven, se lov 4. februar 2008 om endringer i forvaltningslovgivningen mv. punkt 8.

¹⁰³ Jf. også laksetildelingsforskriften § 5 andre ledd og tildelingsforskriften for andre arter § 4 tredje ledd.

¹⁰⁴ Jf. Laksetildelingsforskriften § 23 første ledd.

Det følger av § 5 første ledd at tillatelsen «gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang». Tillatelsen er dermed avgrenset i relasjon til hvilke arter som kan produseres, på hvilke lokaliteter driften kan utøves og i hvilket omfang. Tillatelsen vil videre være begrenset til deler av den aktuelle artenes livssyklus, herunder matfisk-, settefisk-¹⁰⁵ eller stamfiskproduksjon.¹⁰⁶

Fra 1. januar 2005 har omfanget vært avgrenset i maksimalt tillatt biomasse (MTB).¹⁰⁷ MTB-systemet setter en øvre grense for mengden av levende fisk som til enhver tid kan produseres med grunnlag i den enkelte tillatelse og på den enkelte lokalitet. Grensene for tillat biomasse på tillatelsesnivå vil bero på type tillatelse og hvor virksomheten drives.¹⁰⁸ På lokalitetsnivå kan biomassen ikke overstige den enkelte lokalitets fastsatte biomasse.

2.4 Generelle vilkår for lokalitetsklarering

Etter akvakultur § 6 første ledd kan det gis lokalitetsklarering dersom vilkårene i bokstav a til d er oppfylt. Ordlyden «dersom» tilsier at det er tale om absolutte vilkår for å treffe vedtak om klarering. Dette har støtte i forarbeidene, hvor det fremgår at «[b]estemmelsen angir både faglige og prosessuelle skranker for departementets kompetanse til å tildele tillatelser til akvakultur». Kompetansen til å tildele lokaliteter til akvakulturanlegg er dermed betinget av at samtlige vilkår er tilstede. I dette avsnittet gis det en oversikt over hvilke vilkår som må være oppfylt, samt fordeling av myndighet etter de ulike vilkårene.

Etter § 6 første ledd bokstav a stilles det vilkår om at klarering av lokaliteten er «miljømessig forsvarlig». Kravet til miljømessig forsvarlig har også kommet til uttrykk i akvl. § 10 første ledd. Det fremgår her at akvakulturanlegg skal «etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte.»¹⁰⁹ Det er fylkeskommunen som tildelingsmyndighet som har kompetanse til

¹⁰⁵ Settefisk defineres i laksetildelingsforskriften § 4 bokstav f som «rogn, yngel, parr eller smolt som produseres med sikte på overføring til andre lokaliteter eller annen type produksjon», og i tildelingsforskriften for andre arter § 3 bokstav j som «rogn, yngel eller andre tidlige livsstadier som produseres med sikte på overføring til andre lokaliteter eller annen type produksjon.»

¹⁰⁶ Stamfisk er definert som «fisk som skal strykes eller reproduseres på annen måte», jf. laksetildelingsforskriften § 4 bokstav g og tildelingsforskriften for andre arter § 3 bokstav i.

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 58.

¹⁰⁸ Se laksetildelingsforskriften § 15 (matfisk i sjøvann) og § 21 (matfisk i ferskvann), og tildelingsforskriften for andre arter § 11 (mat- og stamfisk i ferskvann) og § 12 (mat- og stamfisk i sjøvann).

¹⁰⁹ I Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 65 er det presisert at forsvarlighetsvurderingen er den samme etter akvl. § 6 første ledd bokstav a og § 10 første ledd. Se også s. 59.

å vurdere om klarering av lokaliteten er miljømessig forsvarlig. Før det treffes vedtak skal fylkesmannen avgi uttalelse om miljøinteresser.¹¹⁰ Uttalelsene vil danne et faglig grunnlag for fylkeskommunens forsvarlighetsvurdering.¹¹¹

Det er videre et vilkår for lokalitetsklarering at «kravene i § 15 om forholdet til arealplaner og vernetiltak er oppfylt», jf. § 6 første ledd bokstav b. Etter akvl. § 15 første ledd bokstav a til c kan det ikke gis tillatelse i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven, vernetiltak etter naturmangfoldloven kapittel V, eller vernetiltak etter kulturminneloven. Forarbeidene presiserer at det er vedkommende plan- eller vernemyndighet som avgjør om anleggets plassering er i strid med vedtatte arealplaner eller vernetiltak.¹¹² Det er kommunen hvor anlegget søkes lokalisert som avgjør om plasseringen vil være i strid med vedtatte arealplaner. Fylkesmannen i det aktuelle fylket avgjør om tiltaket er i strid med vedtatt vernetiltak.¹¹³

Etter akvl. § 15 andre ledd kan det gis lokalitetsklarering dersom det foreligger «samtykke fra vedkommende plan- eller vernemyndighet». Bestemmelsen åpner for at fylkeskommunen kan påbegynne og ferdigstille søknadsbehandlingen selv om etablering av akvakultur vil være i strid med vedtatte arealplaner eller vernetiltak, såfremt det er gitt samtykke fra vedkommende plan- eller vernemyndighet. I forarbeidene er det presisert at et slikt samtykke ikke kan anses som et forhåndstilsagn om dispensasjon i favør av tiltakshaver, og at tiltakshaver dermed ikke har rett til drive akvakultur på lokaliteten før nødvendige dispensasjoner er gitt.¹¹⁴ Det er kommunen som treffer vedtak om dispensasjon fra arealplaner, jf. pbl. § 19-4 første ledd. Dersom tiltaket er i strid med vernetiltak etter naturmangfoldloven kapittel V eller kulturminneloven, er det vedkommende vernemyndighetene etter henholdsvis nml. § 48 jf. § 62 og kulm. § 15a jf. § 28 som treffer vedtak om dispensasjon.

Etablering av akvakulturanlegg er i utgangspunktet et søknadspliktig tiltak som krever tillatelse fra kommunen, jf. pbl. § 20-2 jf. § 20-1 første ledd bokstav a. Med hjemmel i pbl. § 20-6 kan

¹¹⁰ Se merknader til laksetildelingsforskriften § 30 bokstav a og merknader til tildelingsforskriften for andre arter § 7 bokstav a. I Veiledning 99:04 (TA-1653/1999) Fylkesmannens behandling av oppdrettsaker, 1. mai 1999 Del II kapittel 4, er det gitt føringer for fylkesmannens uttalelse ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg.

¹¹¹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 60.

¹¹² Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 68.

¹¹³ Merknader til laksetildelingsforskriften § 30 bokstav d og merknader til tildelingsforskriften for andre arter § 7 bokstav d.

¹¹⁴ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 69.

det i forskrift gjøres unntak fra søknadsplikten. Det følger av forskrift om byggesak¹¹⁵ at flytende oppdrettsanlegg i sjø er unntatt byggesaksbehandling, jf. § 4-3 første ledd bokstav f. Det er dermed ikke nødvendig med særskilt tillatelse fra kommunen for å etablere akvakultur på lokaliteten. Begrunnelsen for dette unntaket er at akvakulturloven gir en tilfredsstillende saksbehandling ved lokalisering av akvakulturanlegg, herunder gjennom at kommunen avgir uttalelse om anleggets plassering forhold til gjeldende arealplaner.¹¹⁶

Paragraf 6 første ledd bokstav c fastsetter at det skal foretas en «avveining av arealinteresser etter akvl. § 16 før det gis lokalitetsklarering, jf. akvl. § 6 bokstav c. Fylkeskommunen som tildelingsmyndighet er ansvarlig for å foreta interesseavveiningen. Forvaltningsmyndighetene for fiskeri-, vilt-, naturvern- og friluftsinnteresser skal imidlertid gis adgang til å avgi uttalelse før det treffes vedtak.¹¹⁷ Uttalelsene vil være med på å danne et faglig grunnlag for fylkeskommunens interesseavveining.¹¹⁸ Fylkesmannen er en del av friluftslivforvaltningen, jf. friluftsloven¹¹⁹ § 21 nr. 3, viltforvaltning, jf. viltloven¹²⁰ § 4, og fiskeriforvaltningen, jf. lakse- og innlandsfiskloven¹²¹ § 6 bokstav b, og avgir uttalelse om viltinteresser, friluftsinnteresser og interesser knyttet til forvaltning av ikke marine-arter.¹²² Fiskeridirektoratet er forvaltningsmyndighet for marine arter og avgir uttalelse om tradisjonelle fiskeinteresser.¹²³

Endelig kan det ikke gis lokalitetsklarering før sektormyndighetene har gitt «tillatelser som kreves» etter matloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og vannressursloven¹²⁴, jf. akvl. § 6 første ledd bokstav d. Mattilsynet gir tillatelse etter matloven, jf. matl. § 23. Fylkesmannen gir tillatelse etter forurensningsloven, jf. forurl. § 11 jf. § 81 første ledd bokstav b.¹²⁵ Etter havne- og farvannsloven gir Kystverket tillatelse, jf. lovens § 27. Etter vannressursloven gis tillatelse av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), jf. vrl. § 64 og

¹¹⁵ Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak.

¹¹⁶ Veiledning om byggesak (2012) s. 39.

¹¹⁷ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 60. Se også laksetildelingsforskriften § 8 sjette ledd og tildelingsforskriften for andre arter § 9 fjerde ledd.

¹¹⁸ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 60.

¹¹⁹ Lov 28 juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsloven eller fril.).

¹²⁰ Lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven).

¹²¹ Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskloven).

¹²² Se merknader til laksetildelingsforskriften § 30 bokstav b nr. 3 og merknader til tildelingsforskriften for andre arter § 7 bokstav b nr. 3.

¹²³ Merknader til laksetildelingsforskriften § 30 bokstav b nr. 3 og merknader til tildelingsforskriften for andre arter § 7 bokstav b nr. 3.

¹²⁴ Lov 24 november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven vrl.).

¹²⁵ Rundskriv T-3/12 Om delegering av Fylkesmannens myndighet etter forurensningsloven og oreigningsloven, 21. november 2012 punkt 2.4.

forskrift om vassdragsmyndigheter.¹²⁶ Tillatelse etter vannressursloven vil være aktuelt hvor etablering og drift av virksomheten krever uttak av vann fra vassdrag. Dette vil for eksempel være tilfelle for landbaserte settefiskanlegg.¹²⁷ Det stilles derimot ikke krav om tillatelse etter vannressursloven ved lokalisering av akvakulturanlegg i sjø.

2.5 Regulering av akvakultur i bestemte områder

Akvakulturloven inneholder flere fullmaktsbestemmelser som gir departementet hjemmel til å regulere klarering av lokaliteter i bestemte områder. Etter akvl. § 10 andre ledd kan departementet i «enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur». Ordlyden «miljømessig forsvarlig» fastsetter begrensninger som tilsier at bestemmelsen gir hjemmel til å regulere klarering begrunnet i de samme hensyn som er omfattet av § 10 første ledd.¹²⁸ Dette har støtte i forarbeidene, hvor det fremgår at fastsetting av slik forskrift vil «gi de sentrale elementene i miljønormen i første ledd et nærmere presisert innhold».¹²⁹ Bestemmelsen gir blant annet hjemmel til å regulere klarering av lokaliteter for *bestemte arter i bestemte områder*. Et eksempel på dette finnes i tildelingsforskriften for andre arter § 7 bokstav a. Det er her fastsatt at det ikke vil være miljømessig forsvarlig å gi klarere lokaliteter for torsk «i gyteområder for vill torsk», jf. § 7 bokstav a.

Det kan videre fastsettes begrensninger for *all akvakultur i et bestemt området*. Etter laksetildelingsforskriften § 37a første ledd kan det ikke «klareres nye lokaliteter eller utvidelse av lokaliteter for tillatelse til matfisk av laks, ørret og regnbueørret» jf. bokstav a, og det skal ikke gis tillatelse til «samlokalisering», jf. bokstav b. Unntak fra bestemmelsen kan bare gjøres dersom dette er «nødvendig eller klart fordelaktig med hensyn til miljømessig bærekraft», jf. andre ledd. Når det gjelder klarering av lokaliteter for marine arter gjelder det et generelt forbud i Hardangerfjorden, jf. tildelingsforskriften for andre arter § 4 fjerde ledd jf. vedlegg 1.

Etter akvl. § 14 gis det adgang til å «fastsette forbud mot, pålegge flytting av eller sette andre vilkår for akvakulturanlegg dersom dette er nødvendig for å bevare områder med særlig verdi for akvatiske organismer.» Av forarbeidene fremgår det at vedtaksformen vil være forskrift når

¹²⁶ Forskrift 15. desember 2000 nr. 1270 om hvem som skal være vassdragsmyndighet etter vannressursloven.

¹²⁷ Se Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 302.

¹²⁸ Se nedenfor i avsnitt 3.4.2.

¹²⁹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 65.

det treffes vedtak om forbud.¹³⁰ Etter ordlyden kan forbudet bare omfatte områder med «særlig verdi for akvatiske organismer». Av forarbeidene fremgår at dette for eksempel vil omfatte *gyte- og oppvekstområder for marine arter, områder kartlagt i forbindelse med marint vern, og viktige utvandringsområder for anadrom laksefisk*.¹³¹ Ordlyden «nødvendig» tilsier at det gjelder et krav om forholdsmessighet mellom forskriftens nyttevirksomheter og merkostnadene begrensningen utgjør.¹³² Dette innebærer for det første et krav om at akvakultur må utgjøre en *trussel* mot bevaringshensynet.¹³³ Det kan likevel fastsettes forbud mot akvakultur dersom det på grunnlag av «manglende kunnskap ikke klart kan fastslås om virksomheten kommer i konflikt med bevaringshensyn». I slike tilfeller skal føre-var-prinsippet legges til grunn.¹³⁴ For det andre må ikke begrensninger gå lenger enn *nødvendig* for å sikre bevaringshensynet. Dette kan blant annet tilsa at forbudet ikke gjelder flere arter eller et større område enn påkrevet.

For det tredje kan det videre hevdes at ordlyden *nødvendig* stiller krav til at fordelene som oppnås med forbudet må overstige ulempene. Ettersom det er tale om inkommensurable størrelser vil det ikke være mulig å fastslå om et forbud vil gi en overvekt av nyttevirksomheter. I stedet må avgjørelsen bero på en konkret skjønnsvurdering hvor faglige og politiske prioriteringer blir avgjørende. I merknaden til bestemmelsen fremgår det at «[a]kvakultur er en ønsket aktivitet som myndighetene i størst mulig grad ønsker å legge til rette for».¹³⁵ Dette tilsier at det først og fremst er *viljen* til å fastsette forbud mot akvakultur som begrenser bruken av bestemmelsen. I tilfeller hvor forvaltningen er gitt fullmakt til å foreta en slik kost-nytteanalyse, er det lite trolig at vurderingen kan overprøves av domstolene.¹³⁶

Med hjemmel i blant annet akvl. § 14 er det i forskrift gitt nærmere bestemmelser om plassering av akvakulturanlegg i og i nærheten av nasjonale laksefjorder og laksevassdrag.¹³⁷ Formålet NLF/NVL-forskriften er 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

¹³⁰ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 67.

¹³¹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 67.

¹³² Jf. også Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 67.

¹³³ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 67.

¹³⁴ Jf. også nml. § 9 første punktum.

¹³⁵ Jf. også nml. § 9 første punktum.

¹³⁶ Se Bugge (2011) s. 48 med henvisning til Rt. 1995 s. 737 (s. 741)

¹³⁷ Forskrift 22. juni 2009 nr. 961 om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og laksefjorder (NLF/NLV-forskriften). Forskriften er utarbeidet på grunnlag av føringer gitt i St.prp. nr. 32 (2006-2007) Om vern av villaksen og ferdigstillelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.

laksevassdrag og nasjonale laksefjorder», jf. § 1. Forskriften virkeområde omfatter 29 nasjonale laksefjorder og 52 laksevassdrag beskrevet i forskriftens vedlegg 1 og 2, samt områdene inntil 5 km utenfor nasjonale laksevassdrag som ikke er tilknyttet nasjonale laksefjorder, jf. § 2 første ledd. Innenfor NLF/NVL-forskriftens virkeområdet er det ikke tillat å etablere nye akvakulturanlegg for produksjon av matfisk og stamfisk av anadrom fisk, jf. § 3 første ledd nr. 1. Det er heller ikke tillat å flytte slike anlegg nærmere nasjonale laksevassdrag, jf. fjerde ledd, eller øke produksjonskapasiteten på allerede etablerte lokaliteter i nasjonale laksefjorder, jf. femte ledd. Etter § 5 er etablerte anlegg for produksjon av anadrom fisk pålagt å flytte fra enkelte nasjonale laksefjorder. Det er videre fastsatt et krav om at akvakulturanlegg med produksjon av anadrom og marin fisk skal lokaliseres minst 5 km fra nasjonalt laksevassdrag, jf. § 6 første ledd. Anlegg plassert nærmere enn avstandskravet må flyttes, jf. andre ledd.

Samlet sett kan det konstateres at adgangen til å gi forskrift med hjemmel i akvl. § 10 andre ledd og § 14 vil bidra til å begrense skadevirkningene av akvakultur. Bestemmelsene medfører imidlertid ingen *plikt* til å fastsette slik forskrift, jf. ordlyden «kan». Følgelig gir ikke bestemmelsene noen garanti for at hensynet til andre arealinteresser blir ivaretatt.

2.6 Vilkår i vedtak om lokalitetsklarering

Ved tildeling av lokaliteter kan adgangen til å stille vilkår bidra til å avbøte skadevirkningene for andre arealinteresser. Etter den ulovfestede vilkårlæren er det adgang til å stille vilkår ved begunstigende vedtak.¹³⁸ Adgangen til vilkårsfastsettelse er dessuten lovbestemt i akvl. §§ 10 andre ledd og § 14. I tillegg er sektormyndighetene gitt særlige hjemler til å stille vilkår etter etableringsforskriften § 7 sjette ledd, forurl. § 16, havne- og farvannsloven § 9 og vrl. § 26. Samlet gir dette myndighetene en vid adgang til å stille vilkår av hensyn til andre arealinteresser.

Bestemmelsene må imidlertid tolkes innenfor rammene av de generelle skrankene som følger av den ulovfestede vilkårlære. Dette innebærer for det første at det stilles krav om saklig sammenheng mellom vilkåret som stilles og tildeling av lokaliteten.¹³⁹ Et eksempel vil være at det stilles vilkår som begrenser drift under hekketiden for havørn,¹⁴⁰ eller at det monteres

¹³⁸ Jf. Rt. 2003 s. 764 (avs. 61). Se for øvrig Eckhoff og Smith (2014) s. 413-415 for nærmere redegjørelse for vilkårlæren.

¹³⁹ Eckhoff og Smith (2014) s. 414.

¹⁴⁰ Klagesak 09/2876 (2009) Sulefisk.

renseanlegg for å motvirke forurensende utslipp.¹⁴¹ For det andre gjelder det et krav om forholdsmessighet mellom vilkårets nytte- og skadevirkninger.¹⁴² Dette tilsier at fordelene med at det stilles vilkår må overstige ulempene. Myndighetene vil stå relativt fritt i denne vurderingen.¹⁴³ Samtidig foreligger det ingen *plikt* å fastsette avbøtende tiltak.

2.7 Krav til utredning av akvakulturanlegg

2.7.1 Alminnelige krav til utredningen

En forutsetning for at andre arealinteresser blir tilstrekkelig ivaretatt ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg er at det foreligger kunnskap om tiltakets skadevirkninger. Det er derfor relevant å spørre hvilke krav som stilles til utredning av akvakulturanlegg.

Når myndighetene tildeler tillatelse til akvakultur skjer dette i kraft av offentlig myndighetsutøvelse.¹⁴⁴ Følgelig kommer forvaltningslovens¹⁴⁵ regler til anvendelse, jf. fvl. § 1. Innvilgelse eller avslag på søknad om lokalitetsklarering skal anses som et enkeltvedtak i henhold til fvl. § 2 bokstav b. jf. a.¹⁴⁶ Det følger av fvl. § 17 første ledd et forvaltningsorgan som treffer enkeltvedtak skal «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Bestemmelsens ordlyd gir uttrykk for et strengt utredningskrav. Det er imidlertid klart at ordlyden så godt opplyst «som mulig» ikke kan tas helt på ordet. Utredningsplikten omfang må tilpasses omstendighetene i den enkelte sak. På den ene siden vil hensynet til *effektiv saksbehandling* og *prosessøkonomiske* hensyn være av betydning. På den andre siden må kravene tilpasses sakens viktighet.¹⁴⁷ Dette tilsier at utredningskravet skjerpes i takt med omfanget av potensielle skadevirkninger på andre arealinteresser.¹⁴⁸

I akvakulturloven er særlig kravet til effektiv saksbehandling kommet til uttrykk i § 8 første ledd. Akvakulturloven fastsetter at fylkeskommunen, sektormyndighetene og kommunen «plikter å foreta en effektiv og samordnet søknadsbehandling», jf. akvl. § 8 første. I forarbeidene er det uttrykt at kravet til *effektiv saksbehandling* pålegger myndighetene å ikke

¹⁴¹ Klagesak 15/5682 (2015) Fosen Naturvernforening.

¹⁴² Eckhoff og Smith (2014) s. 414.

¹⁴³ Se avsnitt 2.6 ovenfor.

¹⁴⁴ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 31.

¹⁴⁵ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven eller. fvl.).

¹⁴⁶ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 31.

¹⁴⁷ Eckhoff og Smith (2014) s. 256.

¹⁴⁸ Se Winge (2013) s. 87.

bruke lengre tid enn «nødvendig for å sikre en kvalitativt god behandling av søknaden sett hen til de tilgjengelige ressurser for forvaltningen.»¹⁴⁹ Med hjemmel i § 8 gitt forskrift om samordning og tidsfrister for søknadsbehandlingen.¹⁵⁰ Samordningsforskriften begrenser den samlede saksbehandlingstiden til 22 uker, såfremt det leveres en fullstendig søknad, jf. 4.

