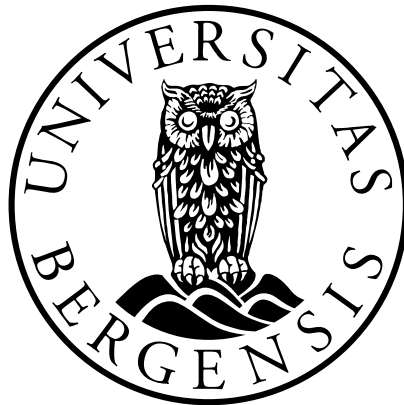


Miljøkrav for akvakultur

Adgangen til å bruke nye, strengere miljøkrav som grunnlag for å kreve revisjon eller tilbaketrekking av akvakulturtillatelse

Kandidatnummer: 59

Antall ord: 14 660



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

01.06.2017

«Du kan ikke kreve vekst i en næring hvis du ikke klarer å dokumentere at du klarer å ta vare på det ytre miljø»¹

Leder i Norsk Industri Stein Lier-Hansen

¹ Tomter (2016), *Kast luseforslaget på sjøen, Per!* nrk.no

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1 Innledning.....	4
1.1 Problemstilling, tema og aktualitet.....	4
1.2 Rettskilder og struktur	7
2 Kan forvaltningen stille nye, strengere miljøkrav til akvakulturnæringen?.....	9
2.1 Endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelse	9
2.1.1 Presentasjon.....	9
2.1.2 Hva er "nødvendig ut fra hensynet til miljøet"?.....	10
2.1.3 Akvakulturlovens formålshensyn.....	12
2.1.4 Grenser for forvaltningens kompetanse	14
2.1.5 Oppsummering	16
2.2 Sentrale tolkningsprinsipp	17
2.2.1 Grunnloven § 112	17
2.2.2 Legalitetsprinsippet	18
3 Miljøkrav forut for produksjonsområdeforskriften	21
3.1.1 Oversikt	21
3.1.2 Forvaltningens rom for vilkårsstilling og restkompetanse.....	22
3.1.3 Forholdet mellom akvkul. § 9 og eksisterende miljøkrav i akvakulturloven...	23
3.1.4 Lakselusforskriften.....	24
3.1.5 Oppsummering og veien videre	25
3.1.6 Naturmangfoldloven som tolkningsbidrag	26
4 Miljøkrav med hjemmel i produksjonsområdeforskriften	28
4.1 Presentasjon.....	28
4.1.1 Formålet med produksjonsområdeforskriften	28
4.1.2 Valget av miljøindikator og kritikken mot denne	29
4.2 Rettslige skranker for å stille nye, strengere miljøkrav for akvakultur	32
4.2.1 Oversikt	32
4.2.2 Det lovfastsatte nødvendighetskriteriet	33
4.2.3 Faglig kompetanse.....	34
4.2.4 Proporsjonalitetsprinsippet.....	36
4.2.5 Vilkårlig forskjellsbehandling og sterk urimelighet.....	37

4.2.6	Oppsummering	39
4.3	Grunnloven § 105	39
4.3.1	Presentasjon.....	39
4.3.2	Forholdet mellom Grunnloven § 105 og adgangen til å stille nye, strengere miljøkrav for akvakultur.....	41
4.4	Grunnloven § 97	43
4.4.1	Presentasjon.....	43
4.4.2	Forholdet mellom Grunnloven § 97 og adgangen til å stille nye, strengere miljøkrav for akvakultur.....	44
5	Avsluttende bemerkninger	47
	Litteraturliste	50

1 Innledning

1.1 Problemstilling, tema og aktualitet

Strengere miljøkrav som vilkår for konsesjon til oppdrett kan redusere risikoen for miljøskade ved akvakultur. Avhandlingens problemstilling er formulert som et spørsmål om, og eventuelt i hvilken grad forvaltningen har adgang til å bruke nye, strengere miljøkrav som grunnlag for å kreve revisjon eller tilbaketrekking av akvakulturtillatelse. Målet med avhandlingen er ikke å komme fram til et konkret svar på hvilke krav som kan settes. Avhandlingen vil heller søke å avklare og systematisere relevante vurderingsmomenter for spørsmålet om det er adgang til å sette nye, strengere miljøkrav for akvakultur, og hvor langt forvaltningen eventuelt kan gå, og slik klargjøre det rettslige handlingsrommet for rettsanvenderen i konkrete saker.