Det er forvaltningen som har ansvaret for å utrede saken, jf. fvl. § 17 første ledd I akvakulturssaker er imidlertid det praktiske utredningsarbeidet langt på vei overlatt til den enkelte søker. Etter akvl. § 6 andre ledd kan departementet gi forskrift om «krav til søknad og kriterier for innvilgelse av søknad». Med hjemmel i denne bestemmelsen er det stilt krav om at søker skal fylle ut søknad av lokalitet på skjema fastsatt av Fiskeridirektoratet, jf. laksetildelingsforskriften § 8 første ledd og tildelingsforskriften for andre arter § 9 første ledd.¹⁵¹ I søknadsskjemaet oppfordres det til å oppgi nødvendige opplysninger for å behandle søknaden etter akvakulturloven og øvrige sektorlover.

Etter akvl. § 11 første ledd kan det i forskrift eller enkeltvedtak stilles krav om at søker skal «foreta eller bekoste nødvendige miljøundersøkelser for å dokumentere miljøtilstanden innenfor lokalitetens influensområde ved etablering, drift og avvikling av akvakultur.» Det følger av tildelingsforskriftene at den som søker om klarering av lokalitet i sjøvann skal legge frem «resultatene fra en miljøundersøkelse i form av en enkelt trendovervåking av bunnforholdene på lokaliteten» ved såkalte *B-undersøkelser*, jf. laksetildelingsforskriften § 36 første ledd bokstav c og tildelingsforskriften for andre arter § 10 første ledd bokstav c. Myndighetene kan videre kreve «undersøkelse av bunntilstanden på lokaliteten (nærsonen) og utover i resipienten (fjernsonen)» ved såkalte *C-undersøkelse* dersom «anleggets størrelse, beliggenhet eller andre forurensningsmessige forhold tilsier det», jf. laksetildelingsforskriften § 36 fjerde ledd og tildelingsforskriften for andre arter § 10 femte ledd.

Etter tildelingsforskriftene plikter søker å sørge for at søknaden blir lagt ut til offentlig ettersyn og, jf. laksetildelingsforskriften § 8 tredje ledd og tildelingsforskriften for andre arter § 9 andre ledd. Kunngjøringen skal gi uttalerett til naboer, foreninger og andre som bli påvirket.¹⁵² I

¹⁴⁹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 62.

¹⁵⁰ Forskrift 18. mai 2010 nr. 708 om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader (samordningsforskriften).

¹⁵¹ Fiskeridirektoratet, Søknadsskjema for flytende anlegg. <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Registre-og-skjema/Skjema-akvakultur/Akvakultursoeknad>. (Sist sett 10. juni 2016).

¹⁵² Merknader til laksetildelingsforskriften § 8 tredje ledd og tildelingsforskriften for andre arter § 8 andre ledd.

tillegg gis kommunen, fylkesmannen og Fiskeridirektoratet adgang til å uttale seg om interesser de skal ivareta.¹⁵³ Kravene til høring, offentlighet og medvirkning er viktige virkemidler for å sikre at saken blir så godt opplyst som mulig, jf. fvl. § 17 første ledd.

Selv om det meste av utredningsarbeidet er overlatt til den enkelte søker, har myndighetene et ansvar for at utredningskravet er oppfylt. Akvakulturmyndighetene kan pålegge søker å fremskaffe ytterligere opplysninger dersom det er nødvendig, akvl. § 24. I tillegg er sektormyndighetene gitt hjemmel til å kreve ytterligere opplysninger, jf. havne- og farvannsloven § 33, vrl. § 23 andre ledd, forurel § 51 og etableringsforskriften § 6 tredje ledd.

2.7.2 Konsekvensutredning av akvakulturanlegg

Etter plan- og bygningsloven skal det utarbeides konsekvensutredning av tiltak etter sektorlovgivningen som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. § 14-1 første ledd. Reglene om konsekvensutredning foreskriver en omfattende utredningsprosess som, blant annet omfatter krav om forhåndsmelding, høringsrunder og systematisk kartlegging av planen eller tiltakets konsekvenser for miljø og samfunn.¹⁵⁴ Det er derfor grunn til å undersøke i hvilken i hvilke tilfeller det stilles krav om konsekvensutredning av akvakulturanlegg.

Konsekvensutredning av det enkelte *tiltak* er nærmere regulert i KU-forskrift.¹⁵⁵ Etter forskriften skal fylkeskommunen, som ansvarlig myndighet, vurdere hvorvidt lokalitetsklarering av akvakulturanlegg kan få «vesentlige virkninger» for miljø og samfunn etter kriteriene i forskriftens vedlegg III, jf. § 3 første ledd jf. vedlegg II nr. 1 bokstav g. Dersom søknaden ikke gir tilfredsstillende grunnlag for å vurdere om tiltaket får vesentlige virkninger, kan fylkeskommunen pålegge søker å bidra med nødvendige opplysninger, jf. § 3 andre ledd. Søknaden skal deretter sendes på høring, hvor berørte myndigheter, parter og interesseorganisasjoner gis anledning til å komme med uttalelse om søknaden, jf. § 3 tredje ledd.

¹⁵³ Se avsnitt 2.4 ovenfor.

¹⁵⁴ Se Winge (2013) s. 85-171 for grundig redegjørelse om kravene til konsekvensutredning av utbyggingstiltak.

¹⁵⁵ Forskrift 19. desember 2014 nr. 1758 om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover (heretter KU-forskriften).

Antallet konsekvensutredninger av akvakulturanlegg på tiltaksnivå har til nå vært svært begrenset.¹⁵⁶ Dette kan ha sammenheng med at kravet om konsekvensutredning etter tidligere forskrift om konsekvensutredninger¹⁵⁷ kun gjaldt «[s]tørre akvakulturanlegg og settefiskanlegg for mer enn fem millioner fisk», jf. § 3 første ledd bokstav e jf. vedlegg II nr. 40. I tillegg måtte anlegget oppfylle ett eller flere av kriteriene for hva som var regnet som vesentlige virkninger for miljø og samfunn etter § 4. Kriteriet «større akvakulturanlegg» ble praktisert slik at et anlegg i utgangspunktet måtte være større enn 3600 tonn biomasse.¹⁵⁸ For anlegg med færre enn fem millioner settefisk eller mindre enn 3600 tonn biomasse, ble det stilt krav om konsekvensutredning dersom det var *åpenbart* at anlegget oppfylte virkningskriteriene i forskriftens § 4.¹⁵⁹ En gjennomgang av akvakulturregisterets¹⁶⁰ oversikt over tildelte lokaliteter viser at det er et begrenset antall anlegg som oppfyller størrelseskriteriene. Det er dermed grunn til å anta at det lave antallet konsekvensutredninger for akvakulturanlegg skyldes at størrelseskriteriene har vært praktisert for strengt.

Etter gjeldende forskrift skal alle anlegg underlegges vurdering av om tiltaket kan få vesentlige virkninger, såfremt det er sannsynlig at anlegget vil komme i konflikt med en eller flere av kategoriene i vedlegg III andre ledd.¹⁶¹ I vurderingen av om et tiltaket kan få vesentlige virkninger, skal det ses hen til «tiltakets størrelse, plassering eller egenskaper, samvirke med andre gjennomførte og planlagte tiltak, og virkningenes omfang, kompleksitet, frekvens, varighet og reversibilitet», jf. vedlegg III tredje ledd. Det fremgår av ordlyden i bestemmelsen at anleggets *størrelse* utgjør et av flere momenter i vurderingen. I tillegg skal det blant annet legges vekt på *sumvirkningene* av tiltak i området og *virkningens omfang*. Ettersom mange av miljøutfordringene knyttet til oppdrett er et resultat av de samlede utslippene, kan det være grunn til å tro at antallet konsekvensutredninger vil øke i fremtiden.

¹⁵⁶ Fiskeri- og kystdepartementet (2010) s. 130.

¹⁵⁷ Forskrift 26. juni 2009 nr. 855 om konsekvensutredninger.

¹⁵⁸ Fiskeridirektoratet, Veileder konsekvensutredning av akvakulturanlegg, 17 november 2009 s. 2.

¹⁵⁹ Ic.

¹⁶⁰ Se Akvakulturregisteret på <http://www.fiskeridir.no/register/akvareg/>. (Sist sett 18. juni 2016).

¹⁶¹ Forskriften ble endret etter krav fra EFTAs overvåkningsorgan (ESA) som følge av manglende implementering av direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private tiltaks virkninger på miljøet, og direktiv 2001/42/EØF om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer. Bakgrunnen for endringen er nærmere redegjort for i Klima- og miljødepartementet, Høringsnotat ved alminnelig høring av Forskrift om miljøvurderinger av tiltak etter sektorlover jf. kapittel 14 i plan- og bygningsloven (u.å).

At etablering av akvakulturanlegg kan få vesentlige virkninger medfører at fylkeskommunen skal stille krav om at søker foretar ytterligere utredninger av tiltaket, forutsatt at virkningene ikke er tilstrekkelig belyst, jf. § 3 fjerde ledd. Rammene for konsekvensutredningens innhold trekkes opp i § 7 med vedlegg IV. Konsekvensutredningen skal belyse virkningene tiltaket kan få for miljø og samfunn, herunder blant annet virkninger for «kulturminner og kulturminnemiljø», «naturmangfold», «friluftsliv», «landskap» og «vannmiljø», jf. § 7 andre ledd jf. vedlegg IV bokstav b første ledd. Utredningen skal videre redegjøre for den *samlede miljøbelastningen* sett i sammenheng med eksisterende og planlagte tiltak i tiltakets influensområde, jf. vedlegg IV fjerde ledd. Det skal også gjøres en vurdering av *lokaliseringalternativer*, jf. § 7 femte ledd, samt tiltak som kan iverksettes for å avbøte skader eller ulemper for omgivelsene, jf. syvende ledd. Dette vil samlet sett bidra til å gi et solid kunnskapsgrunnlag når det skal tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, det skal gis tillatelse til omsøkte lokalitet.

2.8 Klage og omgjøring

Klarering av lokaliteter er et enkeltvedtak som kan påklages etter fvl. § 28 første ledd. Når fylkeskommunen treffer vedtak om lokalitetsklarering er Fiskeridirektoratet klageinstans, jf. fvl. § 28 andre ledd tredje punktum.¹⁶² For vedtak som treffes av sektormyndighetene er det vedkommende sektormyndighets nærmeste overordnede organ som er klageinstans, jf. § 28 første ledd. Retten til å klage styrker rettsikkerheten til berørte aktører gjennom fornyet behandling.¹⁶³ I klagebehandlingen kan det overordnede organ bli oppmerksom på uheldig praksis hos det underordnede organ. Det følger av fvl. § 34 annet ledd at klageinstansen kan «prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter». Dette betyr at klageinstansen står fritt til å overprøve resultat dersom det finner at skadevirkningene på andre interesser har blitt tillagt for liten vekt. Det er imidlertid ingen garanti for at dette blir utfallet av vurderingen.

Et vedtak om lokalitetsklarering kan videre omgjøres uten klage etter den alminnelige omgjørringsregelen i fvl. § 35. Den alminnelige omgjørringsadgangen utvides og suppleres av akvl. § 9. Bestemmelsene gir blant annet hjemmel til å endre eller trekke tilbake tillatelser dersom det er «nødvendig ut fra hensynet til miljøet», jf. første ledd bokstav a. Videre er

¹⁶²Se også Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) s. 50.

¹⁶³ Se Bugge (2011) 168-170 og Winge (2013) s. 228-232 for redegjørelse om retten til å klage i miljø- og arealforvaltningsretten.

sektormyndighetene utstyrt med egne omgjøringshjemler, jf. etableringsforskriften § 7, forurl. § 18 og § vrl. 28. Fullstendig tilbaketrekning av lokalitetsklareringen vil være et inngripende tiltak og skal etter forarbeidene benyttes med varsomhet.¹⁶⁴ Vedtak om flytting kan være et alternativ til å trekke tilbake tillatelsen, jf. akvl. jf. § 14 og § 16.

2.9 En samlet oppsummering

I dette kapittelet er det gjennomgått ulike rettslige virkemidler som inngår i akvakulturlovgivningen. Gjennomgangen viser at akvakulturlovgivningen inneholder mange ulike virkemidler som kan bidra til at klarering av lokaliteter skjer med hensyn til andre arealinteresser. Helt sentralt står lovens vilkår for tildeling av lokalitetsklarering. Vilkårene fastsetter en materiell skranke for myndighetenes kompetanse til å gi lokalitetsklareringer. Videre har gjennomgangen vist at loven gir myndighetene flere fullmaktsbestemmelser som *kan* benyttes for å ivareta andre arealinteresser. Dette omfatter både adgangen til å stille vilkår og regulering av akvakultur i bestemte områder. Forutsetningen er imidlertid at det er *vilje* til å fastsette begrensninger for havbruksnæringen. Med klare målsetninger om fremtidig vekst er det imidlertid nærliggende å anta at virkemidlene først og fremst vil bli benyttet for å sikre ressursene som grunnlag for næringen.

Kapittelet har videre vist at det stilles grundige krav til utredningen ved klarering av lokaliteter. Dette kommer særlig til uttrykk ved at det stilles krav om miljøundersøkelser, høring, og at kommunen, fylkesmannen og Fiskeridirektoratet gis adgang til å avgi uttalelse. I tillegg inneholder akvakulturloven og sektorlovgivningen hjemler til å kreve at søker foretar ytterligere undersøkelser dersom det er nødvendig. Det kan likevel hevdes at utredningen hadde blitt mer grundig dersom det ble gjennomført konsekvensutredning av akvakulturanlegg. Utredning av *sumvirkninger* og *alternative lokaliteter* er utgjør ikke i dag en del av den ordinære behandlingen av lokalitetssøknader. Selv om det kan pekes på enkelte svakheter så vil nok utredningskravene i akvakulturssaker langt på vei sikre at skadevirkningene for andre arealinteresser avdekkes.

¹⁶⁴ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 62 og 67.

3 Akvakulturlovens krav om lokalitetsklarering

3.1 Tema og problemstilling

Akvakulturmyndighetene skal på grunnlag av sakens utredning ta stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, søknaden om lokalitetsklarering skal innvilges. Som gjennomgangen har vist vil utredningen sikre at det foreligger kunnskap om hvilke potensielle skadevirkninger klarering av lokaliteten vil medføre. *Prosessuelle krav* til utredningen er imidlertid bare en forutsetning for at berørte arealinteresser blir ivaretatt. I tillegg må det foreligge *materielle krav* som sikrer at det tas hensyn til de potensielle skadevirkninger som er klargjort. Det er først når rettsreglene sikrer at akvakulturmyndigheten avslår søknader som vil medføre store skadevirkninger, at det kan konstateres at andre arealinteresser blir tilstrekkelig ivaretatt. Kapittelets problemstilling er *om akvakulturlovens krav om lokalitetsklarering sikrer at det tas hensyn til andre arealinteresser.*

3.2 Interesseavveining av arealbruk til akvakultur

3.2.1 Innledning

Tildeling av lokalitet for akvakultur forutsetter at det er foretatt en avveining av arealinteresser ved plassering av anlegg jf. akvl. § 6 første ledd bokstav c jf. § 16. Formålet med bestemmelsen er å sikre at området utnyttes på en samfunnsmessig optimal måte.¹⁶⁵ Paragraf § 16 første ledd bokstav a til d angir hvilke hensyn som «særlig skal tillegges vekt». Det fremgår her at det skal legges vekt på «søkers behov», «alternativ bruk av området til annen akvakultur», «annen bruk av området» og «verneinteresser». Ifølge forarbeidene er det de angitte hensyn «sentrale vurderingskriterier» som «skal tas med» i vurderingen ved plassering av lokaliteter for akvakultur.¹⁶⁶ Lovteksten og forarbeidene tilsier at myndighetene både har *adgang* og *plikt* til å legge vekt på hensynene som fremgår av ordlyden. I det videre redegjøres det nærmere for bruks- og verneinteresser som inngår i vurderingen.

3.2.2 Annen bruk av området

Etter akvl. § 16 første ledd bokstav c skal det i interesseavveiningen legges vekt på «annen bruk av området». En naturlig språklig forståelse av begrepet «området» omfatter et større areal enn lokalitetsarealet. Ifølge forarbeidene er begrepet brukt for å presisere at interesseavveiningen

¹⁶⁵ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 70.

¹⁶⁶ Ot.prp. nr.61 (2004-2005) s. 69.

«ikke bare gjelder selve lokaliteten, men at konsekvenser for andre interesser i tilgrensede områder også skal vurderes».¹⁶⁷ Dette innebærer at bruk av området rundt eller i nærheten av lokaliteten er omfattet. Formuleringen «annen bruk» vil språklig omfatte enhver form for aktivitet som drives eller kan drives i området.¹⁶⁸

I forarbeidene heter det at «[a]nnen bruk av området vil typisk være fiskeriinteresser og bruk av allemannsretten.»¹⁶⁹ Begrepet «allemannsretten» brukes gjerne som en samlebetegnelse på rettigheter alle og enhver har til å benytte naturen fritt.¹⁷⁰ Dette er rettigheter som først og fremst er hjemlet i frilufsloven, men også andre lover og ulovfestede regler er av betydning.¹⁷¹ Forarbeidene viser til *frilufsinteresser* som eksempel på bruk av allemannsretten.¹⁷² For utøvelse av frilufsliv vil retten til å ferdes i utmark, innmark og på sjøen være særlig viktig, se henholdsvis frilufsloven §§ 2, 3 og 6. Frilufsinteresser vil videre omfatte allmenrettslige høstingsretter som fritidsfiske og høsting av andre sjølevende organismer.¹⁷³ Innholdet i allmenhetens høstingsrett er nærmere regulert i blant annet havressursloven §§ 15 til 23 og lakse- og innlandsfiskloven §§ 16 til 24. I forvaltningspraksis har det vært tillagt vekt at anleggets plassering har vært til hinder for opphold langs stranden¹⁷⁴ eller ferdsel på sjøen.¹⁷⁵

Det er som nevnt lagt til grunn i forarbeidene at *fiskeriinteresser* utgjør annen bruk av området. Følgelig skal det også legges vekt på interesser knyttet til næringsfiske. Eksempler på konflikter vil være at anleggets plassering hindrer tilgang til marine ressursområder, herunder gyte- og oppvekstområder,¹⁷⁶ eller kommer i konflikt med aktive og passive redskap, og kaste- og låssettingsplasser for fiske.¹⁷⁷ I merknadene til tildelingsforskriftene er det uttalt at «hensynet til annen næringsvirksomhet i området (...) kan være aktuelt i forhold til avveiningen som skal gjøres».¹⁷⁸ Dette kan for eksempel omfatte at anlegget kommer i konflikt med interesser knyttet

¹⁶⁷ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 69.

¹⁶⁸ Slik også Myklebust (2010) s. 204.

¹⁶⁹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 69.

¹⁷⁰ Reusch (2012) s. 13. Se også Myklebust (2010) s. 47, Skogvang (2012) s. 174, og Falkanger og Falkanger (2013) s. 459. Grundig omtale av allemannsrettene er gitt Reusch (2012) s. 13-15 og s. 105-179.

¹⁷¹ Reusch (2012) s. 13

¹⁷² Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 69.

¹⁷³ Reusch (2012) s. 162.

¹⁷⁴ Se klagesak 06/11026 Nye vestastar (2007) og 12/9014 Salmar Farming I (2012).

¹⁷⁵ Se klagesak 10/12582 Lerøy Midnor (2011) og 12/2517 Fylkesnes Fisk (2012).

¹⁷⁶ Se Klagesak 201409209-17 SalMar Farming (2015) og klagesak 09/9839 Skei Marinfisk (2009).

¹⁷⁷ Se Klagesak 201409209-17 SalMar Farming (2015) og klagesak 09/9532 Mortenlaks (2009).

¹⁷⁸ Merknader til laksetildelingsforskriften § 30 bokstav b nr. 3 og Merknader til tildelingsforskrift for andre arter § 7 bokstav b nr. 3.

til havvind eller bølgekraft. gjøres».¹⁷⁹ Dette kan for eksempel omfatte at anlegget kommer i konflikt med interesser knyttet til havvind eller bølgekraft.

3.2.3 Verneinteresser i området

Etter akvl. § 16 første ledd bokstav d skal det legges vekt på hensynet til «verneinteresser som ikke omfattes av § 15 bokstav b og c». Etter ordlyden vil det være relevant å se hen til enhver verneinteresse som ikke er beskyttet etter naturmangfoldloven kapittel V og kulturminneloven. Dette bekreftes i forarbeidenes merknader til bestemmelsen, som sier at vurderingen skal omfatte verneinteresser som ikke «er eller vil bli beskyttet» etter nevnte lover.¹⁸⁰ Det er imidlertid presisert at bestemmelsen bare skal ivareta «eventuelle verneinteresser i det området som vurderes anvendt til akvakultur.»¹⁸¹ Uttalelsen må forstås slik at det bare skal legges vekt på verneinteresser rundt eller i nærheten av lokaliteten.

Verneinteresser i området vil omfatte naturmangfold og kulturminner. Pågående verneprosesser kan gi kunnskap om hvilke verneinteresser som finnes i området, samt hvilke konsekvenser akvakultur vil medføre. I forarbeidene er det imidlertid uttalt at «[i] slike tilfeller vil lovens § 15 komme til anvendelse.»¹⁸² Uttalelsen må bero på en inkurie ettersom det er klart at akvl. § 15 kun omfatter *vedtatte* vernetiltak og arealplaner.¹⁸³ Dette er også lagt til grunn i merknadene til tildelingsforskriftene, hvor det fremgår at «[d]et må også sees hen til pågående verneprosesser som kan resultere i vern».¹⁸⁴ Det kan dermed konstateres at det skal tas hensyn til naturvern- og kulturminneinteresser selv om det er iverksatt arbeid med sikte på vern.

Verneinteresser kan videre omfatte hensynet til *biologisk mangfold* som blir påvirket av anleggets arealbeslag. I tildelingsforskriftene fremgår det at det skal legges vekt på vernetiltak etter viltloven, jf. laksetildelingsforskriften § 30 bokstav b nr. 4 og tildelingsforskriften for andre arter § 7 bokstav b nr. 4. Hjemlene for vern av vilt er nå inntatt i naturmangfoldloven kapittel III, som bygger på tidligere bestemmelser i viltloven, naturvernloven, og lakse- og

¹⁷⁹ Merknader til laksetildelingsforskriften § 30 bokstav b nr. 3 og Merknader til tildelingsforskrift for andre arter § 7 bokstav b nr. 3.

¹⁸⁰ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 70.

¹⁸¹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 69.

¹⁸² Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 70.

¹⁸³ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 69.

¹⁸⁴ Merknader til laksetildelingsforskriften § 30 bokstav b nr. 4 og merknader til tildelingsforskriften for andre arter § 7 bokstav b nr. 4.

innlandsfiskloven.¹⁸⁵ Etter nml. § 23 første ledd kan det gis forskrift om prioriterte arter, og slik forskrift kan blant annet innebære forbud mot enhver form for «ødeleggelse» av prioriterte arter, jf. nml. § 24 første ledd bokstav a. Skadevirkninger på berørte arter vil naturligvis også være relevant selv om det ikke er fattet vedtak om vern. Som eksempel kan nevnes at anlegget forstyrrer for hekkeområder for havørn¹⁸⁶ eller stenger for oppgang av laks og sjøørret.¹⁸⁷

3.2.4 Oppsummering og vurdering

Oppsummeringsvis kan det konstateres at de fleste interesser knyttet til bruk og vern av sjøområdet omfattes av avkl. § 16 første ledd. Dette innebærer at hensynet til tiltakets skadevirkninger på andre arealinteresser alltid vil utgjøre *pliktige* hensyn når myndighetene skal ta stilling til om det skal gis lokalitetsklarering. Dersom pliktige hensyn er utelatt, og det har hatt innvirkning på sakens utfall, kan domstolene sette vedtaket til side som ugyldig.¹⁸⁸ Et særlig spørsmål er om myndighetene står fritt til å fastlegge hvilke *vekt* de ulike hensynene skal tillegges. I følge forarbeidene skal det ses hen til «styrken» av de ulike interessene, «i hvilken grad de eventuelt blir hindret», og «hvilken samfunnsmessig betydning» det eventuelt har.¹⁸⁹ Myndighetene har relativt fritt spillerom når det skal tas stilling til den «samfunnsmessige betydning» hindringen utgjør. Dette innebærer at de store skadevirkninger kan gis utslagsgivende vekt. Det er imidlertid ingen garanti for at dette vil bli utfallet. En gjennomgang av forvaltningspraksis etterlater et inntrykk om varierende praktisering av interesseavveiningen etter § 16:

«Bestemmelsen angir noen sentrale vurderingskriterier som skal tas med i den vurdering departementet gjør ved plassering av lokaliteter for akvakultur. Formålet med bestemmelsen er å bidra til en effektiv og samfunnsnyttig arealutnyttelse. Det styrende for utfallet av interesseavveiningen vil derfor være en helhetsvurdering av hvordan det aktuelle området kan utnyttes på en samfunnsmessig optimal måte.»¹⁹⁰

¹⁸⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 112-117.

¹⁸⁶ Klagesak 09/2876 Sulefisk (2009).

¹⁸⁷ Klagesak 15/5682 Oldenselskapene (2015).

¹⁸⁸ Eckhoff og Smith (2014) s. 569 og Graver (2007) s. 116.

¹⁸⁹ Ot.prp. nr. (2004-2005) s. 70.

¹⁹⁰ Ot.prp. nr. (2004-2005) s. 61

Klagesaken Osland havbruk¹⁹¹ kan nevnes som eksempel. Saken gjaldt lokalitetsklarering for akvakultur med laks, ørret og regnbueørret på lokaliteten Torvund i Høyanger kommune. Fiskeridirektoratet konstaterte at etableringen ville komme i konflikt med interesser knyttet til en fritidseiendom og planer for utbygging av en småbåthavn. Spørsmålet var så hvorvidt søkers behov for lokalitet skulle prioriteres fremfor berørte arealinteresser. Fiskeridirektoratet uttalte at «[n]år det gjelder bl.a. fast eiendom og rettigheter knyttet til pant oppstiller etablert ulovfestet rett prinsippet om «først i tid- best i rett». Prinsippet kan anvendes analogt i konflikt mellom andre rettigheters, som i dette tilfellet hvor det er snakk om konflikt mellom to ulike interesser, men i samme område.»¹⁹² Her gir Fiskeridirektoratet uttrykk for at interesseavveiningen etter § 16 skal avgjøres med tidsprioritet. Det er vanskelig å se for seg hvordan det vil realiseres bestemmelsens formål om å sikre at området utnyttes på en samfunnsmessig optimal måte.

3.3 Miljømessig forsvarlig akvakultur

3.3.1 Innledning

Arbeidet med vedtakelse av akvakulturloven tok sikte på å videreføre hensynet til miljø som et ufravikelig vilkår for etablering av akvakulturvirksomhet.¹⁹³ Dette har kommet til uttrykk ved at loven stiller som krav at lokalitetsklarering er «miljømessig forsvarlig», jf. akvl. § 6 første ledd bokstav a jf. § 10 første ledd. Vilkåret «miljømessig forsvarlig» er en rettslig standard.¹⁹⁴ Ifølge forarbeidene vil hva som må anses som miljømessig forsvarlig kunne «endres over tid i takt med økt kunnskap og teknologiske utvikling»¹⁹⁵ I det videre drøftes hvorvidt vilkåret «miljømessig forsvarlig» vil medføre ivaretagelse av andre arealinteresser. Dette vil for det første bero på i hvilken utstrekning hensynet til andre arealinteresser inngår i vurderingen. For det andre om det gjelder en grense for hvor høye miljøpåvirkninger som kan aksepteres. Og for det tredje hvilken grad fylkeskommunen er bundet av andre fagmyndigheter som uttaler seg.

¹⁹¹ Klagesak 15/4388 Osland Havbruk (2015).

¹⁹² Klagesak 15/4388 Osland Havbruk (2015) s. 9.

¹⁹³ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 17.

¹⁹⁴ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 64.

¹⁹⁵ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 65. Se også s. 59.

3.4 Miljømessig forsvarlig akvakultur

3.4.1 Innledning

Arbeidet med vedtakelse av akvakulturloven tok sikte på å videreføre hensynet til miljø som et ufravikelig vilkår for etablering av akvakulturvirksomhet.¹⁹⁶ Dette har kommet til uttrykk ved at loven stiller som krav at lokalitetsklarerer er «miljømessig forsvarlig», jf. akvl. § 6 første ledd bokstav a jf. § 10 første ledd. Vilkåret «miljømessig forsvarlig» er en rettslig standard.¹⁹⁷ Ifølge forarbeidene vil hva som må anses som miljømessig forsvarlig kunne «endres over tid i takt med økt kunnskap og teknologiske utvikling»¹⁹⁸ I det videre drøftes hvorvidt begrensningen vil medføre ivaretagelse av andre arealinteresser. Dette vil for det første bero på i hvilken utstrekning hensynet til andre arealinteresser inngår i vurderingen. For det andre om det gjelder en grense for hvor høye miljøpåvirkninger som kan aksepteres. Og for det tredje hvilken grad fylkeskommunen er bundet av andre fagmyndigheter som uttaler seg.

3.4.2 Miljømessig forsvarlig

Akvakulturloven bygger på en forutsetning om at akvakultur etter sin art vil ha innvirkning på miljøet.¹⁹⁹ Tillatelse til akvakultur vil alltid innebære en viss påvirkning på miljøet. Etter § 6 første ledd bokstav a jf. § 10 første ledd kan miljøpåvirkningene bare aksepteres dersom den er «miljømessig forsvarlig». Ordlyden «miljømessig forsvarlig» tilsier for det første at enhver miljøpåvirkning er omfattet. Dette har støtte i forarbeidene når det uttales at «[m]iljøhensynet i loven er vidt og dekker både forurensning og økologiske effekter.»²⁰⁰ Ordlyden «miljømessig forsvarlig» tilsier videre at det gjelder en grense for hva som kan aksepteres. I forarbeidene er det uttrykt at «vesentlige virkninger» ikke vil være miljømessig forsvarlig. Videre er det uttalt at «[k]ravet til forsvarlighet setter grensen for akseptert påvirkning ved skadelige konsekvenser.»²⁰¹ Det kan dermed konstateres at det er de skadelige konsekvensene av at det tillates akvakultur som ikke kan tillates. Spørsmålet blir dermed hvordan grensen skal trekkes mellom hva som anses som aksepterte miljøpåvirkninger og skadelige konsekvenser.

¹⁹⁶ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 17.

¹⁹⁷ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 64.

¹⁹⁸ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 65. Se også s. 59.

¹⁹⁹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 64.

²⁰⁰ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 53.

²⁰¹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 64.

Av forarbeidene fremgår det at tillatelse til akvakultur innebærer aksept for en viss påvirkning på det omkringliggende miljø. Det er «vesentlige negative effekter på miljøet» som ikke skal tillates. Det er videre uttalt at «[k]ravet til forsvarlighet setter grensen for akseptert påvirkning ved skadelige konsekvenser.»²⁰² Hvorvidt et konkret prosjekt er forsvarlig eller ikke skal «bero på et bredt faglig skjønn som omfatter blant annet kunnskap om arten og det lokale økosystem.» Videre hetere det at «[v]urderingen skal også omfatte en avveining mellom hensynet til næringsutvikling og andre samfunnshensyn.»²⁰³ Dette tilsier at det er adgang til å legge vekt på næringshensyn på bekostning av andre miljøhensyn. *Lund* til skriver at «[t]ildelingsmyndighetene skal vurdere om miljøkonsekvensene står i forhold til nytten av lokalitetsklarering, og hvilken interesse som veier tyngst beror på en konkret vurdering.»²⁰⁴ Dette aktualiserer problemstillingen om hvilke interesser som skal veie tyngst i vurderingen.

Akvakulturlovens formål i § 1 kan gi støtte for at det gjelder en grense for hvor stor miljøskader som kan tillatelse, jf. formuleringen «innenfor rammene av en bærekraftig utvikling». I bærekraftig utvikling ligger det et krav om skånsom bruk av tilgjengelig økosystem. I forarbeidene uttales det at «næringsens vekst skal skje innenfor de grenser som naturen setter.»²⁰⁵ Det er naturlig å forstå kravet til miljømessig forsvarlig slik ressursutnyttelsene ikke skal føre til uopprettelige skade på naturen og omgivelsene. Det er videre uttalt at «forvaltningen av næringen skal skje på en måte som sikrer at næringen tilpasses hensynet til det marine biologiske mangfoldet og havmiljøet».

I høringsutkastet som ble sendt ut i forbindelse med vedtakelse av akvakulturloven var det opprinnelig foreslått å bruke begrepet «miljøtilpasset produksjon» fremfor bærekraftig utvikling.²⁰⁶ I merknadene høringsutkastet er det uttalt at «[d]et er en klar forutsetning for all akvakulturvirksomhet at den ikke skal ha en skadelig påvirkning på det omkringliggende miljø.»²⁰⁷ I sammendraget av høringsutkastets hovedinnhold fremgår det at miljøtilpasning av akvakulturproduksjon «innebærer at etablering, drift og avvikling av akvakultur ikke på noe tidspunkt skal ha vesentlige negative effekter på det omkringliggende miljø og viltlevende

²⁰² Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 64.

²⁰³ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 64.

²⁰⁴ Lund (2010) s. 76.

²⁰⁵ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 53.

²⁰⁶ Høringsnotat ny lov om akvakultur s. 48.

²⁰⁷ Høringsnotat ny lov om akvakultur s. 48.

organismer.» Dette gir en klar antydning om at det gjelder en grense for hva som kan aksepteres av skadevirkninger.

Forslaget om å endre lovens formål møtte motstand i høringsrunden fra flere instanser. Miljødepartementet påpekte at «miljøtilpasset produksjon» ikke ville «dekke de samme elementene som «bærekraftig utvikling»». ²⁰⁸ Forslaget om å endre formålsbestemmelsen møtte imidlertid protester under høringer. Fiskeri- og kystdepartementet valgte derfor heller å bruke «bedre kjente». Dette tilsier at Fiskeri- og kystdepartementet ikke mente å andre innholder i formålsbestemmelsen, og at meningen var å fastsette en grense for hvor store skadevirkninger som kan aksepteres.

I juridisk teori er det imidlertid gitt uttrykk for en annen forståelse av kravet til miljømessig forsvarlig i akvakulturlovens § 6 bokstav a jf. § 10. *Jerkø* tolker begrunnelsen for å velge «bærekraftig utvikling» som at departementet i denne sammenheng ikke ønsket å pålegge næringen større forpliktelse enn det som ligger i miljøtilpasset produksjon. Videre hevder han at «[u]ttrykket «miljøtilpasset produksjon» minner også mer om «miljømessig forsvarlig» som er et av vilkårene for tildeling av akvakulturtillatelse». *Jerkø* har tolket Fiskeri- og kystdepartementets begrunnelse som at det «kan tyde på at departementet i denne sammenheng ikke har ønsket å pålegge næringen en større forpliktelse enn den som ligger i «miljøtilpasset produksjon»». ²⁰⁹ Videre hevder han at «[u]ttrykket «miljøtilpasset produksjon» minner også mer om «miljømessig forsvarlig» som er et av vilkårene for tildeling av akvakulturtillatelse, jf. § 6, og et krav til akvakultur generelt, jf. § 10 første ledd. Dermed konkluderer med at det ikke finnes noen vilkår for tildeling. Konsekvensen av en slik forståelse tilsier at det *kun* er lokalitet, vannressurser og mv. som legger føringer for hva som skal anses som forsvarlig. Derimot vil ikke grensene tillegges betydning ved fastlegges av. I forståelsen mellom de ulike begrepene uttaler han at:

««Rammene av en bærekraftig utvikling» stiller nemlig opp et kriterium som er eksternt i forhold til oppdrettsnæringen. Det kan tenkes at det innenfor disse rammene ikke er rom for akvakultur, eller i det minste mindre rom enn det som fra norsk politisk hold har vært ansett forsvarlig. I motsetning til et slikt kriterium forutsetter kriteriet om

²⁰⁸ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 25.

²⁰⁹ *Jerkø* (2009) s. 381.

«miljøtilpasset produksjon» at det er rom for akvakultur; akvakulturen skal drives videre uansett, men den skal (i en viss utstrekning) tilpasses miljøet.»²¹⁰

Begrunnelsen for valg av kan gi støtte for en slik forståelse. Dersom det tas hensyn til uttalelser i merknadene i det opprinnelige høringsnotatet trekker i retning av at det gjelder en nedre grense for hva som kan tillates av miljøskader. Endringen ble ikke nærere begrunnet i høringsnotatet. Uttalelsen er vanskelig forenelig med departementets opprinnelige uttalelser om rekkevidden av formålet «miljøtilpasset produksjon» i høringsnotat. I merknadene til formålsbestemmelsen fremgikk det blant annet at:

«Med «miljø» forstås både virksomheten påvirkning på det omkringliggende miljø og omgivelsenes påvirkning på virksomheten. Det er en klar forutsetning for all akvakulturvirksomhet at den ikke skal ha en skadelig påvirkning på det omkringliggende miljø.»²¹¹

Forslaget om å endre lovens formål møtte motstand i høringsrunden. Miljøverndepartementet protesterte fordi formålet «miljøtilpasset produksjon» ikke ville «dekke de samme elementene som «bærekraftig utvikling»». ²¹² Fiskeri- og kystdepartementet mente at bærekraftig utvikling var «et sentralt og etablert begrep», og valgte derfor å bruke dette fremfor miljøtilpasset produksjon. ²¹³ Problemstillingen om det er en nedre grense i form av et minstekrav er diskutert av Bugge i relasjon til forurensningsloven. Han tar opp spørsmålet om forurensningsloven § 11 etablerer en nedre grense for hva som kan tillates av forurensning.

I forarbeidene antydes det, i likhet med forarbeidene i naturmangfoldloven, at det går en «grense for hvor store forurensninger man kan akseptere». På bakgrunn av lovens formål, uttalelsen i forarbeidene og dagjeldende Grl. § 110 b mener Bugge at en slik rettslig skranke kan innfortolkes i bestemmelsen. Han hevdet at dersom det skulle blitt gitt tillatelse til en forurensning som medfører «betydelig helseserisiko for mennesker, eller vesentlig og varige skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse, må det kreves svært tungtveiende

²¹⁰ Jerkø (2009) s. 381.

²¹¹ Høringsnotat ny lov om akvakultur s. 48.

²¹² Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 25.

²¹³ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 25.

mothensyn for at vedtaket skal anses som lovlig». Han påpeker at grensen nok må formuleres som en relativ størrelse.

Uttalelsen i forarbeidene tilsier at det kan legges vekt på næringshensyn i vurderingen av om lokalitetsklarering vil medføre vesentlige konsekvenser. Dette vil i så fall innebære at grensene for hva som er miljømessig forsvarlig vil være relativ i forhold til hvor tungtveiende hensynet til næringen. Samtidig går det en grense for hvor store skadevirkninger som kan aksepteres: Det må imidlertid tas forbehold på skader på sentrale miljømål, som skal avslås uavhengig hvor store nyttevirkninger tiltaket har. På bakgrunn av lovteksten, forarbeidene, formålsbestemmelsen i § 1, samt Grl. § 112, kan det legges til grunn at det gjelder *nedre grense for hvor store miljøpåvirkninger som kan tillattes etter i forsvarlighetsvurderingen* i § 6 jf. § 10. Denne grensen er absolutt og fylkeskommunen må avslå søknaden. Hvor denne grensen går er imidlertid vanskelig å fastsette generelt. Vil bero på en faglig vurdering. Det er dermed lite trolig at det vil være adgang til domstolene å sette til side et vedtak som er miljømessig forsvarlig etter § 10.

3.4.3 *Er akvakulturmyndighetene bundet av fagmyndighetenes uttalelse?*

I forvaltningsretten gjelder det et alminnelig krav om at forvaltningen skal utøve sin kompetanse på grunnlag av korrekt fakta.²¹⁴ Kravet for å legge opplysninger til grunn som fakta i en sak er alminnelig sannsynlighetsovervekt.²¹⁵ Ettersom vurderingen av miljøpåvirkningene av et akvakulturanlegg er basert på prognoser om fremtidig utvikling, vil domstolene anerkjenne prognosen dersom den var *forsvarlig* på den tide den foretatt.²¹⁶ I den forbindelse skal fylkesmannen avgi uttalelse om tiltakets betydning for miljø. Samtidig leverer tiltakshaver sine undersøkelser. I tilfeller hvor akvakulturmyndighetene fritt kan velge hva som fremstår som mest sannsynlig, er det liten grunn til å tro at domstolene vil overprøve vurderingen. Spørsmålet som oppstår er om akvakulturmyndigheten fritt kan legge en annen vurdering til grunn enn sektormyndighetene.

At sektormyndighetene skal avgi en *uttalelse* tilsier at det ikke er bindene for fylkeskommunens vurdering. Dette i motsetning til sektormyndighetene som fatter *vedtak* om å gi tillatelse forut

²¹⁴ Eckhoff og Smith (2014) s. 408 og Graver (2004) s. 471.

²¹⁵ Eckhoff og Smith (20014) s. 428.

²¹⁶ Jf. uttalelser i Rt. 1982 s. 241 (på s. 266). Se også uttalelser i Rt. 1961 s. 554 på s. 558-559 og Rt. 1962 s. 805 på s. 809.

for fylkeskommunens avgjørelse. I forarbeidene til akvakulturloven er det lagt til grunn at «[u]ttalelser fra andre myndigheter som ledd i søknadsbehandlingen i akvakultursaker vil være med på å danne et faglig grunnlag for fiskeriforvaltningens vurderinger».²¹⁷ Videre fremgår det at «uttalelser fra andre myndigheter vil være relevante hensyn i søknadsbehandlingen [sic] etter akvakulturloven.»²¹⁸ Uttalelsene lest i sammenheng tilsier at fagmyndighetenes uttaler skal inngå som et relevant hensyn i fylkeskommunens vurdering av utredningsgrunnlaget. Dette må forstås slik at fylkeskommunen har rettslig adgang til å legge til grunn en annen vurdering enn fagmyndighetene.²¹⁹ Forarbeidene trekker således i retning av at det ikke er noe rettslig hinder for at fylkeskommunen legger til en annen vurdering av tiltakets skadevirkninger enn hva fagmyndighetene har gitt uttrykk for.

Tilsvarende fremgår av merknadene i tildelingsforskriftene. I merknadene til laksetildelingsforskriften § 30 bokstav b nr. 3. Det fremgår her at fordi det kun er en uttalelse Fylkesmannen kommer med, er den ikke bindende «men den vil vanligvis bli tillagt stor vekt».²²⁰ Videre heter det at «[d]et er vanligvis grunn til å tillegge kommunens uttalelse stor vekt ved vurderingen av søknaden med henblikk på brukerkonflikter».²²¹ Tilnærmet identiske merknader er gitt til tildelingsforskriften for andre arter §§ 7 bokstav b nr. 3. Dette tilsier at akvakulturmyndighetene kan legge til grunn en annen vurdering enn sektormyndighetene.

I KU-forskriften er det en lignende regel. Etter forskriftens § 9 første ledd første punktum fremgår det at «[v]edtaksmyndighetene skal ved behandlingen av søknaden ta hensyn til konsekvensutredningen og høringsuttalelsene til denne.» Formuleringen «ta hensyn til» tilsier at fylkeskommunen er forpliktet til å legge vekt på vurderingene av tiltakets virkninger som har fremkommet i konsekvensutredningen og tilhørende høringsuttalelser. Samtidig gis det ikke anvisning på at vedtaksmyndighetene er bundet av konfliktvurderingen. Det avgjørende vil være hvorvidt fylkeskommunen etter en forsvarlig vurdering kommer til at det er overveidende sannsynlig at utredningen viser riktig konsekvenser.

²¹⁷ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 60.

²¹⁸ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 69.

²¹⁹ NOU 1994: 12 s. 173.

²²⁰ Merknader til laksetildelingsforskriften § 30 bokstav b nr. 3.