Det er særlig forholdet mellom lov 17 juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven, heretter akvkul.) § 9 første ledd bokstav a, om endring og tilbaketrekking av akvakulturtilatelser, og den nylig vedtatte forskriften av 16 januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (heretter produksjonsområdeforskriften) som skal analyseres i avhandlingen.

Etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a, kan forvaltningen endre eller trekke tilbake en akvakulturtillatelse når dette er "nødvendig ut fra hensynet til miljøet". Bestemmelsen er etter sin ordlyd egnet for å pålegge oppdrettsaktørene endring i for eksempel tillatt produksjonskapasitet. Endring eller tilbaketrekning av en akvakulturtillatelse kan skje gjennom enkeltvedtak, med nærmere bestemmelser om slik endring eller tilbaketrekking i forskrift.² Dette krever, som vi skal se, et klart rettslig grunnlag ettersom dette innebærer et inngrep i de rettigheter som er tildelt oppdretteren. Dette betyr således at forvaltningen *ikke* har adgang til å endre eller trekke tilbake en tillatelse etter denne bestemmelsen dersom dette ikke er "nødvendig ut fra hensynet til miljøet".

I Norge er det et begrenset antall tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret, og den som vil drive med akvakultur trenger en tillatelse tildelt med hjemmel i akvkul.³ Tillatelsen fastsetter maksimalt tillatt biomasse (MTB), som er hvor mye levende fisk innehaveren av

² Se akvkul. § 9 første og tredje ledd.

³ Se punkt. 3.1.1.

tillatelsen kan ha stående i sjøen til en hver tid. En standard tillatelse til matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret er 780 tonn. I Troms og Finnmark er en tillatelse inntil 945 tonn.⁴ Spesielt de siste årene har den norske oppdrettsnæringen opplevd en enorm vekst. Økt etterspørsel har ført til produksjonsvekst og mange flere konsesjonstildelinger. I dag består laksenæringen i Norge av rundt 160 bedrifter og 1300 tillatelser som er i drift.⁵ Det ble i 2015 omsatt 1,3 millioner tonn laks,⁶ mot 1,2 millioner tonn i 2014.⁷ Målet er en femdobling av produksjonen innen 2050.⁸

Etter hvert som oppdrettsnæringen vokser, har miljøproblemene vokst. Med dagens produksjonsteknologi vil naturen sette premissene for hvordan oppdrettsnæringen kan drive. Oppdrett av akvatiske organismer vil nemlig som mye annen matproduksjon sette spor i naturen. For akvakulturnæringen er det særlig genforurensning hos villfiskstammer som følge av rømt oppdrettsfisk, risiko for sykdomsspredning, lakselusgenerering, samt utslipp av kloakk og næringssalter som er de største og mest kjente miljøutfordringene ved næringen.⁹

Senest høsten 2016 fikk næringen stor offentlig og politisk oppmerksomhet som følge av disse miljøutfordringene ved produksjonen. Mattilsynet hadde ved tilsyn hos to oppdrettsaktører tatt bilder av levende fisk som nærmest var oppspist av lakselus.¹⁰ Bildene sirkulerte raskt i media og gjorde stort inntrykk både hos næringen og forbrukeren. Selskapene som stod ansvarlig ble politianmeldt fra flere hold og Mattilsynet sendte ut varsel om redusert biomasse til selskapene. Slike og tilsvarende hendelser har de siste årene vært med på å skape et sterkere fokus i samfunnet på å gjøre næringen mer miljøvennlig.

Næringen får ofte kritikk for ikke å vise tilstrekkelig interesse for å løse problemene, samtidig som oppdrettsaktørene har en sterk egeninteresse i å løse miljøutfordringene. Rømming av oppdrettsfisk vil medføre tap av salgsvarer, og mange måneder med tid og arbeid. Sykdom og høye lusetall kan føre til økonomisk tap gjennom fiskedød, eller tvangsslaktningsvedtak. Videre er det ingen tvil om at medikamentell avlusing utgjør en stor utgiftspost for mange

⁴ Fiskeridirektoratet (2016), Biomasse, fiskeridir.no

⁵ Fiskeridirektoratet (2016), Nøkkeltall fra norsk havbruksnæring 2015, fiskeridir.no

⁶ Statistisk Sentralbyrå (2016), Akvakultur, 2015, endelige tall, ssb.no

⁷ Statistisk Sentralbyrå (2015), Akvakultur, 2014, endelige tall, ssb.no

⁸ Gytri (2014), *Trur på femdobling innan 2050*, nrk.no og Olafsen, m.fl. (2012), Verdiskapning basert på produktive hav i 2050, sintef.no

⁹ Miljøstatus.no (2015), Fiskeoppdrett, miljøstatus.no

¹⁰ Trana og Steinum (2016), *Mattilsynet: - Bildene gjør dypt inntrykk*, nrk.no

aktører. Interessen for å løse miljøutfordringene ligger derfor ikke bare hos sportsfiskerne og miljøvernerne.