²²¹ Merknader til laksetildelingsforskriften § 30 bokstav b nr. 3.

Fra forvaltningspraksis kan klagesaken SalMar Farming II²²² tjene som eksempel. Saken gjaldt søknad om lokalitetsklarering for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret på Salatskjæra i Frøya kommune. Med henvisning til at anlegget ville komme i konflikt med fiskeriinteresser og hensynet til vern av villtorsken, frarådet Frøya kommune, Fiskeridirektoratet region Trøndelag, og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag etablering av lokalitet for akvakultur. Fiskeridirektoratet la til grunn at fagmyndighetenes fraråding kan «fravikes dersom akvakulturforvaltningen ved sin veiing av arealinteresser finner at andre interesser veier tyngre».²²³ Etter en konkret vurdering konkluderte Fiskeridirektoratet med at SalMar Farmings behov for lokaliteten måtte veie tyngre enn fiskeriinteressene i området. Det kan dermed konstateres at det blir lagt til grunn et annet syn på tiltakets skadevirkninger overfor fiskeriinteresser og villfisk enn hva fagmyndighetene hadde gitt uttrykk for.

I forlengelsen av dette er det grunn til å spørre hvilke krav som stilles til fylkeskommunens. Det følger av fvl. § 25 at begrunnelsen skal «nevne de faktiske forhold vedtaket bygger på», jf. § 25. Ordlyden i bestemmelsen tilsier at forvaltningen skal redegjøre for resultatet av bedømmelsen av utredningsgrunnlaget. Det er imidlertid ingen plikt til å begrunne hvordan faktum er vurdert.²²⁴ Etter forskriften er imidlertid vedtaksmyndighetene pålagt å begrunne «hvordan tiltaket og konsekvensutredning og avgitte høringsuttalelser er vurdert, og hvilken betydning konsekvensutredningen og uttalelsene til denne er tillagt i vedtaket.», jf. § 9 første ledd annet punktum. Dette gjør det lettere å etterprøve om fylkeskommunen har foretatt en korrekt bedømmelse av de opplysninger som har fremkommet i konsekvensutredning og høringsuttalelser, og om vektleggingen av relevante hensyn er saklig begrunnet. I de tilfeller begrunnelsen er mangelfull vil det være en saksbehandlingsfeil som kan medføre at vedtakets settes til side.

3.4.4 Oppsummering

Oppsummeringsvis kan det slås fast at hensynet til andre arealinteresser. Samlet sett kan man slå fast at akvakulturloven inneholder et materielt minstekrav om at tiltaket skal være miljømessig forsvarlig. I avveiningen etter § 10 av om tiltaket er miljømessig forsvarlig vil det avgjørende være om tiltaket for vesentlige negative virkninger for miljøet. Dette kan i utgangspunktet gi effektiv beskyttelse av hensynet til andre verneinteresser. Men selv om loven

²²² Klagesak 15/5147 Salmar Farming II (2015).

²²³ Klagesak 15/5147 Salmar Farming II (2015) s. 5.

²²⁴ Eckhoff og Smith (2014) s. 287 og Woxholth (2011) s. 461.

oppstiller et minstekrav, er det ikke dermed sagt at dette er et egnet virkemiddel for å sikre at verneinteresser blir forsvarlig ivaretatt. Rent faktisk vet vi at dette ikke har kunnet forhindre de negative miljøvirkningene av akvakulturvirkosomhet langs norskekysten. Forhold som forurensning, sykdom og rømming som forstyrrer villaksen, er viktige stikkord. Det kan være flere grunner til dette.

3.5 En samlet vurdering av akvakulturlovens krav om lokalitetsklarering

Kapittelets problemstilling har vært *om akvakulturlovens krav om lokalitetsklarering sikrer at det tas hensyn til andre arealinteresser*. Gjennomgangen har vist at kravet om klarering av lokalitet etter akvakulturloven sikrer en bred kontroll med anlegges plassering i forhold til andre arealinteresser. Dette har kommet til uttrykk ved at både kan og skal legge vekt på anleggets plassering i interesseavveiningen etter akvl. § 6 første ledd bokstav c jf. § 16. I tillegg skal det tas hensyn til tiltakets miljøpåvirkninger etter forsvarlighetsvurderingen etter § 6 første ledd bokstav a jf. § 10. Dermed sikres det at anlegges skadevirkninger på andre arealinteresser alltid vil utgjøre et pliktig hensyn når fylkeskommunen skal ta stilling til om det skal gis klarering for omsøkte lokalitet.

At hensynet til andre arealinteresser er synliggjort i loven innebærer flere fordeler. Dette sikrer at fylkeskommunen har adgang til å avslå lokalitetsklareringer dersom tiltaket vil medføre vesentlige skadevirkninger for berørte arealinteresser. Dette sikrer at det foretas en vurdering av tiltakets konsekvenser overfor andre arealinteresser. Dermed sikres det at fylkeskommunen har adgang til å avslå en utbyggingsøknad dersom skadevirkningene anses som uforsvarlige. Ett tredje forhold er at integrering av andre arealinteresser kan gi grunnlag for å fastsette vilkår i vedtaket om krav om å avbøte tiltak i tilknytning til tillatelsen. Hvorvidt det bør stilles krav om tillatelse fra sektormyndighetene etter akvakulturloven ser jeg på i kapittel 6.2.

Det er videre sett at rettsreglene i liten grad begrenser myndighetenes kompetanse til å gi lokalitetsklarering som vil medføre store skadevirkninger. Når rettsreglene ikke setter grenser for fylkeskommunens vedtakskompetanse, vil det være opp til akvakulturmyndighetene selv å avgjøre hva som er forsvarlig ivaretagelse av andre arealinteresser. Utfallet av denne vurderingen kan selvsagt slå begge veier, men rettsreglene gir ingen garanti for hvilket vedtak som blir fattet. Akvakulturloven § 16 er dermed ikke til hinder for at akvakulturanlegg som kan medføre betydelig betydelige endringer i naturlandskapet eller vesentlig hindring for friluftsliv

og fiskeri, gis lokalitetsklarering. Hvorvidt det bør oppstilles et minstekrav vurderes under i kapittel 6.2.

Sammenfattet kan det konstateres at akvakulturlovens krav om lokalitetsklarering ikke vil sikre at andre arealinteresser blir hensyntatt. Den rettslige svakheten ligger i at loven ikke begrenser hvilke skadevirkninger som kan tillatelse. Det kan dermed konstateres at akvakulturloven ikke vil sikre at andre arealinteresser blir tilstrekkelig ivaretatt når det gis lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. Følgelig kan det stilles spørsmålet om det *bør* gis mer presise rettsregler med hensyn til hvordan berørte arealinteresser avveies mot hensynet til behov for produksjonsareal til akvakultur. Det er imidlertid først nødvendig å klargjøre hvilke begrensninger som gjelder etter annen lovgivning.

4 Arealbruksbegrensninger i annen lovgivning

4.1 Tema og problemstilling

I dette kapitlet er tema arealbruksbegrensninger i annen lovgivning. Drøftelsen til nå har vist at akvakulturloven åpner for at det kan treffes vedtak om lokalitetsklarering selv om det vil medføre store skadevirkninger på andre arealinteresser. Det er imidlertid også andre lover som aktualiseres ved lokalisering av akvakulturvirksomhet. Dette er lovgivning som inneholder ulike rettsregler som har til hensikt å ivareta arealinteresser som kan bli påført skadevirkninger dersom det gis lokalitetsklarering. Det er derfor nødvendig å undersøke i hvilken grad arealbruksbegrensninger i annen lovgivning setter begrensninger med hensyn til hvilke skadevirkninger som kan godtas ved klarering av lokalitet for akvakultur. Problemstillingen som reises er *om arealbruksbegrensninger i annen lovgivning vil sikre at det tas hensyn til berørte arealinteresser ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg.*

4.2 Krav om tillatelse etter sektorlovgivningen

4.2.1 Innledning

Etter akvl. § 6 første ledd bokstav d kan lokalitet for akvakulturanlegg bare klareres dersom det er gitt nødvendige tillatelse etter matloven, forurensingsloven, havne- og farvannsloven. At det stilles krav om tillatelse innebærer i seg selv ingen garanti for at sektormyndighetene vil benytte adgangen til avslå søknader som medfører vesentlige skadevirkninger for andre arealinteresser. Det må i tillegg finnes rettsregler som begrenser sektormyndighetenes

kompetanse til å avgjøre om tillatelse skal gis eller ikke. Forutsetningen for at andre arealinteresser skal sikres er for det første at hensynet til berørte arealinteresser inngår i vurderingen av om det skal gis tillatelse. I tillegg må lovene stille en *grense for hvilke virkninger som kan tillates* når det gis lokalitetsklarering. I det videre drøftes i hvilken grad krav om tillatelse vil bidra til at andre arealinteresser blir ivaretatt ved lokalitetsklarering.

4.2.2 Matloven

Matloven pålegger den enkelte virksomheten å sørge for at «plassering, utforming og drift av aktiviteter er hygienisk forsvarlig», jf. § 7 første ledd. Begrepet «hygienisk forsvarlig» er ment å favne om alle forhold av driftsmessig karakter som kan ha betydning for folke-, dyre- og plantehelse.²²⁵ I matl. § 7 tredje ledd er det gitt hjemmel til å fastsette forskrift om krav til «godkjenning» av virksomheter. Etableringsforskriften er fastsatt blant annet med hjemmel i denne bestemmelsen.

Forskriftens formål er å «fremme god helse hos akvatiske dyr og ivareta god velferd hos fisk», jf. § 1. Etter forskriftens § 5 er det fastsatt at enhver etablering, utvidelse eller annen vesentlig endring av allerede godkjente akvakulturanlegg, «skal være godkjent av Mattilsynet». Etableringsforskriften § 7 angir hvilke forhold som skal vurderes når det treffes vedtak om godkjenning av akvakulturanlegg. For at det skal kunne gis godkjenning til akvakulturanlegg, må ikke anlegget «innebære uakseptabel risiko for spredning av smitte, herunder smitte inn til akvakulturanlegget (...) og dets omkringliggende miljø», jf. § 7 første ledd. Ut fra bestemmelsens ordlyd og forskriftens formål er det først og fremst *fiskehelse- og velferd* for oppdretts- og villfisk som er relevant når det skal gis godkjenning etter etableringsforskriften.

I vurderingen av anleggets smittefare skal det legges særlig vekt på «avstand til vassdrag, annen akvakulturrelatert virksomhet og til grupper av akvakulturanlegg». Det skal også legges vekt «hvilken art som skal produseres, driftsform og produksjonsomfang», jf. § 7 andre ledd. I Mattilsynets retningslinje for etableringssøknader er det gitt anbefalinger om minsteavstand til vassdrag og mellom ulike akvakulturanlegg.²²⁶ Ifølge retningslinjen skal det som hovedregel gis tillatelse til søknader som tilfredsstillende anbefalte minsteavstander, men avslag kan likevel gis etter en konkret vurdering av smittefaren i det enkelte tilfellet.²²⁷ Det uttales at hensynet til

²²⁵ Ot.prp.nr.100 (2002-2003) s. 139

²²⁶ Mattilsynet, Retningslinje etableringssøknader – saksbehandling i tilsynet, 6. oktober 2014 s. 16-20.

²²⁷ Ibid. s. 15

villfisken er viktig i etablerings- og utvidelsesvurderingen, og at risiko for spredning av sykdommer til villfisk kan gi grunnlag for avslag.²²⁸

Det kan konstateres at hensynet til å beskytte villfisk mot smittefare fra anlegg er et relevant og pliktig hensyn når det gis godkjenning etter etableringsforskriften § 7 første ledd. I hvilken grad anlegg vil utgjøre en «uakseptabel risiko for spredning av smitte» vil utelukkende bero på Mattilsynets faglige vurdering. Det gis således ingen rettslig garanti for at anlegg som utgjør en stor smittefare ikke gis godkjenning.

4.2.3 Forurensningsloven

Forurensningslovens formål er blant annet å «verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall», jf. § 1 første ledd. I tillegg skal loven «sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse», jf. § 1 annet ledd.

Forurensningsloven § 7 første ledd fastsetter et forbud mot all forurensning, med mindre det er tillatt etter § 8, forskrift med hjemmel i § 9, eller tillatelse gitt i medhold av § 11. Etter § 6 første ledd regnes blant annet «tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen», «støy og rystelser som forurensning», forutsatt at dette «er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet». Bruk av antibiotika og andre legemidler, ekskrementer fra organismene, fôrspill, utslipp av næringssalter, lukt- og støyulemper medfører at akvakulturvirksomhet vil forurense.

Ettersom forurensning fra akvakulturanlegg ikke er omfattet av unntakene i §§ 8 og 9, kreves det utslippstillatelse etter § 11. Etter forurl. § 11 første ledd «kan» fylkesmannen etter søknad gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning. Det fremgår av forarbeidene at vurderingen av om det skal gis tillatelse til å forurense, hører inn under forvaltningens *skjønn*.²²⁹ Når det skal avgjøres hvorvidt det skal gis tillatelse «skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre», jf. forurl. 11 femte ledd. Ordlyden gir anvisning på en bred helhetsvurdering hvor fordelene veies opp mot ulempene.

²²⁸ Ibid. s. 15

²²⁹ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 27.

I vurderingen vil hensynet til å begrense forurensning veie tyngst, jf. § 1.²³⁰ Når det skal tas stilling til forurensningens omfang og virkninger vil andre aktuelle og potensielle brukerinteresser i området være relevant.²³¹ I fylkesmannens veileder fremheves særlig hensynet til å forhindre forurensnings virkninger for *naturmiljø* og *friluftsliv*.²³² Et særlig spørsmål i denne sammenheng er om fylkesmannen også har adgang til å legge vekt på andre hensyn enn å motvirke forurensning, herunder hensynet til å motvirke *spredning av sykdom til villfisk* og *rømt oppdrettslaks*.

Problemstillingen synes å være løst i Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk). I dommen ble det fastlagt at det var adgang til å gi avslag på forurensningstillatelse med hovedbegrunnelse i trafikkforurensning som *ikke* krever tillatelse etter forurensningsloven. *Backer* skriver at det er «naturlig å forstå dommen slik at forurensningsmyndighetene har *plikt* til å trekke inn i sin vurdering alle de miljøpåvirkninger som ligger innenfor rammen av lovens formålsparagraf».²³³ I fylkesmannens veileder er det imidlertid lag til grunn at det bare skal avgis *uttalelse* om betydningen av klarering av lokalitet for villfisk.²³⁴ Det innebærer Fylkesmannen i praksis ikke vil vektlegge risiko for smitte og spredning av sykdom når det gis tillatelse etter forurensningsloven.

På den andre siden skal det legges vekt på fordelene med at det gis tillatelse. I forarbeidene er det uttalt at «[d]et kan være at tiltaket har så stor samfunnsmessig betydning at det bør tillates selv om det vil føre til større forurensninger enn det som ellers kan godtas. Men også for samfunnsviktige tiltak går det en grense for hvor store forurensninger en kan akseptere.»²³⁵ Uttalelsen tilsier på den ene siden at det er adgang til å legge stor vekt på tiltakets nyttevirksomheter. At havbruksnæringen har høy lønnsomhet tilsier at fordelene med tiltaket normalt vil være et tungtveiende argument for å gi tillatelse. På den andre siden gis det antydning om at det gjelder en «grense» for hva myndighetene kan tillate. Av forarbeidene fremgår det at domstolene ikke har adgang til å prøve vurderingen av om det skal gis

²³⁰ Slik også Bugge (2011) s. 275 og Backer (2012) s. 325.

²³¹ Backer (2012) s. 325.

²³² Fylkesmannens veiledning behandling av oppdrettsaker (1999) Del II kap. 5 s. 23.

²³³ Backer (2012) s. 325.

²³⁴ Fylkesmannens veiledning behandling av oppdrettsaker (1999) Del II kap. 4 s. 8.

²³⁵ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 26-27.

tillatelse.²³⁶ Dette tilsier at uttalelsen først og fremst er et *politisk signal*, og ikke en rettslig minstekrav for hvor store forurensninger som kan tillates.

I denne sammenheng er det av betydning at det vannforskriften²³⁷ krav nå supplerer forurensningsloven og andre sektorlover med miljømål. Utgangspunktet etter vannforskriften er at overflatevann²³⁸ skal ha «minst god økologisk og god kjemiske tilstand» i samsvar med klassifiseringen i vedlegg V, jf. § 4 første ledd. Dersom ikke målsetningen er oppnådd, stilles det nærmer frister, jf. § 8. Forskriften har samtidig flere bestemmelser om unntak fra miljømålene. Av særlig betydning i denne sammenheng er adgangen til å tillate nye inngrep selv om dette medfører at miljømålene ikke nås, jf. § 12. I praksis har ikke vannforskriften blitt tillagt særlig vekt før inntil nylig.²³⁹

4.2.4 Havne- og farvannsloven

Havne- og farvannslovens formål er blant annet å «legge til rette for god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet i samsvar med allmenne hensyn og hensynet til fiskeriene og andre næringer», jf. § 1 første ledd. Begrepet «andre næringer» omfatter også akvakultur.²⁴⁰ Etter havne- og farvannsloven § 27 første ledd kreves tillatelse for tiltak som kan «påvirke sikkerhet og fremkommelighet». Etter bestemmelsens tredje ledd kan det i forskrift angis hvilke tiltak som krever tillatelse. Etter tiltaksforskriften²⁴¹ § 1 bokstav a gjelder det alltid et krav om tillatelse for oppdrettsanlegg i sjø.

Det følger av § 26 første ledd at tiltak som krever tillatelse «skal planlegges, gjennomføres, drives og vedlikeholdes slik at hensynet til god fremkommelighet og trygg ferdsel i farvannet, samt hensynet til liv og helse, miljø og materielle verdier, blir ivaretatt på en forsvarlig måte.» Bestemmelsen fastsettes ingen konkrete vilkår for når det kan gis tillatelse. Ifølge forarbeidene skal Kystverkets vurdering av om tillatelse skal innvilges, bero på en skjønnsmessig vurdering på grunnlag av lovens formål og hensyn.²⁴²

²³⁶ Ot.prp. nr. 75 (2007-2008) s. 27.

²³⁷ Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen («vannforskriften»).

²³⁸ Med «overflatevann» menes «[k]ystvann, brakkvann og ferskvann, unntatt grunnvann», jf. vannforskriften § 3 bokstav b.

²³⁹ I Klagesak 15/11864 Fosen Natur (2015) s. 4 «[k]ravene i vannforskriften kommer ikke direkte til anvendelse i enkeltsaksbehandling».

²⁴⁰ Ot.prp. nr. 75 (2007-2007) s. 149.

²⁴¹ Forskrift 3. desember 2009 nr. 1449 om tiltak som krever tillatelse fra Kystverket (tiltaksforskriften).

²⁴² Ot.prp. nr. 75 (2007-2008) s. 65.

I vurderingen skal det særlig legges vekt på akvakulturanleggets virkninger for «god fremkommelighet» og «trygg ferdsel», jf. 1 første ledd og § 26 første ledd.²⁴³ I Kystverkets veileder fremgår det at det er tiltakets virkninger for sikkerhet og fremkommelighet som er det hovedsakelige vurderingstema.²⁴⁴ I vurderingen skal det legges vekt på akvakulturanleggets art, størrelse og plassering og forholdene ellers på stedet.²⁴⁵ Videre skal det legges vekt på «miljø», jf. § 26. I veilederen er det uttalt at det kan legges en «viss vekt på miljøhensyn», og også andre hensyn som vil være en rimelige løsninger når relevante interesser veies mot hverandre.²⁴⁶

Videre skal det legges vekt på «forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet», jf. § 1 første ledd. I forarbeidene fremgår det at loven skal være et «redskap som legger grunnlaget for avveininger av ulike brukerinteresser i kystsonen.»²⁴⁷ Med «brukerinteresser» menes blant annet generelle samfunnshensyn som for *fritidsfiske* og *friluftsliv*, samt marine næringer som *fiskeri* og *akvakultur*.²⁴⁸ I veiledningen fremkommer det at det skal legges til grunn et «helhetlig syn på farvannet», men at slike hensyn i utgangspunktet ikke kan begrunne vedtaket alene.²⁴⁹

4.2.5 Oppsummering og vurdering

Oppsummeringsvis viser gjennomgangen at sektorlovene gjennomgående åpner for at det kan tas hensyn til skadevirkningene for andre arealinteresser ved vurderingen av om det skal gis tillatelse til akvakultur. Flere av skadevirkningene på andre arealinteresser inngår også som *pliktige* hensyn når det søkes om tillatelse. Dette sikrer at sektormyndighetene tar hensyn til andre interesser, enten ved å nekte tildeling av tiltales, eller ved å sette vilkår i tillatelsen som avbøter skadeomfanget. Dette gir også de respektive adgang til å avslå tillatelse av hensyn til tiltakets skadevirkninger. Dette gir arealinteressene et gjennomgående vern sammenlignet med ivaretagelse gjennom at det gis uttalelse. At det ikke stilles en grense medfører at domstolsprøvingen er vesentlig begrenset. Domstolskontroll er begrenset til å omhandle den alminnelige kontroll med *tilblivelse* av vedtaket. Samlet sett kan det derfor fastslås at kravet om

²⁴³ Jf. også Ot.prp. nr. 75 (2007-2008) s. 165.

²⁴⁴ Veiledning om havne- og farvannsloven s. 29.

²⁴⁵ Veiledning om havne- og farvannsloven s. 29.

²⁴⁶ Veiledning om havne- og farvannsloven s. 30.

²⁴⁷ Ot.prp. nr. 75 (2007-2008) s. 139.

²⁴⁸ Ot. prp. nr. 75 (2007-2008) s. 149.

²⁴⁹ Veiledning om havne- og farvannsloven s. 29.

tillatelse etter sektorlovene gir noe garanti for at tiltak med vesentlige virkninger for andre arealinteresser avslås.

4.3 Naturmangfoldlovens vern av naturmangfoldet

4.3.1 Innledning

Naturmangfoldlovens formålet å ta vare på naturen gjennom «bærekraftig bruk og vern», jf. § 1. Det marine økosystem utgjør en viktig del av naturen i Norge.²⁵⁰ Grenseområdene mellom sjø og land rommer viktige økosystemer og et rikt naturmangfold, og bidrar til viktige økosystemtjenester. Det finnes over 12 000 registrerte marine arter i Norge, og nye arter dokumenteres stadig.²⁵¹ Sikring av urørte områder i sjøen (og særlig dyre- og planteliv på sjøbunnen) er i dag stadig viktigere.»²⁵² I det videre er det bestemmelsene om områdevern etter lovens kapittel V som skal behandles. I tillegg er prinsippene for bærekraftig bruk i §§ 8-12 gjenstand for analyse. Spørsmålet er om reglene vil sikre at naturmangfoldet blir ivaretatt når det treffes vedtak om lokalitetsklarering av akvakulturanlegg.

4.3.2 Områdevern etter naturmangfoldloven

Utgangspunktet etter er at det ikke kan gis lokalitetsklarering i strid med vedtatte vernetiltak etter naturmangfoldloven kapittel V, jf. akvl. § 6 første ledd bokstav b § 15 første ledd bokstav b. Naturmangfoldloven gir Kongen i statsråd kompetanse til å fastsette ulike verneområder ved forskrift, jf. nml. § 34 første ledd første punktum. Det kan opprettes verneområder på land, i vassdrag og sjø, jf. § 33 første ledd. Nasjonalparker jf. 35, landskapsvernområder jf. § 36 og naturreservater, jf. § 37, kan opprettes både «på land og i kombinasjon mellom land og sjø».²⁵³ Varig vern av rene sjøområder skal skje som marine verneområder etter § 39.

For den enkelte vernekategori stiller loven *minstevilkår* for når et område kan underlegges vern. Det følger for eksempel av nml. § 39 første ledd at verneområder i sjø kan opprettes «for å bevare marine verneverdier, herunder naturverdier som er økologiske betingelser for vannlevende dyr». Hva som skal anses som *marine verdier* skal etter forarbeidene bero på en naturfaglig vurdering.²⁵⁴ Videre angir nml. § 39 annet ledd bokstav a til d *alternative vilkår* for

²⁵⁰ St. meld. nr. 43 (1998-1999) Vern og bruk av kystsona s. 75.

²⁵¹ Effektivt og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen s. 27.

²⁵² Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 198.

²⁵³ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 209 og 218.

²⁵⁴ Ot.prp. nr. 52 (2009-2009) s. 57.

å verne et område. Ordlyden i de ulike vernekategoriene tilsier at myndighetene er gitt fullmakt til å avgjøre om området skal vernes, jf. «kan». Det følger imidlertid av § 33 første ledd at verneområder «skal bidra til bevaring». Ifølge forarbeidene er ordet «skal» ikke ment som en *plikt* til å verne, men som et krav om at verneområdet som et minimum skal bidra til ett av de angitte målene i § 33.²⁵⁵ I vurderingen av om et område skal vernes må det også foretas en avveining mot andre viktige interesser, jf. nml. § 14 første ledd. Dette innebærer at vernemyndighetene står fritt til å avgjøre om et område skal være underlagt vern.

Vurderingen av om et akvakulturanlegg vil være i *strid* med verneområdet må avgjøres på grunnlag av vedtakets rettsvirkninger. Hvilke rettsvirkninger som kan fastsettes fremgår av den enkelte vernebestemmelse. For marine verneområder følger det av nml § 39 femte ledd første punktum at ingen kan foreta seg noe som «forringer verneverdiene» i et verneområdet. Bestemmelsen treffer opp den ytre rammen for rettsvirkningen av å etablere marine verneområder.²⁵⁶ Videre kan det fastsettes vern mot «all virksomhet, forurensning, tiltak og bruk», jf. § 39 femte ledd andre punktum. Et eksempel på verneforskrift hvor akvakultur er forbudt er Forskrift om vern av Saltstraumen marine verneområde, Bodø kommune, Nordland²⁵⁷. Forskriftens verneformål er blant annet å «ta vare på et område som inneholder truet, sjelden og sårbar natur», jf. § 1. Det fremgår av forskriften § 3 nr. 3 at området er vernet mot «etablering av ulike typer anlegg». Videre følger det av § 5 nr. 3 at det etter søknad kan gis dispensasjon for «havbruk innenfor fastlagte arealer i kommuneplanen, og som ikke er i strid med verneformålet». Vurderingen av om lokalitetsklarering av akvakulturanlegg vil være i strid med verneformålet vil bero på en tolkning. Vedkommende vernemyndighet kan samtykke til søknaden om lokalitetsklarering blir behandlet dersom det er sannsynlig at det vil bli gitt dispensasjon, jf. akvl. § 15 andre ledd.

Selv om en verneforskrift gjelder uten unntak, er det en generell adgang til å gi dispensasjon etter nml. § 48. Dette gjelder dersom det «ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig», jf. nml. § 48 første ledd. Begrepet «nevneverdig» innebærer at det skal være en «ganske snever adgang til dispensasjon, og bare i de tilfeller tiltaket vil ha en begrenset virkning for verneverdiene»,²⁵⁸ samt at «hensynet til verneverdiene

²⁵⁵ Ot.prp. nr. 52 (2009-2009) s. 404.

²⁵⁶ Ot.prp. nr. 52 (2009-2009) s. 447.

²⁵⁷ Forskrift 21. juni nr. 694 om vern av Saltstraumen marine verneområde, Bodø kommune, Nordland.

²⁵⁸ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 424.

skal være overordnet f.eks. næringsinteresser».²⁵⁹ Videre følger det av samme bestemmelse at det kan gis dispensasjon dersom det er nødvendig ut fra «sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser». Selv om et av vilkårene er oppfylt, vil det bero på et forvaltningsskjønn om dispensasjonen bør gis.²⁶⁰ I denne sammenheng følger det av nml. § 38 andre ledd første punktum at det skal «særlig legges vekt på verneområdet betydning for det samlede nettverk av verneområder og om et tilsvarende verneområdet kan etableres eller utvikles et annet sted». Samlet sett stilles det strenge krav for å gi dispensasjon. Dette bidrar til å sikre arealinteressene i verneområdet mot inngrep fra akvakultur.

Verneforskriftens rettsvirkninger er begrenset til å gjelde det geografiske området vernet omfatter. Vedtak om lokalitetsklarering av anlegg *utenfor* verneområde vil dermed ikke være i *strid* med vedtaket selv om dette påvirker verneverdier i verneområdet. Etter nml. § 49 er det fastsatt at dersom virksomhet som trenger tillatelse etter annen lov kan «innvirke på verneverdiene i et verneområdet, skal hensynet til disse verneverdiene tillegges vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår». Ordlyden «tillegges vekt» innebærer at hensynet til verneverdiene ikke nødvendigvis gis avgjørende vekt.²⁶¹ Bestemmelsen innebærer således ikke en større begrensning på akvakulturmyndighetenes kompetanse enn det som allerede fremgår av akvl. § 10 første ledd. Det er derfor nødvendig å undersøke om naturmangfoldloven inneholder andre virkemidler for å ivareta verneinteresser utenfor verneområder.

4.3.3 Prinsipper for bærekraftig bruk

Naturmangfoldloven kapittel II forankrer sentrale miljøprinsipper som skal bidra til bærekraftig bruk ved offentlig beslutningstaking. Lovens prinsipper, som er inntatt i nml. §§ 8 til 12, gjelder ved «utøving av offentlig myndighet» som berører på naturmangfoldet, jf. § 7 første punktum. Dette omfatter både avgjørelser som treffes etter naturmangfoldloven og annen lovgivning.²⁶² Dermed vil prinsippene også gjelde når fylkesmannen treffer vedtak om lokalitetsklarering, jf. akvl. § 6 første ledd bokstav a jf. § 10. I forbindelse med lokalitetsklarering er det særlig *føre-var-prinsippet*, *prinsippet om best samlet belastning* og *best mulig lokalisering* som er relevant, og som behandles i det følgende.

²⁵⁹ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 424.

²⁶⁰ Backer (2012) s. 250.

²⁶¹ Ot.prp. nr.52 (2008-2009) s. 426.

²⁶² Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378.

Naturmangfoldloven § 9 lovfester føre-var-prinsippet som generell retningslinje for offentlig myndighetsutøvelse. Kjernen i føre-var-prinsippet er å forebygge miljøskader.²⁶³ Etter bestemmelsens første punktum følger det at når det treffes beslutninger «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.» Etter bestemmelsens ordlyd kommer prinsippet bare til anvendelse der det «tas sikte» på å unngå «vesentlige skade» på naturmangfoldet. Det er med andre ord ikke *enhver* skadet det tas sikte på å unngå.²⁶⁴ En plikt til å unngå å treffe vedtak om lokalitetsklarering i tilfeller hvor det foreligger *kunnskap om vesentlige skader* følger av akvl. § 6 første ledd bokstav a jf. § 10. Prinsippet vil først og fremst få betydning ved lokalitetsklarering i tilfeller hvor det foreliggende kunnskapsgrunnlag er mangelfullt. Utgangspunktet etter nml. § 8 er at beslutningsgrunnlaget skal være så godt som mulig. Men det kan likevel være tvil om hvilke miljøkonsekvenser lokalitetsklarering vil medføre.²⁶⁵ I slike tilfeller skal det søkes å unngå mulige vesentlige skader på naturmangfoldet, enten ved å avslå søknad om lokalitetsklarering eller ved å fastsette vilkår om avbøtende tiltak

Prinsippet om samlet belastning er forankret i nml. § 10. Det heter her at «[e]n påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet blir utsatt for.» En av årsakene til dagens miljøutfordringer er at et stort antall tiltak som hver for seg er nyttig, i sum gir et uønsket resultat.²⁶⁶ Dette gjelder i stor grad også for miljøutfordringene i oppdrettsnæringen.²⁶⁷ Prinsippet om hva en samlet belastning innebærer, skal sikre at nye påvirkninger på underlegges en helhetsvurdering av hvilken belastning et økosystem vil bli utsatt for.²⁶⁸ Vurderingen skal dermed knytte seg til både virkninger som har skjedd, og som kommer til å skje. Prinsippet har særlig betydning dersom miljøbelastningen er ved en kritisk grense der selv en liten økning i belastningen vil ha en stor effekt på økosystemet.²⁶⁹ Et eksempel vil kan være at et fjordbasseng allerede er så forurenset at det ikke tillates mer akvakulturvirksomhet, selv om utslippene fra den omsøkte virksomhet isolert sett er små.²⁷⁰ Også andre typer påvirkninger enn det aktuelle tiltaket er relevante å ta i betraktningen ved

²⁶³ Ot.prp. nr.52 (2008-2009) s. 92.

²⁶⁴ Backer (2012) s. 231.

²⁶⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 103.

²⁶⁶ Bugge (2009) s. 39.

²⁶⁷ Se ovenfor i avsnitt 1.2.

²⁶⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 381.

²⁶⁹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 381.

²⁷⁰ Se Lund (2010) s. 77.

vurderingen av den samlede belastningen på naturmangfoldet.²⁷¹ I forbindelse med lokalitetsklarering av akvakulturanlegg er det derfor ikke tilstrekkelig å se hen til annen oppdrettsvirksomhet. I tillegg må det ses hen til utslipp for jordbruk, skipstrafikk, fiskeri og andre utslippskilder som påvirker det omkringliggende miljø.

Etter nml. 12 skal prinsippet om best lokalisering anvendes for å «unngå eller begrense skader på naturmangfoldet.» Virkningen av at det gis lokalitetsklarering kan nødvendigvis avhenge av hvor akvakulturanlegget blir lokalisert. Prinsippet innebærer at forvaltningen skal velge den lokalisering av akvakulturanlegg som *medfører* minst påvirkning på naturmangfoldet. Av forarbeidene er det presisert at det er den lokalisering som samlet sett gir de «beste samfunnsmessige resultatene, som skal velges». Det heter videre at dette kan betyde at «økonomiske forhold i den enkelte saker vil veie tyngre enn hensyn til naturmangfoldet».²⁷² For akvakulturanlegg legges det opp til en bred avveining av lokaliseringen med hensyn til blant annet naturmangfoldet, jf. § 16 første ledd bokstav d og § 10. Det kan dermed hevdes at prinsippet har liten selvstendig betydning i akvakultursaker.

Naturmangfoldlovens miljørettslige prinsipper kan bidra til at det i større grad tas hensyn til naturmangfoldet i akvakultursaker. Det forutsetter imidlertid at prinsippene blir lagt til grunn for avgjørelsen som fattes. Det kan derfor spørres hvilke rettslig begrensninger prinsippene har for fylkeskommunens adgang til å treffe vedtak om lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. Prinsippenes rettsvirkning fremgår av nml. § 7. Det heter her at prinsippene «skal legges til grunn som retningslinjer» ved offentlig beslutningstaking, jf. § 7 første punktum. Ordlyden «skal» tilsier at prinsippene er et pliktig hensyn ved all myndighetsutøvelse som kan påvirke naturmangfoldet.

At det er tale om «retningslinjer» tilsier imidlertid at prinsippene ikke nødvendigvis trenger å være utslagsgivende i den enkelte sak.²⁷³ I forarbeidene er det uttrykt «[a]ndre hensyn kan komme inn, f.eks. etter retningslinjer for skjønnsutøvelse etter en annen lov som veier tyngre i den aktuelle saken».²⁷⁴ Dette tilsier at akvakulturmyndighetene står fritt til å legge større vekt på andre hensyn enn retningslinjene, som for eksempel hensynet til næringens tilgang på areal.

²⁷¹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 104.

²⁷² Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 383.

²⁷³ Jf. også Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378.

²⁷⁴ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378.

Det fremgår samtidig at den «samlede forvaltningen av naturmangfoldet må imidlertid være i samsvar med retningslinjene».²⁷⁵ Formuleringen antyder at det gjelder en grense for hvor store inngrep i naturmangfoldet som kan aksepteres. Utfordringen ligger i hvordan en slik grense skal kunne operasjonaliseres i den praktiske forvaltning.²⁷⁶ Ettersom avgjørelsene treffes fra sak til sak vil det være vanskelig å avgjøre på hvilket tidspunkt det fattes en avgjørelse i strid med retningslinjene. Dermed vil det også være mindre egnet for domstolsprøving.

Det følger av naturmangfoldloven § 7 siste punktum at vurderingene av prinsippene i §§ 8 til 12 skal «fremgå av beslutningen». Dette innebærer en noe utvidet begrunnelsesplikt i forhold til det som følger av fvl. § 24 første ledd, og som bare pålegger forvaltningen en plikt til å begrunne hvilket faktum som er lagt til grunn. Begrunnelsesplikten fremmer åpenhet og etterprøvbarhet, og vil dermed kunne bidra til at forvaltningen legger prinsippene til grunn i enkeltsaker.

4.3.4 Oppsummering

Gjennomgangen har vist at naturmangfoldloven gir vernemyndighetene vide hjemler til å treffe vernevedtak for å sikre arealinteresse i bestemte områder. Hjemlene forutsetter at nærmere bestemte minstevilkår er tilstede. Samtidig vil vurderingen av om grunnvilkårene er tilstede bero på et bredt faglig skjønn, og loven kan dermed med rette betegnes som en fullmaktslov.²⁷⁷ Innenfor et verneområde legges det begrensninger for adgangen til å gi lokalitetsklarering til akvakulturanlegg. Følgelig vil arealinteressene innenfor området i stor grad ivaretas. Men som gjennomgangen har vist så gjelder det ingen *plikt* til å vedta vern. Dermed gis det heller ingen *garanti* for at andre arealinteresser blir ivaretatt ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg.

Utenfor verneområdene vil prinsippene for bærekraftig bruk i nml. §§ 8-12 sikre at det ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg tas hensyn til *føre-var-prinsippet*, *prinsippet om samlet belastning*, *prinsippet om alternativ lokalisering*. Gjennomgangen har vist hvordan prinsippene vil være relevant i enkeltsaker, og det må antas at prinsippene får betydning i den praktiske forvaltning. Når det er sagt har vi også sett at prinsippene har klare svakheter ved at det kan treffes vedtak i strid med prinsippene. Den rettslige svakheten er at de ikke setter en *skranke*

²⁷⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378.

²⁷⁶ Winge (2013). 267.

²⁷⁷ Winge (2013) s. 255.

for akvakulturmyndighetenes kompetanse. Samlet sett vil ikke naturmangfoldlovens rettslige virkemidler sikre at andre arealinteresser blir tilstrekkelig ivaretatt.

4.4 Kulturminnelovens vern av kulturminner

4.4.1 Innledning

Kulturminneloven skal ivareta kulturminner og kulturmiljøer som del av vår kulturarv og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning, jf. § 1 første ledd. Kulturminner kan finnes i sjøen, og det kan være spor etter fiske, fangst, handel og ferdsel, herunder ankerplasser, seglingsmerke, båtdrag, forliste båter og skipsvrak. Hittil har det vært få konflikter mellom kulturminneverdier og akvakultur. Antall konflikter kan komme til å øke fordi kunnskapsgrunnlaget om kulturminner i sjø har vært begrenset og rutinene for forvaltning av kulturminner i sjø har vært under utvikling. I det videre er spørsmålet hvilke virkemidler lovgivningen inneholder for å ivareta kulturminner.

4.4.2 Vern av kulturminner av nasjonal verdi

Lokalitetsklarerer av akvakulturanlegg kan ikke gjøres i strid med vernevedtak etter kulturminneloven, jf. § 6 første ledd bokstav b jf. § 15 første ledd bokstav c. Hvilke kulturminner som kan vernes er angitt i kulml. § 2 fjerde ledd. Det heter her at det er «kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer som kan vernes». Forarbeidene presiserer at det er «nasjonale verneverdier som skal ivaretas gjennom anvendelse av loven».²⁷⁸ Kulturminner med nasjonal verdi kan være automatiske fredet eller fredes gjennom særskilt vedtak.

Alle kulturminner som skriver seg fra seg fra oldtiden eller middelalderen er automatisk fredet etter kulml. § 4 første ledd. Som kulturminner regnes blant annet «vadested, havneanlegg og åreskifter, båtstøer og båttopptrekk, fergeleier og båtdrag eller rester av slike, seilsperringer, (...) og seilmerker», jf. § 4 første ledd bokstav d. Bestemmelsen tar sikte på å beskytte «båter og skip av alle typer og størrelser» som kan lokaliseres i havet, samt «minner etter gammel ferdsel» som kan påvises, som stammer fra oldtiden eller middelalderen.²⁷⁹ Virkningen av den automatisk fredning fremgår av kulml. § 3. Etter bestemmelsens første ledd innebærer fredning en beskyttelse mot tiltak som er «egnet til å skade, ødelegge, grave ut, flytte, forandre, tildekke,

²⁷⁸ Ot.prp. nr. 51 (1991-1992) s. 10.

²⁷⁹ Ot.prp. nr. 7 (1977-1978) s. 26 og s. 53.

skjule eller på annen måte utilbørlig skjemme automatisk fredet kulturminne eller fremkalle fare for at dette kan skje», jf. § 3 første ledd. Ordlyden dekker ulike handlingsdelikter, og vil klart nok omfatte etablering av oppdrettsanlegg i umiddelbar nærhet av et legalfredet kulturminne. Hvor nære et anlegg må være plassert før det vil «utilbørlig skjemme» et kulturminne er det imidlertid vanskelig å angi generelt.

Kulturminneloven § 8 gir adgang til å frigi et kulturminne fra forbudet i § 3. Bestemmelsen stille imidlertid ikke opp rettslige kriterier for når et kulturminne kan frigis. Formålsparagrafen vil kunne gi føringer på hvilke hensyn som kan vektlegges i vurderingen. Etter § 1 første ledd kan det legges vekt på kulturminner som «vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.» Behovet for å beskytte kulturminnets verdi må deretter veies opp mot de samfunnsmessige eller de private interesser som taler for at kulturminnet frigis.²⁸⁰ Avgjørelsen vil bero på en kulturminnefaglig vurdering. Følgelig vil ikke domstolen kunne overprøve vurderingen av om det skal gis tillatelse.²⁸¹

Etter kulml. § 14 første ledd har staten eiendomsrett til «mer enn hundre år gamle båter, skipsskrog, tilbehør, last og annet som har vært om bord eller deler av slike ting», såfremt det ikke lenger er «rimelig mulighet for å finne» ut om det er noen eier eller hvem som er eier. Verken eieren eller andre kan sette i verk «tiltak som skader tingen» uten at det er gitt tillatelse, jf. § 14 andre ledd. Følgelig kan også slike kulturminner forhindre at det gis lokalitetsklarering av akvakulturanlegg.

Ettersom vern etter §§ 4 og 14 ikke gjøres ved *vedtak*, er det imidlertid grunn til å spørre om slike kulturminner begrenser akvakulturmyndighetens kompetanse til å tildele lokaliteter til akvakultur, jf. ordlyden «vernevedtak» i jf. akvl. § 6 første ledd bokstav b jf. § 15 første ledd bokstav c. Verken loven eller forarbeidene gir holdepunkter for at tildelingsmyndigheten etter akvakulturloven begrenses av legalfredede kulturminner. I samme retning trekker det at vernet etter kulturminneloven retter seg mot det å «sette i gang» og «sette i verk» tiltak, jf. §§ 3 første ledd og 14 andre ledd. Bestemmelsens ordlyd tilsier at forbudet retter seg mot fysiske

²⁸⁰ Winge (2013) s. 287.

²⁸¹ Jf. Holme, Jørn (2005) *Kulturminnevern: Lov, Forvaltning, Håndhevelse*. Bind II, 2. utg., s. 69.

handlinger.²⁸² Legalfredede kulturminner innebærer med andre ord ikke en materiell skranke for akvakulturmyndighetenes vedtakskompetanse.