Som et resultat av disse stadig voksende miljøutfordringene ble produksjonsområdeforskriften vedtatt den 16.01.2017, med bakgrunn i Meld. St. 16 (2014-2015) "Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett" (heretter stortingsmeldingen), og med hjemmel i akvakulturloven og lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

Produksjonsområdeforskriften innfører et nytt system for justeringer i produksjonskapasitet gjennom en handlingsregel, også kjent som trafikklyssystemet. Tanken bak det nye systemet er at det er miljøets bæreevne som skal sette grensene for hvor mange oppdrettsanlegg som kan plasseres langs kysten, og hvor mye de kan produsere. Kysten skal deles inn i produksjonsområder, og reguleringen skal benytte lakselus som indikator for å avgjøre om oppdrettsvirksomheten i et område skal få vokse, må stå på stedet hvil, eller må redusere produksjonen.¹¹

Forskriften går langt i å regulere aktørenes drift på detaljnivå, blant annet gjennom bruken av lakselus som indikator ved regulering av produksjonskapasitet. Nedjustering av produksjonskapasiteten skjer "ved forskrift" etter ordlyden i produksjonsområdeforskriften § 9. Etter lov 10. februar 1967 om behandlingssaker (forvaltningsloven, heretter fvl.) § 28 er det bare enkeltvedtak som kan påklages, men fvl. gir også noen særregler om rett til å klage over visse avgjørelser som ikke er enkeltvedtak. Slik sett er premissene og konsekvensene for produksjonskapasiteten langt på vei lagt i forskriftssystemet. Dette kommer vi tilbake til senere i avhandlingen.¹²

Det er i denne situasjonen at "nødvendighetskravet" i akvkul. § 9 første ledd bokstav a kan aktualisere seg. Etter produksjonsområdeforskriftens trafikklyssystem kan en enkelt oppdretter innenfor et produksjonsområde bli pålagt å redusere sin produksjonskapasitet selv om hans egen produksjon ligger innenfor de miljømessige kravene.¹³ Spørsmålet er da om det er "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" å kreve at han reduserer sin produksjonskapasitet? Et spørsmål i avhandlingen blir derfor om det i denne situasjonen er klar nok hjemmel i lov til å kreve at den totale MTB for den enkelte oppdrettstillatelse knyttet til et produksjonsområde

¹¹ Se Meld. St. 16 (2014-2015) s. 9 flg., og produksjonsområdeforskriften § 3 og §§ 8-11.

¹² Se avsnitt 4.2.6.

¹³ Se produksjonsområdeforskriften § 9.

reduseres eller trekkes tilbake etter forskriften, med hjemmel i akvkul. § 9 første ledd bokstav a. Et annet sentralt vurderingsmoment i avhandlingen er produksjonsområdeforskriftens forhold til tilbakevirkningsforbudet i Grl. § 97.

Hovedformålet med avhandlingen er etter dette å redegjøre for de rettslige grensene for hvilken adgang forvaltningen har til å bruke nye, strengere miljøkrav som grunnlag for å kreve revisjon eller tilbaketrekking av akvakulturtillatelse.

1.2 Rettskilder og struktur

Oppdrettsnæringen er en konsesjonsbasert og gjennomregulert næring, der mange viktige samfunnsverdier og hensyn gjør seg gjeldende. Derfor finnes det en rekke lover og forskrifter som regulerer ulike aspekter ved næringen og det miljørettslige aspektet kommer direkte eller indirekte til syne i flere av disse.¹⁴ I denne avhandlingen er det særlig forholdet mellom akvkul. § 9 og produksjonsområdeforskriften som er relevant når vi skal analysere avhandlingens problemstilling.

I kapittel 2 skal det nærmere innholdet i akvkul. § 9 første ledd bokstav a analyseres i lys av ordlyd, formål, forarbeid og tilgrensende lovgivning. I det følgende skal akvakulturlovens formålshensyn gjøres rede for, før vi går videre til å gjennomgå grensene for forvaltningens kompetanse. Deretter presenteres ulike, grunnleggende tolkningsprinsipp som er viktige å ha med seg i drøftelsen av forvaltningens inngrepsadgang. Disse prinsippene følger blant annet av Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven, heretter Grl.) §§ 112 og 113.