Et kulturminne kan være av nasjonalt verdi selv om det ikke oppfyller kravene i kulml.§ 4. Kulturminneloven gir adgang til å frede slike kulturminner i enkeltvedtak. Vedtaksfredning kan omfatte «byggverk og anlegg eller deler av dem av kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi», jf. kulml. § 15 første ledd. Byggverk og anlegg som kan fredes etter første ledd er blant annet kulturminner som nevnt i kulml. § 4 første ledd bokstav d «uavhengig av alder», jf. § 15 andre ledd. Det er i tillegg adgang til å verne «et område rundt et fredet kulturminne og skipsfunn som nevnt i § 14, jf. § 19 første ledd, og «kulturmiljø» som også kan inneholde «naturelementer», jf. § 20 første ledd. Etter §§ 15 tredje ledd, 19 andre ledd, og 20 andre ledd, kan departementet forby eller regulere tiltak som er egnet til å motvirke formålet med fredningen.

Det er videre relevant å spørre i hvilken utstrekning vedtaksfredning vil begrense adgangen til å gi lokalitetsklarering for akvakulturanlegg. Svaret vil bero på vilkårene som stilles for å gi dispensasjon. For fredning ved enkeltvedtak er det adgang til å gi dispensasjon i «særlige tilfelle» for tiltak som ikke utgjør «vesentlige inngrep» i verneobjektet, jf. kulml. §§ 15a første ledd, 19 tredje ledd og 20 fjerde ledd. Med begrepet «særlig tilfeller» menes blant annet «tiltak som er nødvendig av hensyn til formålet med fredningen og tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning.»²⁸³ Dispensasjon er således først og fremst aktuelt der akvakultur vil være av «vesentlig samfunnsmessig betydning». I tillegg må det foretas en vurdering av om lokalitetsklarering av akvakulturanlegg vil medføre et «vesentlig inngrep». Vilråene for å kunne gi dispensasjon er strenge, noe som tilsier at vedtaksfredede kulturminner er gitt et godt vern.

4.4.3 Vern av kulturminner av regional eller lokal verdi

Det forutgående viser at kulturminnelovens frednings- og vernebestemmelser bare kan anvendes til å beskytte kulturminner av nasjonal verdi. Dette gir grunn til å spørre i hvilken grad loven inneholder rettslige virkemidler som sikrer at kulturminner av regional og lokal verdi ivaretas. Det følger av kulml. § 1 tredje ledd at det «skal legges vekt på denne lovens formål»

²⁸² Winge (2013) s. 289.

²⁸³ Ot.prp. nr. 51 (1991-1992) s. 24.

når de treffes vedtak om som påvirker kulturminneressurser. Bestemmelsen pålegger enhver annen offentlig myndighet å legge vekt på hensynet til kulturminner når det treffes vedtak. I forarbeidene fremgår det at «[d]e konkrete forholdene i den enkelte sak vil være avgjørende for hvor stor vekt det vil bli lagt på kulturminnevern hensynene.»²⁸⁴ Når akvakulturmyndighetene står fritt til å vurdere fra sak til sak hvilken vekt kulturminner skal tillegges, så stiller ikke situasjonen seg særlig annerledes enn hva som ville vært tilfellet uten kulml. § 1 tredje ledd.

4.4.4 Oppsummering og vurdering

Oppsummeringsvis kan det konstateres at kulturminneloven gir en særlig beskyttelse av kulturminner av nasjonal verdi. Særlig legalfredning vil bidra til et styrket vern av kulturminner. Det er imidlertid en svakhet med legalfredning som rettslig virkemidlene at forbudet mot å gjøre inngrep ikke begrenser akvakulturmyndighetenes kompetanse. Konsekvensen blir at det først blir tatt stilling til om det kan gis dispensasjon etter at lokaliteten har blitt klarert, og anlegget har fått nødvendige tillatelser etter annen lovgivning. Det vil da være vanskelig å få endret anleggets plassering, og faren er at resultatet vil være at anlegget blir stående slik det opprinnelig var klarert. Gjennomgangen har videre vist at kulturminneloven pålegger andre å ta hensyn til kulturminner av regional og lokal verdi. Svakheten med et slike rettslige virkemidler er at vedkommende myndighet kan treffe vedtak i strid med kulturminneinteressene som blir berørt. Samlet sett gir dette grunn til å konstatere at kulturminneloven ikke vil sikre at kulturminner blir tilstrekkelig ivaretatt.

4.5 En samlet vurdering av arealbruksbegrensninger i annen lovgivning

Kapittelets problemstilling har vært *er om arealbruksbegrensninger i annen lovgivning vil sikre at det tas hensyn til berørte arealinteresser ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg*. Drøftelsen har vist at de behandlede lover inneholder rettsregler som kan bidra til at berørte arealinteresser i større grad ivaretas når arealene skal forvaltes. Dette sikres både gjennom krav om tillatelse til etter sektorlovgivningen og arealbruksbegrensninger i vernelovgivningen.

Krav om tillatelse etter annen sektorlovgivning vil bidra til at kystzonearealene underlegges vurdering etter lovgivning og myndigheter som skal ivareta andre interesser en akvakulturmyndighetene. Dette vil bidra til at lokalitetsklarering blir gjenstand for en mer

²⁸⁴ Ot.prp. nr. 51 (1991-1992) s. 9.

allsidig vurdering, sammenlignet med hva som ville vært tilfellet dersom det utelukkende krevdes tillatelse etter akvakulturloven. Men selv om lovgivningen stiller krav til at det skal tas hensyn til andre arealinteresser, vil utfallet av vurderingen langt på vei bero på den enkelte sektormyndighetens skjønn. Når de fleste av de gjennomgåtte lover samtidig gir adgang til å vektlegge tiltakets nyttevirkningene, er det en risiko for at hensynet til akvakulturnæringens tilgang til areal prioriteres over eventuelle skadevirkninger. Ender da opp ikke så langt fra utgangspunktet etter akvakulturloven.

Krav om avklaring i henhold til vernelovgivningen vil kunne gi en effektiv beskyttelse for arealinteresser som er underlagt vern. Dette forutsetter imidlertid at myndighetene bruker verneadgangen aktivt, enten det gjelder verneområdet etter naturmangfoldloven, eller det gjelder bruk av vern etter kulturminneloven. Dertil kommer det at akvakulturanlegg normalt vil etablere seg utenfor områder, slik at vernet sjeldent medfører begrensninger i akvakulturssaker. Utenfor verneområdene er derimot beskyttelsen begrenset. Dette skjer med retningslinjer som ikke er forpliktende for andre forvaltningsmyndigheter.

Sammenfattet gir drøftelsen grunnlag for å konstatere at den gjennomgåtte lovgivning ikke gir noen garanti for at andre arealinteresser blir tilstrekkelig ivaretatt når det gis lokalitetsklarering til akvakulturanlegg. Den rettslige svakheten ligger i hovedsak i at verken sektor- eller vernelovgivningen inneholder klare rettslige kriterier for hva som kan aksepteres av skadevirkninger. Dermed åpnes for at store skadevirkninger på andre arealinteresser. For å kunne etablere akvakulturanlegg er det imidlertid også behov for planavklaring etter plan- og bygningsloven. Dette gjør det nødvendig å undersøke om plan- og bygningsloven kan sikre et styrke vern for etablert bruk.

5 Planlegging etter plan- og bygningsloven

5.1 Tema og problemstilling

Plan- og bygningsloven er betegnet som den viktigste loven for offentlig styring av arealbruk.²⁸⁵ Loven utstyres nasjonale, regionale og lokale planmyndigheter hjemmel til å treffe vedtak om hvordan arealene skal utnyttes.²⁸⁶ Gjennom planlegging skal loven legge rammer

²⁸⁵ Myklebust (2010) s. 136.

²⁸⁶ Bugge (2011) s. 25.

for hvordan helheten av enkeltbeslutninger påvirker samfunnet og omgivelsene i et lengre perspektiv.²⁸⁷ Planmyndighetene gis vesentlig politisk handlefrihet med hensyn til hvordan arealene skal disponeres, men den er rammet inn av rettsregler som skal sikre at helheten av arealinteresser tas med i vurderingen.²⁸⁸ Problemstillingen som skal drøftes er *om arealplanlegging etter plan- og bygningsloven vil sikre at det tas hensyn til andre arealinteresser ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg.*

5.2 Hovedtrekk i planleggingen

5.2.1 Innledning

Plan- og bygningsloven gir både nasjonale, regionale og lokale planmyndigheter hjemmel til å treffe vedtak med bindende virkninger for disponeringen av arealene. Det er likevel i de kommunale arealplaner at de avgjørende arealbruksprioriteringene i kyst- og sjøområdet finner sted.²⁸⁹ I det videre redegjøres det for enkelte særtrekk med planleggingen. Redegjørelse tar for seg spørsmålet om i hvilken grad, og på hvilken måte, hensynet til andre arealinteresser kan tas vare på gjennom arealplanlegging.

5.2.2 Planlegging på nasjonalt og regionalt nivå

Plan- og bygningsloven kapittel 6 gir staten ulike virkemidler for å ivareta nasjonale og regionale interesser i planleggingen. Et virkemiddel er «et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging», jf. § 6-1. Ifølge bestemmelsen skal dokumentet utarbeides hvert fjerde år og legges til grunn for den regionale og lokale planleggingen. Av forarbeidene fremgår det at dokumentet skal gi uttrykk for statens samlede planpolitiske føringer og være et grunnlag for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen regionalt og lokalt.²⁹⁰ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for perioden 2015-2019 ble vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015. Forventningene er nedfelt i et dokument som skal legges til grunn for den regionale og lokale planleggingen de neste fire årene. Dokumentet er kortfattet og generelt utformet. Det er blant annet stilt som forventning at «[f]ylkeskommunane og kommunane sikrar nok areal til fiskeri-

²⁸⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 5.

²⁸⁸ Bugge (2013) s. 173.

²⁸⁹ Myklebust (2010) s. 137.

²⁹⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 195.

og havbruksnæringa i kystzoneplanlegginga og veg dette opp mot miljøomsyn og andre samfunnsinteresser.»²⁹¹

Nasjonale forventninger kan konkretiseres i *statlige planretningslinjer* som er gjeldende for «landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område», jf. pbl. § 6-2 første ledd. Statlige planretningslinjer skal gi uttrykk for nasjonale mål og hensyn som «skal legges til grunn» ved planlegging og forvaltning innenfor planområdet.²⁹² Ordlyden «skal legges til grunn» innebærer at andre myndigheter skal ta hensyn til planen. Av forarbeidene fremgår det at det ikke er tale om en «absolutt forpliktelse av rettslig art».²⁹³ Staten har andre planredskaper for å fastsette bindende føringer for hvordan arealene brukes. For det første kan det vedtas *statlige planbestemmelse* etter § 6-3, som innebærer et forbud mot tiltak som omfattes av planen. Kommunen vil ikke kunne gi tillatelser til virksomhet i strid med en statlig planbestemmelse. Statlige arealplaner vedtatt i medhold av § 6-4 innebærer også bindende arealplaner. I slike tilfeller trer staten inn i kommunens rolle som lokal planmyndighet.

Plan- og bygningsloven kapittel 8 gir nærmere bestemmelser om regionalt planarbeid. Regionale planer skal utarbeides på bakgrunn av *regionale planstrategi* gitt i medhold av pbl. § 7-1. Planstrategien skal redegjøre for «viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer», jf. pbl. § 7-1 andre ledd. Det skal tas utgangspunkt i de nasjonale mål og rammer, samtidig som lokale erfaringer og kunnskaper vektlegges.²⁹⁴ Det regionale planstrategien vil danne grunnlag for regional planlegging etter pbl. §§ 8-1 til 8-5. Regional planlegging skiller seg fra kommunal planlegging ved at det tas stilling til oppgaver som går ut over kommunenivået. Dette er viktig fordi det gjelder oppgaver som etter sin natur krever at en ser et større område under ett, og at flere kommuner samarbeider. I forarbeidene trekkes kystzoneforvaltning frem som et eksempel på oppgaver som ofte ikke lar seg løse på en god måte innenfor rammene av den enkelte kommune.²⁹⁵ Gjennom regionale og statlige planer sikres det at arealene behandles i sammenheng og i et helhetlig perspektiv.

²⁹¹ Kgl. res. 12. juni 2015 s. 17.

²⁹² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 196.

²⁹³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 200

²⁹⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 98

²⁹⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 98

5.2.3 Planlegging på lokalt nivå

Enhver kommune er ansvarlige for å ha en arealplan som omfatter hele kommunens areal, jf. pbl. § 11-5 første ledd. Det gjelder derimot ingen *planplikt* for sjøarealene, i motsetning til hva som er tilfellet for landarealene.²⁹⁶ Det er den enkelte kommune som avgjør om, og i hvilken utstrekning, kommuneplanens arealdel også skal omfatte sjøarealene. Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene, jf. § 11-5 andre ledd. Ifølge forarbeidene skal arealdelen «sikre en planmessig forsvarlig arealutnytting, og for å beskytte arealene mot uoverveide arealinngrep».²⁹⁷

Den nærmere arealangivelse skjer ved angivelse av hovedformål for bruk og vern av arealene, jf. § 11-5 tredje ledd. Utgangspunktet er at alle arealkategoriene i § 11-7 kan benyttes ved planlegging av sjøarealene.²⁹⁸ Det er likevel § 11-7 nr. 6 som er av størst betydning for planlegging av kystsonarealene. Bestemmelsen gir adgang til å avsette areal til «[b]ruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone.» At arealene avsettes til både bruk og vern samtidig gir ikke i seg selv noen avklaring av arealbruken. Det er derfor nødvendig at hovedformålet detaljeres ved ett eller flere av underformålene «ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon.» Av lovteksten fremgår det uttrykkelig at underformålene i § 11-7 nr. 6 fritt kan kombineres, til tross for at et akvakulturanlegg representerer eksklusiv utnyttelse av arealene. Når akvakultur likevel er tatt med i oppregningen er begrunnelse at det i enkelte planer kan være hensiktsmessig å la akvakultur inngå i flerbruksområder.²⁹⁹

Kommunen kan etter vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel med hensynsoner og bestemmelser, jf. § 11-5 fjerde ledd. Paragraf 11-11 nr. 1 til 7 gir hjemmel til å fastsette utfyllende bestemmelser til arealformålene i kommuneplanen. Det kan blant annet gis bestemmelser som differensierer mellom «bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn», jf. § 11-11 nr. 3. Kommunen gis dermed adgang til å fastsette ulike formål på overflaten, i

²⁹⁶ Myklebust (2010) s. 138.

²⁹⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 210.

²⁹⁸ Myklebust (2013) s. 142.

²⁹⁹ Ot.prp. nr. 51 (1987-88) s. 43.

vannsøylen og på bunnen både i sjø og vassdrag.³⁰⁰ Det kan også gis bestemmelser om «hvilke artsgrupper eller arter av akvakultur som enkeltvis eller i kombinasjon kan etableres», og jf. § 11-11 nr. 7. I forarbeidene er det gitt uttrykk for at adgangen til å regulere akvakultur på artsnivå kan være hensiktsmessig der lokale forhold tilsier det, eller kommunen har gode kunnskaper om hvilke arter som egner seg til oppdrett innenfor planområdet.³⁰¹ Ved å gi bestemmelser om artsgrupper kan kommunen påvirke anlegges arealbeslag, aktivtetsnivå og visuelle uttrykk.³⁰² Det vil for eksempel gjelde ulike avstandskrav for stamfiskoppdrett med laks, ørret og regnbueørret, sammenlignet med stamfiskoppdrett med andre arter. Bestemmelsen gir kommunen en sterk styring med arealbruken og mulighet for høyt detaljeringsnivå i planleggingen, men samtidig blir planen mindre smidig.³⁰³ Kommuneplanen skal binde opp *hovedtrekkene i arealbruken*.³⁰⁴ Detaljert styring forutsettes gjennomført med reguleringsplaner.

En reguleringsplan er et «arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser», jf. § 12-1 første ledd. Reguleringsplaner består i likhet med kommuneplanens arealdel av formålsangivelser for bruk og vern av sjø og vassdrag, jf. § 12-5 andre ledd nr. 6. Det kan videre gis presiserende bestemmelser i medhold av § 12-7, som er mer detaljerte sammenlignet med tilsvarende bestemmelser for kommuneplanens arealdel. Det er videre adgang til å gi nærmere bestemmelser i reguleringsplanen i medhold av pbl. § 12-7. Reguleringsplaner er et viktig virkemiddel for å sikre at arealbruksendringer skjer med tilstrekkelig hensyn til andre arealinteresser. Reguleringsplaner er langt mer detaljerte enn hva som er tilfelle for kommuneplanens arealdel. Det stilles også klarere krav til planprosessen for disse plantypene enn ved utarbeidelse av andre planer. Ved gjennomføring av et bestemt utbyggingstiltak skal reguleringsplanen angi tiltakets nærmere plassering, omfang og utforming. I praksis er det imidlertid sjeldent at det kreves utarbeidet reguleringsplaner for akvakulturanlegg. Det er derfor grunn til å reise spørsmålet om i hvilke tilfeller kommunen plikter å utarbeide reguleringsplaner for akvakulturanlegg.

³⁰⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 224.

³⁰¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 225.

³⁰² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 225.

³⁰³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 225.

³⁰⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 213.

Plan- og bygningsloven § 12-1 angir i hvilke tilfeller det kreves utarbeidet reguleringsplan. Reguleringsplaner skal utarbeides for områder i kommunene hvor dette følger av «loven eller av kommuneplanens arealdel», jf. § 12-1 andre ledd. Bestemmelsen kan gi grunnlag for å kreve reguleringsplan for akvakulturanlegg dersom det i kommuneplanens arealdel er stilt krav om reguleringsplan etter § 11-9 nr. 1 eller § 11-11 nr. 2. Det fremgår videre av samme bestemmelse at det også skal utarbeides reguleringsplaner «der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- eller anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.» Dette innebærer at kommunen har et selvstendig ansvar for å vurdere behovet for å utarbeide reguleringsplan for akvakulturanlegg ut over det som følger av kommuneplanens arealdel. Det kan hevdes at dersom konfliktnivået viser seg å være høyt, bør det stilles krav om reguleringsplan for akvakulturanlegg.³⁰⁵ Av forarbeidene fremgår det at det ligger til kommunens skjønn å avgjøre om det er behov for reguleringsplan eller ikke.³⁰⁶

Det gjelder imidlertid et generelt krav om reguleringsplikt for «større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn», jf. 12-1 tredje ledd. Det fremgår av forarbeidene at det skal foretas en «konkret vurdering ut fra de forhold som gjør seg gjeldende på stedet og i saken».³⁰⁷ Dette tilsier at vurderingen kan variere mellom ulike kommuner. Det er videre forutsatt at visse tiltak alene i kraft av sin størrelse kan utløse reguleringsplikten, men det gis ikke nærmere føringer for hvilke tiltak det siktes til.³⁰⁸ Et anlegg kan også være reguleringspliktig grunnet anleggets «vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Det vises særlig til at dette vil «være aktuelt for tiltak som plasseres i sårbare områder med f.eks. særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap, områder som er preget av bevaringsverdig bebyggelse eller på annen måte har særlig vernekarakter».

Et akvakulturanlegg legger beslag på betydelig areal.³⁰⁹ Hvor stort et anlegg må være før det stilles krav om reguleringsplikt kan ikke angis generelt, men må avgjøres fra sak til sak. Det er likevel grunn til å hevde at kommunen i enkelte tilfeller vil ha en plikt til å sørge for reguleringsplan for akvakulturanlegg. Det vil typisk være dersom anlegget søkes lokalisert i

³⁰⁵ Myklebust (2010) s. 212.

³⁰⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228.

³⁰⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228.

³⁰⁸ Se også Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228.

³⁰⁹ Se avsnitt 1.2 ovenfor.

nærheten av lakseførende vassdrag eller marine ressursområder. Eller som *Myklebust* skriver at «i vurderingen av kva for «andre tiltak» som skal samanliknast med «større bygge- og anleggstiltak», må det leggjast vekt på om tiltaket er plassert i eit område som er viktig for fleirbruk og vern. Det kystnære sjøområdet kan nettopp ofte vere eit døme på eit område som kan vere sårbart, og der det kan være behov for grundige saksprosessar».³¹⁰

Høyesterett har behandlet spørsmålet om reguleringsplikt for utbyggingstiltak ved én tidligere anledning. Saken i Rt. 2009 s. 354 (Kvinnherad Energi) gjaldt gyldigheten av Fylkesmannens vedtak om å stanse arbeidet med oppgraderingen av et kraftanlegg i Hattebergvassdraget. Fylkesmannens vedtak var begrunnet med at tiltaket hadde et slikt omfang at det var nødvendig å utarbeide reguleringsplan. Høyesterett kom til at Fylkesmannen ikke hadde hjemmel til å stanse tiltaket, og det ble dermed ikke tatt endelig stilling til om tiltaket var reguleringspliktig. Det ble imidlertid lagt til grunn at vurderingen av om et tiltak er et «større bygge- og anleggstiltak» er et rettsanvendelsesskjønn som kan prøves av domstolene», men at domstolene skal vise «betydelig tilbakeholdenhet» med å overprøve planmyndighets faglige vurdering av om det kreves reguleringsplan.³¹¹

Sammenfattet kan det konstateres at kommunene i utgangspunktet har vesentlig frihet til å avgjøre i hvilke tilfeller det utarbeides arealplaner for kystsonen. På bakgrunn av det forutgående kan det konstateres at kommunene i utgangspunktet vil ha frihet til å avgjøre i hvilke tilfeller det kreves reguleringsplan for akvakulturanlegg. Det kan likevel hevdes at dersom et akvakulturanlegg enten skal driftes med høy biomasse, eller plasseres i nærheten av et særlig sårbart område, vil kommunen være pliktig å sørge for at det utarbeides reguleringsplan, jf. § 12-1 tredje ledd.

5.2.4 Oppsummering og vurdering

Gjennomgangen viser at plan- og bygningsloven inneholder ulike virkemidler som kan legge til rette for en bred kontroll med arealbruken i kystsonen på statlig, regional og lokalt nivå. Kommunen utstyrt med nødvendige planredskaper for å sikre en mest mulig helhetlig og integrert planlegging av kyst- og sjøarealene.³¹² Dette har kommet til uttrykk gjennom

³¹⁰ Myklebust (2010) s. 212.

³¹¹ Rt. 2009 s. 354 (avs. 47).

³¹² Ot.prp. nr. 32 (2007-08) s. 216.

adgangen til å fastsette arealformål, hensynssoner og supplerende bestemmelser for henholdsvis vannoverflaten, vannsøylen og bunnen. Samtidig kan kommunene gjennom arealplanlegging angi hvilke områder som anses for å være for konfliktfylte til å tillate akvakultur. Kommunal planlegging av sjø- og kystområder til å avveie arealbruk og for å forebygge fremtidige arealkonflikter. Den kommunale arealplanleggingen kan på denne måte bidra til at hensynet til andre interesser blir ivarettatte når det skal tildeles lokaliteter.

Redegjørelsen har videre vist at loven i begrenset grad legger føringer om sjøarealene skal underlegges planer. Som nevnt omfatter ikke planplikten etter § 11-1 kommunens sjøareal. For reguleringsplaner er plikten begrenset til å gjelde akvakulturanlegg som kan anses som større bygge- og anleggstiltak, samt anlegg som kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn. jf. § 12-1 andre ledd. Dette innebærer at det i stor utstrekning er den enkelte kommune som avgjøre om, og i hvilken utstrekning, det skal planlegges i kystsonen. Per i dag har nær sagt alle kystkommuner utarbeidet en kommuneplan med arealdel som omfatter sjøarealene. Kystsoneplanene er imidlertid gjennomgående av varierende detaljnivå, og er dermed lite egnet til å klarlegge fremtidig bruk av arealene.³¹³ Det er videre ikke tradisjon for å utarbeide reguleringsplaner for akvakulturanlegg.³¹⁴ I praksis er det nær ingen kommuner som krever at det blir utarbeidet reguleringsplaner for akvakulturanlegg.³¹⁵ Det hevdes at det er behov for klarere regler om planplikt i kystsonen.³¹⁶

5.3 Rettslig rammer for kommunal planleggingen

5.3.1 Innledning

Beslutninger om hvordan arealene skal disponeres er i utgangspunktet et politisk spørsmål som avgjøres av kommunestyret, jf. pbl. §§ 11-15 og 12-12. Det må gjøres en interesseavveining av hvilke interesser som står sterkest. Kommunen kan ved å fastsette arealformål med tilhørende bestemmelser prioritere akvakultur i de områdene hvor det er ønskelig, samordne akvakultur med andre hensyn der det er mulig, å ivareta andre arealinteresser der det er nødvendig for å sikre at andre hensyn blir ivarettatt. I slike tilfeller vil det naturligvis i stor grad være et spørsmål om politiske avveininger, der det avgjørende vil være hva flertallet ser som mest hensiktsmessig

³¹³ Riksrevisjonens rapport 3:9 (2011–2012) s. 67.

³¹⁴ Myklebust (2010) s. 138.

³¹⁵ Fiskeri- og kystdepartementet (2010) s. 130.

³¹⁶ Slik også Myklebust (2010) s. 138.

etter en helhetsvurdering. I det videre er spørsmålet hvilke materielle begrensninger som gjelder for den kommunale kystsoneplanleggingen.

5.3.2 Formål og hovedhensyn i planleggingen

Plan- og bygningslovens formål i § 1-1 gir føringer på hvordan lovens øvrige bestemmelser skal praktiseres.³¹⁷ Et naturlig utgangspunkt for drøftelsen blir dermed å undersøke hvilke materielle begrensninger formålsparagrafen setter for kommunens interesseavveining. Lovens hovedformål er å «fremme en bærekraftig utvikling», jf. § 1-1 første ledd. Ifølge forarbeidene innebærer dette blant annet at planlegging etter loven gjøres på grunnlag av allsidige og langsiktige vurderinger.³¹⁸ Planleggingen etter loven skal videre «gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser», jf. 1-1 andre ledd. Dette innebærer at kommunen plikter å vurdere behovet for vern på lik linje med behovet for utnyttning og bruk.

Paragraf 3-1 første ledd a til d gir nærmere anvisning på hvilke hensyn som skal fremmes ved planlegging etter loven. Bestemmelsens inneholder mange ulike og til dels konkurrerende arealinteresser. Planlegging etter loven skal på den ene siden blant annet sikre hensynet til «kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer», jf. bokstav b. Samtidig skal planleggingen «legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling», jf. bokstav d. Det er videre enkelte hensyn som mangler i oppregningen, slik som naturmangfold. Det er for ordens skyld presisert i forarbeidene at uttrykkene skal forstås i vid betydning, og oppregningen ikke mente som en uttømmende hva angår hvilke hensyn som skal ivaretas i planleggingen.³¹⁹ Selv om disse begrensningene ikke er særlig presise, viser de at kommunen ikke står helt fritt til å disponere over arealene.

Det er en plikt til å legge vekt på hensynet til andre arealinteresser – både bruk og vern. Men utover å angi vurderingstemaet, sier de lite om hvilken interesse som skal gå fremst. Det er uttalt i forarbeidene at § 3-1 har til hensikt å gi «veiledning for myndighetene, private aktører og allmennheten om viktige formål med, og grunntanken bak plansystemet».³²⁰ *Noer mer enn en veiledning er det altså ikke.* I de tilfeller det oppstår konflikt mellom akvakultur og hensynet til andre arealinteresser, vil det etter bestemmelsen være opp til planmyndighetenes skjønn å

³¹⁷ Backer (2012) s. 172.

³¹⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 179.

³¹⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170 og 179.

³²⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 178.

avgjøre hvilke hensyn som skal prioriteres. Det fremgår videre av forarbeidene at loven inneholder mer presise regler om de spørsmål som § 3-1 berør, og som er av «en klarere rettslig betydning.»³²¹

5.3.3 *Krav til planprosess*

Plan- og bygningsloven kapittel 4 og 5 stiller krav til saksbehandlingen ved utarbeiding av planer. Det skal utarbeides planprogram og konsekvensutredning for kommuneplaner og reguleringsplaner som kan få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn», jf. §§ 4-1 og 4-2. Det skal videre legges til rette for medvirkning i prosessen, og planforslaget skal sendes på høring til alle berørte myndigheter, organisasjoner og institusjoner, jf. §§ 5-1 og 5-2. Reglene om utredning og medvirkning har blant annet til hensikt å synliggjøre interesser knyttet til bruk og vern av arealene. Dette øker muligheten for at berørte arealinteresser i større grad blir hensyntatt ved fastsettelse av planer.

Innsigelsesinstituttet er effektivt som virkemiddel for statlig kontroll over det kommunale selvstyret. I de tilfeller statlig og regional myndighet ikke kommer til enighet med kommunen i spørsmål av «nasjonal eller vesentlig regional betydning», eller som av «andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde», kan vedkommende organ fremme innsigelse på kommunens forslag til arealplan, jf. pbl. § 5-4 første ledd. Slik innsigelse kan alltid fremmes dersom planen er «i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan», jf. § 5-4 fjerde ledd. Innsigelse kan for eksempel være aktuelt der Fylkesmannen mener at området som er avsatt til akvakultur kommer i konflikt med interesser knyttet til biologisk mangfold eller fiskeriinteresser.

Virkingen av at det fremsettes innsigelse er at kommunens planvedtak ikke blir rettslig bindene, og at vedtakskompetansen overføres fra kommunalt til statlig nivå, jf. pbl. §§ 11-16 første ledd og 12-13 første ledd. Departementet avgjør med endelig virkning om innsigelsen skal tas til følge, og kan i den forbindelse gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd, jf. pbl. §§ 11-16 andre ledd og 12-13 andre ledd. Innsigelsesadgangen vil således kunne bidra til å sikre at overordnede nasjonale interesser ivaretas og følges opp tilstrekkelig i

³²¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 178.

kystsoneplanleggingen, og at plansaker løftes opp til sentral avgjørelse når det er konflikt mellom staten, fylkeskommunen og kommunen om prioriteringer mellom bruk og vern.

Forutsetningen for å kunne reise klage er at vedkommende organ ikke har hatt mulighet til å komme med innsigelse, jf. pbl. § 1-9. Det følger av bestemmelsens første ledd at forvaltningsloven gjelder «med de særlige bestemmelser som er gitt i denne lov». Adgangen til å klage er imidlertid forskjellig hva angår kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. En reguleringsplan skal anses som et enkeltvedtak etter fvl. § 2 bokstav b, og følgelig vil forvaltningslovens alminnelige regler om klage komme til anvendelse, jf. pbl. § 12-12 tredje ledd.³²² Det er derimot ikke mulighet til å påklage vedtak om kommuneplan, jf. pbl. § 11-15 tredje ledd.³²³

Adgangen til å fremme innsigelser gjelder kun en begrenset krets av forvaltningsorganer. I tilfelle forvaltningsorganet ikke er gitt adgang til å fremme innsigelse vil det være anledning til å klage, jf. pbl. § 1-9. Adgangen til å klage er imidlertid forskjellig hva angår kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Kommunestyrets vedtak om reguleringsplan kan påklages, jf. § 12-12 tredje ledd. En reguleringsplan skal anses som et enkeltvedtak etter fvl. § 2 bokstav b, og følgelig vil forvaltningslovens alminnelige regler om klage komme til anvendelse, jf. pbl. § 12-12 tredje ledd.³²⁴ Det er derimot ikke adgang til å påklage vedtak om kommuneplanens arealdel, jf. § 11-15 tredje ledd.

5.3.4 Oppsummering og vurdering

Denne gjennomgangen viser at plan- og bygningsloven legger begrensninger på kommunens adgang til å fastsette arealplaner i kystsonen. Lovens formål og hovedhensyn i §§ 1-1 og 3-1 er av sentral betydning fordi det er det eneste som stiller materielle krav til planleggingen etter loven. Som gjennomgangen har vist er bruk og vern likestilt i henhold til lovens formål. Kommunen står med andre ord fritt til å velge hva som skal prioriteres. En viss garanti for at utfallet av saken gis gjennom at det stilles strenge krav til prosessen ved planlegging av akvakulturanlegg. Under tiden, og ikke rent sjeldent vil det fremmes innsigelse mot anlegget. Det vil da foretas en ny behandling hos et overordnet organ.

³²² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 176.

³²³ Myklebust (2010) s. 143.

³²⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 176.

5.4 Forholdet mellom kommunale arealplaner og lokalitetsklarering

Den forutgående gjennomgangen har vist at planlegging etter plan- og bygningsloven kan brukes som virkemiddel for å ivareta hensynet til andre arealinteresse i sjøområdet. Det er ikke dermed gitt at arealinteressene blir ivaretatt når det treffes vedtak om lokalitetsklarering. I tillegg må det gjelde begrensninger som sikrer at lokalisering av akvakulturanlegg skjer i samsvar med de hensyn planen skal ivareta. I dette avsnittet drøftes i hvilken grad kommunale arealplaner begrenser fylkeskommunens adgang til å gi lokalitetsklarering av akvakulturanlegg.

Utgangspunktet etter akvakulturloven er at fylkeskommunen ikke kan gi tillatelse til lokalitetsklarering «i strid» med vedtatte arealplaner, jf. akvl. § 6 første ledd bokstav b jf. § 15 første ledd bokstav a. Lokalitetsklarering vil være i *strid* med arealplanen dersom omsøkte lokaliteten ligger i et området avsatt til et annet arealformål enn akvakultur, eller at det er gitt utfyllende bestemmelser som utelukker omsøkte akvakulturvirksomhet. Lokalitetsklarering av akvakulturanlegg vil derimot være i *samsvar* med arealplan dersom lokaliteten ligger i et området som er avsatt til akvakultur i medhold av pbl. § 11-7 første ledd nr. 6 eller § 12-2 andre ledd nr. 6, enten alene eller i kombinasjon med andre underformål. At akvakultur rent faktisk vil medføre ulemper for andre underformål er uten betydning.³²⁵

I tilfeller hvor det ikke foreligger arealplan i det omsøkte området, vil det i utgangspunktet være akvakulturmyndighetene som avgjør anleggets plassering. Kommunen har i slike tilfeller likevel viss adgang til å påvirke fylkeskommunens avgjørelse om lokalitetsklarering. Kravene til saksbehandling av søknad om lokalitetsklarering vil sikre at kommunen gis anledning til å gi uttrykk for sine synspunkter om anleggets plassering. Selv om det ikke foreligger arealplan som avklarer forholdet til omsøkte virksomhet, har kommunen anledning til å avgi uttalelse om akvakultur i området.³²⁶ Uttalelsen vil som nevnt ikke være bindende for fylkeskommunens beslutning, men vil være et tungtveiende hensyn når det fattes vedtak. I tillegg kan kommunen i medhold av pbl. § 13-1 første ledd legge ned midlertidig byggeforbud, og dermed hindre at det gis lokalitetsklarering i påvente av at det utarbeides arealplan.³²⁷

³²⁵ Bugge (2011) s. 194.

³²⁶ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 60.

³²⁷ Myklebust (2010) s. 139.

At akvakulturmyndighetene er bundet av arealplaner fastsatt i medhold av plan- og bygningsloven styrker loven som virkemiddel for en allsidig og helhetlig forvaltning av arealene i kystsonen. Det er imidlertid adgang til å klarere lokalitet som er i strid med vedtatte arealplaner dersom det gis samtykke fra vedkommende planmyndighet, jf. akvl. § 15 andre ledd. Et slikt samtykke vil ikke gi rett til å etablere akvakultur med mindre planen endres, eller det gis dispensasjon fra planen.³²⁸ I det videre er spørsmålet om unntak ved samtykke kan medføre at andre arealinteresser får et svakere vern ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. Dette vil først og fremst bero på hvilke begrensninger loven inneholder for planmyndighetenes adgang til å endre og gi dispensasjon fra vedtatte arealplaner.

Planendring skal i utgangspunktet følge de samme reglene som for utarbeiding av nye planer, jf. pbl. §§ 11-17 første punktum og 12-14 første ledd. Kommunene er imidlertid gitt en begrenset adgang til å foreta «mindre endringer» i planen, jf. §§ 11-17 andre punktum og 12-14 andre ledd, og i slike tilfeller vil ikke prosesskravene som gjelder ved planlegging komme til anvendelse, jf. 11-17 tredje punktum og 12-14 tredje ledd. Det fremgår av forarbeidene at en endring ikke anses som en «mindre endring» dersom den vil komme i strid med nasjonale eller viktige regionale hensyn.³²⁹ I tillegg skal planendringen behandles som en ordinær planendring dersom berørte myndigheter er imot en slik endring.³³⁰ Dette tilsier at andre arealinteresser vil bli ivaretatt ved en planendring.

Etter § 19-2 andre ledd kan det ikke gis dispensasjon dersom «hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt». I tillegg må «fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering». Bestemmelsen legger opp til at det skal foretas en helhetlig vurdering, hvor hensynene som taler for og imot dispensasjon vurderes mot hverandre. Ordlyden «klart større» innebærer at det kreves en klar overvekt av hensyn som taler for at det gis dispensasjon.³³¹ Av forarbeidene fremgår det at det normalt ikke kan gis samtykke dersom hensynene bak bestemmelsen fortsatt gjør seg gjeldende med styrke.³³² I vurderingen skal det i tillegg «legges særlig vekt» på hvilke konsekvenser dispensasjonen vil ha for miljøet, jf. § 19-2 tredje ledd.

³²⁸ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 68.

³²⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 227 og 238.

³³⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 227 og 238.

³³¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.

³³² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242

Det skal ikke gis dispensasjon dersom det vil medføre nevneverdig skade for hensynet til miljø.³³³ Dette tilsier at det skal mye til før det er adgang til å gi dispensasjon for akvakulturanlegg. Det er videre gitt klart uttrykk for at vurderingen etter § 19-2 annet ledd er et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene.³³⁴ Dette sikrer at dispensasjon som er i strid med vilkårene kan settes til side.

5.5 En samlet vurdering av planlegging etter plan- og bygningsloven

Kapittelets problemstilling har vært *om arealplanlegging etter plan- og bygningsloven vil sikre at det tas hensyn til andre arealinteresser ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg*. Drøftelsen viser at planlegging etter plan- og bygningsloven kan bidra til allsidig og helhetlig arealforvaltning. Loven utstyres kommunen med nødvendige hjemler til å planlegge for både bruk og vern av kystsonen, og formålsbestemmelsen pålegger kommunen å foreta en grundig vurdering av fordeler og ulemper.

Kystsoneforvaltningen er et resultat av at det over lengre tid har blitt tildelt areal uten noen overordnet plan. Dagens lovgivning er ikke nevneverdig endre siden 2005, noe som gjøre gir grunn til å spørre om vi har det rettslige styringsmidlene til å ta vare på utmarksområdet vårt. I miljøretten generelt – og akvakulturretten spesielt, er utfordringen knyttet til lakselus og rømming velkjent. Uten fortreg stilles klare prosessuelle krav til saksbehandlingen bidrar til mer skånsom utbygging.

Loven stiller imidlertid ingen materielle krav med hensyn til hvilket arealformål som kommunen skal velge. Det vil derfor være opp til kommunen selv å avgjøre hvilke arealinteresser som skal tillegges størst vekt. Når kommunen skal fastsette arealplaner sikrer loven at kommunene foretar en helhetlig vurdering av hvordan arealene skal disponeres. Lovens formål legger føringer på denne interesseavveiningen, og det kommer klart til uttrykk at kommunen skal legge vekt på hensynet til både bruk og vern. Selv om det ikke legges noen begrensninger på utfallet av denne vurderingen, er gis det i seg selv en visse sikkerhet at. Videre har gjennomgangen vist at loven gir ulike rettsregler for å sikre helhetlig planlegging på kommunalt nivå. Det er som ellers være opp til statlige og regionale planmyndigheter skjønn å avgjøre hvilke arealinteresser som skal tillegges størst vekt.

³³³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242

³³⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242

Dertil er viser gjennomgangen at lovens formålsbestemmelsen sikrer at krav til at hensynet til både vern og bruk skal vurderes. At arealplanene gis forrang ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg sikrer at helhetshensynet som ligger til grunn for arealplanene ivaretas. Det har videre vist at statlig og regional planarbeid kan være et virkemiddel for å sikre at kommunen ivaretar berørte arealinteresser. Muligheten for å se større arealer i sammenheng skiller den nasjonale og regionale arealplanleggingen fra kommunal planlegging. Imidlertid vil også nasjonal og regional planlegging styres av et politisk skjønn.

Det er samtidig påpekt enkelte svakheter ved planlegging som virkemiddel for å sikre arealinteresser som er sårbare for arealbruksendringer. For det første er det visst gjelder det ingen plikt til å planlegge i sjøarealene. Dette svekker planlegging som styringsmiddel ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. For det andre er kommunen gitt vesentlig frihet ved valg mellom ulike arealformål. Plan- og bygningslovens angivelse av målsetninger og hovedhensyn er så vidtfavnende og upresise at de i realiteten legger få føringer på kommunens interesseavveining. Dette innebærer at lovens vel så gjerne kan benyttes til å prioritere akvakulturvirksomhet på bekostning av andre arealinteresser. Planmyndighetene står i utgangspunktet fritt til å avgjøre om det skal utarbeides planer i sjø og hva som skal være innholdet i planen.

Kommunen står i utgangspunktet fritt til å vurdere om det skal planlegges i kystsonen, og hva som skal være innholdet i kystzoneplanen. Målsetningen loven skal ivareta er så vidtfavnende og upresis at de i realiteten legger få føringer på kommunens skjønnsutøvelse. For det andre: adgangen til å gi dispensasjon. Sammenfattet kan det fastslår at planlegging etter plan- og bygningsloven kan være et viktig virkemiddel for å ivareta arealinteresser i området. Først og fremst er en prosess lov. Som det fremgår av forarbeidene skal loven være et redskap for politiske organer til å definere og virkeliggjøre politiske mål for arealdisponering.³³⁵ Dermed gis det ingen garanti for at andre arealinteresser blir ivaretatt. Men grunnet manglende materielle begrensninger vil er det ingen garanti for at dette blir sakens utfall. Når det samtidig ikke gis noen form for begrensninger innebærer det ingen garanti for at andre arealinteresser blir ivaretatt.

³³⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 70.

Ivaretagelse av sårbare arealinteresser kan videre styrkes ved gjennom statlig og regional planlegging. [Regionale planleggingen som kan bidra til felles planlegging i kystsonen på tvers av kommunegrensene. Regional planlegging er et nødvendig planverktøy for å løse oppgaver og ivareta interesser som går ut over kommunenivået.³³⁶ I kystsonen kan regional planlegging bidra til at større områder ses i sammenheng, og dermed være et effektivt virkemiddel å samordne ulike arealinteresser. [Ettersom regionale planer normalt ikke legger bindene føringer på kommunal planlegging vil det imidlertid være risiko for at kommunen treffer vedtak i strid med regionale planer. – Et unntak er § 8-5 planbestemmelser → kan benyttes til å forhindre utbygging, og kan således være et viktig virkemiddel for å sikre sårbare arealinteresser. Det vil imidlertid ikke bidra til samordning av akvakultur med andre arealinteresser.]

6 Konklusjon og rettspolitiske betraktninger

6.1 En samlet konklusjon på avhandlingens problemstilling

Hovedproblemstillingen i denne avhandlingen har vært i *hvilken grad gjeldende rettsregler sikrer at det tas hensyn til andre arealinteresser ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg*. Gjennom en fremstilling av regelverket for tildeling av areal til akvakultur vist at lovgivningen inneholder flere virkemidler som sikrer offentlig kontroll med akvakulturnæringens arealbruk. Det er fremkommet flere virkemidler som skal være egnet til å sikre offentlig kontroll med akvakulturnæringen holder seg innenfor rammene av en bærekraftig utvikling.

Drøftelsen har vist at rettsreglene vil kunne bidra til at skadevirkningene på andre arealinteresser blir synliggjort. Det er lagt opp til en inngående saksbehandling som skal ivareta medvirkning. Saksbehandlingskravene ved lokalitetsklarering sikrer behovet for kunnskap om andre arealinteresser ved etablering av akvakulturanlegg. Beslutningstaker gis nokså solid informasjon om tiltakets konfliktomfang. Videre kan er det samlede inntrykk at vurderingstemaet ulike lovene gjennomgående pålegger myndighetene å ta hensyn til andre arealinteresser.

Gjennom en fremstilling av regelverket for offentlig styring av akvakulturnæringens arealbruk har det fremkommet at lovgivningen gir flere materielle krav som kan sikre at andre

³³⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 98.

arealinteresser blir tilstrekkelig ivaretatt ved en lokalitetsklarering. Det er videre vist at lovgivningen inneholder flere rettsregler som har til formål å sikre at det tas hensyn til andre arealinteresser. Avhandlingen har samtidig funnet flere svakheter med rettsreglene som styringsmidler. Et særtrekk med den gjeldende lovgivningen er at den ikke stiller klare begrensninger til hvor store skadevirkninger som kan tillates.

Det finnes imidlertid unntak fra dette utgangspunktet. Det gjelder en grense for det miljømessig forsvarlige etter § 6 første ledd bokstav d jf. § 10. For det andre kan det hevdes at det gjelder en tilsvarende grense for hva som kan tillates av forurensende virkninger etter forurl. jf. § 11. For det tredje stiller naturmangfoldlovens prinsipper i § 10 opp et krav om samlede virkninger jf. § 7. Rent umiddelbart fremstår dette som bindene normer for hva som kan tillates av skadevirkninger. Men som gjennomgangen har vist er det enten tale om uforpliktende krav eller lempelige krav. Ved vurderingen er det formelt sett opp til den enkelte fagmyndighet selv å avgjøre hvilken grad det skal tas hensyn til akvakulturvirksomhet.

Den samlede konklusjonen på avhandlingens problemstilling er at gjeldende rettsregler til en viss grad bidrar til at det tas hensyn til andre arealinteresser ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. I hvilken grad dette er utfallet, vil imidlertid langt på vei bero på forvaltningens evne og vilje til å benytte tilgjengelige rettslige virkemidler for å ivareta sårbare arealinteresser. Den rettslige svakheten ligger i at rettsreglene ikke begrenser myndighetenes kompetanse. Det kan derfor spørres om det bør gis klarere rettslige kriterier for fylkeskommunens vurdering i akvakulturssaker.

6.2 Hvordan bør lovgivningen utformes for å sikre at hensynet til andre arealinteresser blir ivaretatt?

Den overordnede målsetningen for styring av havbrukspolitikken er å sikre balanse mellom bærekraftig utvikling og videre vekst og utvikling av næringen.³³⁷ Akvakulturloven er myndighetenes viktigste redskapet for å oppnå denne målsetningen, jf. lovens § 1.³³⁸ Loven ble vedtatt ut fra en intensjon om at fra et ønske om å legge til rette for å realisere verdiskapingspotensialet i akvakulturnæringen.³³⁹ Samtidig skulle loven «trekke rammene for næringens videre vekst gjennom en forsvarlig forvaltning av nasjonale interesser som miljø og

³³⁷ Se ovenfor i avsnitt 1.2.

³³⁸ Se ovenfor i avsnitt 2.2.

³³⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 12.

bruk av kystareal.» I denne avhandling er det visst at vilje til næringens fremtidige vekst har gått på bekostning av annet bruk og vern av kystsonen. Avslutningsvis er det derfor grunn til å reise spørsmål om hvordan reglene *bør* utformes for å sikre at andre arealinteresser blir ivaretatt.

For at lovgivningen skal sikre at hensynet til andre arealinteresser blir ivaretatt må det stilles klarere begrensninger for forvaltningens kompetanse. Rettsliggjøring av forvaltningens kompetanse kan tenkes gjort på forskjellig vis.³⁴⁰ Et alternativ vil være å innføre en bestemmelse i akvakulturloven som setter et *materielt minstekrav* for hvor store skadevirkninger som kan tillates ved klarering lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. Dette vil sikre at andre arealinteresser blir ivaretatt uavhengig av de samfunnsmessige fordelene ved å gi tillatelse. Det er flere argumenter for slikt minstekrav kan bidra til at andre arealinteresser blir hensyntatt ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. For det første sikres det at det *blir lagt vekt på andre arealinteresser*. For det andre sikrer det at ikke nyttevirkningene av tiltaket går på bekostning av viktige miljøhensyn. Endelig sikres at domstolene kan overprøve forvaltningens vurdering. Det vil derfor være ønskelig at det gis bestemmelser som uttrykkelig fastsetter en nedre grense for hvilke skadevirkninger som tillates ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg.

Et annet alternativ er å lovfeste et *krav om tillatelse* fra øvrige sektormyndigheter som skal ivareta arealinteresser som blir berørt ved lokalitetsklarering. Gjennomgangen at etablering av akvakulturanlegg i sjøområdet krever nødvendig tillatelse etter matloven, forurensningsloven og havne- og farvannsloven.³⁴¹ I tillegg kreves det tillatelse etter vannressursloven for anlegg som krever uttak av vann fra vassdrag.³⁴² Det er derimot ikke et krav om tillatelse for inngrep i *fiskeri- vilt- naturvern-, og friluftsjakter*. Disse interesser ivaretas i dag av ved at det gis uttalen fra fylkesmannen og Fiskeridirektoratet. Dette medfører at fylkeskommunen har adgang til å fravike uttalelsene uten at det gis nærmere begrunnelse for hvorfor. Det er nærliggende å tro at dette medvirker til å svekke betydningen av disse hensyn ved lokalitetsklarering. Dette vises ved at det gis lokalitetsklarering selv om aktuelle myndighet

³⁴⁰ Se Winge (2013) s. 402-408 som drøfter hvordan rettsliggjøring kan bidra til en mer helhetlig forvaltning av arealene.

³⁴¹ Se avsnitt 4.2 ovenfor.

³⁴² Se avsnitt 2.8 ovenfor.

fraråder. Å gi fylkesmannen hjemmel til å nekte lokalitetsklarering ut fra hensynet til miljø, friluftsliv og naturmangfold vil derfor være en styrking av arealhensyn.

Samlet sett fremstår lovfesting av et minstekrav og et krav om tillatelse som hensiktsmessige endringer for å sikre at andre arealinteresser hensyntatt. Dette forutsetter imidlertid at lovgiver er villig å stille opp klarere rammer for forvaltningens kompetanse til å tildele areal til akvakultur. Med uttalt målsetning for fremtidig vekst i akvakulturnæringen er det vanskelig å se for seg at slike begrensninger vil bli vedtatt. Det er derfor grunn til å tro at gjeldende rettsregler også i fremtiden vil åpne for klarering av lokaliteter i konfliktfylte områder. I påvente av nye regler eller endring av eksisterende gir gjeldende lovgivning vid adgang til å ivareta andre arealinteresser ved lokalitetsklarering av akvakultur. Dette forutsetter imidlertid at forvaltningen bruker tilgjengelige virkemidler *aktivt* for å sikre at veksten i næringen ikke skjer på bekostning av andre interesser.

7 Litteraturliste

Lov- og forskrifter mv.

Norske lover:

- 1814 Kongeriget Norges Grundlov 17. mai 1814.
- 1957 Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (frilftsloven, fril.).
- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.).
- 1978 Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven, kulml.).
- 1981 Lov 6. mars 1981 nr. 5 om forurensning (forurensningsloven, forurl.).
- 1981 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
- 1981 Lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven).
- 1992 Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk (lakse- og innlandsfiskeoven).
- 1999 Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).
- 2000 Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).

- 2003 Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv (matloven, matl.).
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven, akvl.).
- 2008 Lov 4. februar 2008 om endringer i forvaltningslovgivningen mv
- 2008 Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltelevande ressursar (havressurslova, havrl.).
- 2008 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, pbl.)
- 2009 Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).
- 2009 Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven, natmfl.).

Norske Forskrifter:

- 1979 Forskrift 9. februar 1979 nr. 8785 om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven (ansvarsforskriften).
- 2000 Forskrift 15. desember 2000 nr. 1270 om hvem som skal være vassdragsmyndighet etter vannressursloven (forskrift om vassdragsmyndighet).
- 2003 Forskrift 28. august 2003 nr. 1110 om tildeling og drift med havbeiteversemnd (havbeiteforskriften)
- 2003 Forskrift 29. august 2003 nr. 1099 om vern av Møysalen Landskapsvernområdet, vedlegg 1, Lødingen, Hadsel, og Sortland kommuner, Nordland.
- 2004 Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensnig av forurensning (forurensningsforskriften).
- 2004 Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).
- 2004 Forskrift 22. desember 2004 nr. 1799 om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret (tildelingsforskrift for andre arter).
- 2005 Forskrift 28. desember 2005 nr. 1706 om Akvakulturregisteret (A-registerforskriften).

- 2006 Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften)
- 2008 Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften).
- 2008 Forskrift 17. juni 2008 nr. 823 om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zoobutikker m.m (etableringsforskriften).
- 2009 Forskrift 12. mars. 2009 nr. 298 om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2009 (tildelingsforskriften 2009).
- 2009 Forskrift 22. juni 2009 nr. 961 om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevasdrag og laksefjorder (NLV/NLF-forskriften).
- 2009 Forskrift 26. juni 2009. nr 883. om vern av Ytre Hvaler nasjonalpark, Hvaler og Fredrikstad kommuner, Østfold.
- 2009 Forskrift 3. desember 2009 nr. 1449 om tiltak som krever tillatelse fra Kystverket.
- 2010 Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak.
- 2010 Forskrift 18. mai 2010 nr. 708 om samordning og tidsfrifter i behandling av akvakultursøknader (samordningsforskriften).
- 2013 Forskrift 21. juni nr. 694 om vern av Saltstraumen marine verneområde, Bodø kommune, Nordland.
- 2014 Forskrift 19. desember 2014 nr. 1726 om konsekvensutredninger for [planer etter plan- og bygningsloven](#)
- 2014 Forskrift 19. desember 2014 nr. 1758 om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover.

Kongelige resolusjoner:

- 2011 Kgl. res. 25. mars. 2011 Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen.
- 2011 Kgl. res. 24. juni 2011 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Opphevede lover:

- 1985 Lov 14. juni 1985 nr. 69 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. (oppdrettsloven eller opphl.).

Opphevede forskrifter:

2009 Forskrift 13. oktober 2009 nr. 1267 om konsekvensutredninger.

Forarbeider til lover og andre offentlige dokumenter

Norges offentlige utredninger

NOU 1985:22 Akvakultur i Norge. Status og framtidsutsikter.

NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann

NOU 1999:9 Til laks åt alle kan ingen gjera?

NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold

Proposisjoner til Stortinget

St.prp. nr. 32 (2006-2007) Om vern av villaksen og ferdigstillelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.

Lovproposisjoner (tidligere Odelstingsproposisjoner)

Ot.prp. nr. 46 (1972-73) Om midlertidig lov om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk.

Ot.prp. nr. 7 (1977-1978) Om lov om kulturminner.

Ot.prp.nr.51(1991-1992) Endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner

Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) Lov om vassdrag og grunnvann.

Ot.prp. nr. 38 (2000-2001) Om Lov om miljøvern på Svalbard.

Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv.

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

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

Ot.prp. nr. 75 (2007-2008) Om lov om havner og farvann.

Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv.

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

Ot.prp. nr. 77 (2008-2009) Om lov om endringer i akvakulturloven.

Innstillinger til Stortinget (tidligere Innstillinger til Odelstinget)

Innst. O. nr. 99 (2004-2005) Innstilling fra næringskomiteen om lov om akvakultur (akvakulturloven).

Melding til Stortinget (tidligere Stortingsmelding).

St.meld.nr.65 (1986-1987) Om havbruk

St.meld. nr. 48 (1994-1995) Havbruk – en drivkraft i norsk kystnæring.

St.meld. nr. 43 (1998-1999) Vern og bruk av kystsona.

St.meld. nr. 12 (2001-2002) Rent og rikt hav.

St.meld. nr. 70 (2001-2002) Om opprettelse av nasjonale laksevasdrag og laksefjorder.

St.meld. nr. 19 (2004-2005) Marin næringsutvikling – Den blå åker.

St.meld. nr. 8 (2005-2006) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).

St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid

St.meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand

St.meld. nr. 37 (2008-2009) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan).

Meld. St. 22 (2012-2013) Verdens fremste sjømatnasjon.

Meld. St. 37 (2012–2013) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak.

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

Høringsnotat:

Fiskeri- og kystdepartementet *Høringsnotat ny lov om akvakultur (akvakulturloven), 7. desember 2004.*

Fiskeri- og kystdepartementet *Høyring av forskrift om nytt forvaltningsregime i Hardangerfjorden, 8. februar 2013.*

Fiskeri- og kystdepartementet *Høringsbrev - Ikrafttredelse av ny akvakulturlov – høring av forskrifter (udatert).*

- Fiskeri- og kystdepartementet *Høringsbrev - Forslag til forskrift om særskilt krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder* (udatert).
- Klima- og miljødepartementet *Høringsnotat ved alminnelig høring av forskrift om miljøvurderinger av tiltak etter sektorlover jf. kapittel 14 i plan- og bygningsloven* (udatert).

Regjeringsdokumenter

- Regjeringen Sundvolden-plattformen 2013
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/> (Sist sett 30. mai. 2016).

Rettsavgjørelser mv.

Norsk Retstidende (Rt.):

- Rt. 1995 s. 54
Rt. 1995 s. 1427
Rt. 1960 s. 1374
Rt. 2000 s. 220
Rt. 2003 s. 764
Rt. 2009 s. 354
Rt. 2009 s. 851

Rettens Gang (RG):

RG 1989 s. 563 (Nordfjord herredsrett).

Internasjonal og utalandisk rett

Internasjonale konvensjoner mv.

Bernkonvensjonen	Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, 19. september 1979.
NASCO-konvensjonen	Convention for the Conservation of Salmon in the North Atlantic Ocean, 2. mars 1982.
Havrettskonvensjonen	United Nations Convention on the Law of the Sea, 10. desember 1982.
Biomangfoldkonvensjonen	Convention on Biological Diversity, 5. juni 1992.
OSPAR-konvensjonen	Convention for the protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR Convention), 22. september 1992.

EØS- og EU-direktiver

Direktiv 2011/92/EU	Om vurdering av visse offentlige og private tiltaks virkninger på miljøet.
Direktiv 2001/42/EØF	Om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer.

Litteratur

Bøker:

Backer, Inge Lorange	<i>Innføring i naturressurs- og miljørett</i> , 5. utgave (Oslo 2012).
Backer, Inge Lorange	<i>Naturmangfoldloven kommentarutgave</i> (Oslo 2010).
Bugge, Hans Christian	<i>Lærebok i miljøforvaltningsrett</i> , 3 utgave (Oslo 2011).

- Bugge, Hans
Christian *Forurensningsansvaret: Det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensing* (Oslo 1999).
- Bugge, Hans
Christian Har vi de rettslige redskapene som trengs for en god forvaltning av våre havområder? (Oslo, 2013)
- Eckhoff, Torstein *Statens styringsmuligheter: Særlig i ressurs- og miljøspørsmål.* Oslo 1983.
- Torstein Eckhoff
og Jan E. Helgesen Rettskildelære (Oslo 2001)
- Eckhoff, Torstein og
Eivind Smith *Forvaltningsrett*, 10. utgave (Oslo 2014).
- Falkanger, Thor og
Aage Thor Falkanger *Tingsrett*, 7. utgave (Oslo 2013).
- Gjelsvik, Torbjørn og
Dale, Martin Holger *Akvakulturloven med kommentarer* (Oslo 2010).
- Graver, Hans Petter *Alminnelig forvaltningsrett*, 3. utg. (Oslo 2007).
- Holme, Jørn mfl. *Kulturminnevern: Lov, forvaltning, håndhevelse*, bind II, 2. utgave (Oslo 2005).
- Innjord, Frode (red) *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, binde 1 (Oslo 2010).
- Myklebust, Ingunn
Elise *Strandrett og offentlig styring av arealbruk i sjø* (Bergen 2010).
- Skogvang, Susann
Funderud *Retten til fiske i fjorder og kystnære farvann* (Tromsø 2012).
- Stub, Marius** *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet* (Oslo 2011).
- Reusch, Marianne *Allemannsretten* (Oslo 2012).
- Winge, Nikolai K *Kampen om arealene* (Oslo 2013).
- Woxholth, Geir *Forvaltningsloven med kommentarer* (Oslo 2006).

Artikler:

- Andreassen, Otto,
Jahn Johnsen, og
Bjørn Hersoug. «Oppdrettsnæringens minimale arealbeslag i svak vekst og sterk endring», *Norsk fiskeoppdrett*, 2010 nr. 4, s. 48-51.

- Boe, Erik Magnus «Hvem bestemmer – domstolene eller forvaltningen?», *Lov og rett*, 2007 nr. 2, s. 67-88.
- Fosse, Malin «Miljøhensyn ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg», *Institutt for offentlig retts skriftserie*, 2011 nr. 4.
- Winge, Nikolai K. «Fri vei mot 10 TWh?», *Institutt for offentlig retts skriftserie*, 2007 nr. 5.
- Graver, Hans Petter «Bevisbyrde og beviskrav i forvaltningsretten», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2004 nr. 04 (05?), s. 465- 498.
- Lund, Hanne Gard «Miljøkrav ved tildeling av oppdrettslokalitet», *Havforskningsrapporten*, 2010, s. 76-78.
- Innjord, Frode «Hva er vakkert», *Jussens venner*, 1996 s. 161-194.
- Jerkø, Markus «Det norske formålet 'Bærekraftig utvikling'», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2009 nr. 3, s. 354-388.

Forvaltningspraksis

Merknader til forskrifter:

- Fiskeridirektoratet Merknader til forskrift 22. desember 2004 nr. 1799 om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret 2006.
- Fiskeridirektoratet Merknader til forskrift av 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret, 2008.
- Fiskeridirektoratet Merknader til forskrift om tildeling av løyve til havbruk med laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2009, 2009.
- Fiskeridirektoratet Merknader til forskrift om særskilt tiltak i enkelte områder for akvakulturvirksomhet, 2010.
- Fiskeridirektoratet Merknader til forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2013.

Veiledninger og rundskriv

- Direktoratet for byggkvalitet *Veiledning om byggesak*, 3 desember 2012.

Direktorat for naturforvaltning	<i>Veiledning 99:04 Fylkesmannens behandling av oppdrettssaker,</i> 11. september 2002.
Fiskeridirektoratet	<i>Retningslinjer for arbeid med kystsonoplanlegging i fiskeridirektoratet,</i> 31. januar 2013.
Fiskeridirektoratet	<i>Konsekvensutredning av akvakulturanlegg</i> (udatert).
Fiskeridirektoratet	<i>Veileder for utfylling av søknadsskjema for tillatelse til akvakultur i flytende eller landbasert anlegg</i> (udatert).
Mattilsynet	<i>Retningslinje etableringssøknader – saksbehandling i tilsynet,</i> 6 oktober 2014.
Kystverket	<i>Veiledning om havne- og farvannsloven</i> (udatert).

Fiskeridirektoratet:

Klagesak 06/11026	Nye Vestastar, 16. mai 2007.
Klagesak 07/254	Tordenskjold Cod Farm, 27. januar 2009.
Klagesak 09/2876	Sulefisk, 10. februar 2009.
Klagesak 09/9532	Mortenlaks, 20. mai 2009.
Klagesak 09/9839	Skei Marinfisk, 18. desember 2009.
Klagesak 10/12582	Lerøy Midnor, 4. februar 2011.
Klagesak 12/3355	NRS Finnmark, 2. april 2012.
Klagesak 12/2517	Fylkesnes Fisk, 17. august 2012.
Klagesak 12/9014	Salmar Farming I, 13. november 2012.
Klagesak 13/2956	Nordlaks Oppdrett, 7. mars 2014.
Klagesak 15/5682	Oldenselskapene. 10. april 2015.
Klagesak 14/7217	Eidsfjord Sjøfarm, 30. april 2015.
Klagesak 15/5147	Salmar Farming II, 5. oktober 2015.
Klagesak 15/4388	Osland Havbruk, 20. november 2015.
Klagesak 15/5682	Fosen Naturvernforening, 28. desember 2015.

Rapporter, informasjonsskriv og netthenvisninger

Rapporter og informasjonsskriv:

- Nærings- og fiskeridepartementet *Laks på land. En utredning om egne tillatelser til landbasert matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret med bruk av sjøvann*, 14. januar 2015. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/laks-pa-land/id2360790/>. (Sist sett 30. mai. 2016).
- Fiskeri- og kystdepartementet *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær*, 4. februar 2011. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arealutvalget/id647391/>. (Sist sett 30. mai. 2016).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet *Analyse av utfordringer for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven i kystnære sjøområder*, 28.april 2015.
- Riksrevisjonen *Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen*, Dokument 3:9 (2011-2012).

Nettthenvisninger:

- Fiskeri- og kystdepartementet *Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring 2009*
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/strategi-for-en-miljomessig-barekraftig-/id552992/> (Sist sett 30. mai. 2016).
- Fiskeridirektoratet *Biomassestatistikk. 2016.* <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Biomassestatistikk>. (Sist sett 30. mai. 2016).
- Fiskeridirektoratet *Register over akvakultur tillatelser.* <http://www.fiskeridir.no/register/akvareg/>. (Sist sett 30. mai. 2016).
- Fiskeridirektoratet *Rømningsstatistikk. 2016.* <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Roemningsstatistikk>. (Sist sett 30. mai. 2016).
- Fiskeridirektoratet *Antall kystsonerplaner 2002-2014.*
<http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikkakvakultur/Akvakulturstatistikk-tidsserier/Diverse>. ((Sist sett 30. mai. 2016).
- Fiskeridirektoratet *Antall lokaliteter 2006-2016.*
<http://www.fiskeridir.no/content/download/7594/95383/version/3/file/sta-totalt-2-lokaliteter.xlsx> ((Sist sett 30. mai. 2016).

Fiskeridirektoratet

Søknadsskjema for akvakultur i flytende anlegg

<http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Registre-og-skjema/Skjema-akvakultur/Akvakultursoeknad>. ((Sist sett 30. mai. 2016)).