I kapittel 3 vil det bli redegjort for de eksisterende miljøkravene på området forut for ikrafttreddelsen av produksjonsområdeforskriften. Forvaltningens adgang til å stille nye, strengere miljøkrav til en tillatelse utover eksisterende regulering vil gjennomgås ved tolkning av forholdet mellom akvkul. § 9 første ledd bokstav a, og tilgrensende lovgivning. Et sentralt spørsmål i den sammenheng blir hvordan en skal balansere hensynet til oppdrettsaktørene sine forventninger om næringsutvikling mot hensynet til en bærekraftig miljøforvaltning.

I kapittel 4 skal de nye miljøkravene etter produksjonsområdeforskriften redegjøres for. Først vil den nye produksjonsområdeforskriften presenteres, før vi går videre til å diskutere bruken av miljøindikatorer som reguleringmetode for produksjonskapasitet. Deretter skal vi vurdere

¹⁴ Se blant annet forurensingsloven, matloven, lakselusforskriften, omsetnings- og sykdomsforskriften med flere.

forskriften opp mot rettslige skranker for å stille nye, strengere miljøkrav for drift av akvakultur. Til slutt vil adgangen til å stille nye, strengere miljøkrav for akvakultur drøftes opp mot Grunnlovens bestemmelser om eiendomsvern i § 105, og forbudet mot tilbakevirkende kraft i § 97.

I kapittel 5 skal det gis noen avsluttende bemerkninger til avhandlingens problemstilling og funn.

2 Kan forvaltningen stille nye, strengere miljøkrav til akvakulturnæringen?

2.1 Endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelse

2.1.1 Presentasjon

I akvkul. § 9 oppstilles det en rekke inngrephjemler for når forvaltningen kan endre eller trekke tilbake en akvakulturtillatelse. Det fremgår av bestemmelsen at departementet har adgang til å endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen,

- "a) dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet,
- b) dersom vesentlige forutsetninger som ligger til grunn for tillatelsen er endret,
- c) ved grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven,
- d) dersom tillatelsen ikke benyttes eller bare benyttes i begrenset grad, eller
- e) dersom en eller flere nødvendige tillatelser gitt i medhold av loven nevnt i § 6 første ledd bokstav d er bortfalt.

Endring og tilbaketrekking av tillatelser etter første ledd kan gjøres tidsbegrenset. Tidsbegrenset endring og tilbaketrekking kan gjøres betinget av at bestemte forhold utbedres eller endres.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelser.”

Forvaltningen kan gjøre slike inngrep i form av enkeltvedtak,¹⁵ men departementet kan etter tredje ledd fastsette nærmere bestemmelser i forskrift om endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelser. Den personelle kompetansen for å håndheve akvkul. § 9 ligger hos Fiskeridirektoratet sentralt etter delegering fra Nærings- og fiskeridepartementet.¹⁶

¹⁵ Et slikt vedtak vil være "bestemmende" for rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer og dermed falle inn under enkeltvedtaksbegrepet i fvl. § 2 første ledd bokstav b.

¹⁶ Fiskeridirektoratet (2016) *Myndighetsoversikt etter akvakulturloven og forskrifter hjemlet i denne*, fiskeridir.no

Det er bokstav a og adgangen til å trekke tilbake en tillatelse ut fra miljøhensyn som her står i fokus. Premissen i det følgende er således at øvrige grunner for tilbakekall etter bestemmelsen ikke er aktuelle. Man kan også merke seg at de øvrige inngrepshjemlene ikke viser til miljøutfordringer som grunnlag for inngrep.¹⁷

Som det fremgår av bestemmelsen består akvkul. § 9 av flere inngrepshjemmer i første ledd, og flere rettslige standarder i bokstav a til e. I følge Nygaard betyr uttrykket rettslig standard rent språklig en målestokk eller et mønster, og er noe upresist et stikkord for normer på et område.¹⁸ Nygaard skriver videre at "Tankegangen er at lovteksten på ein måte er eit «hylster» som må fyllast med eit stoff som lova sjølv ikkje har."¹⁹

En naturlig språklig forståelse av "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" er at en bare kan endre eller trekke tilbake en akvakulturtillatelse hvis den påvirker miljøet i en grad som ikke er akseptabel. Ordlyden viser derfor at det er tale om en terskel for når en går fra unødvendig til nødvendig å reagere, ut i fra miljøhensyn.

Selv om akvkul. § 9 første ledd bokstav a har karakter av en målestokk, er ordlydens tolkningsbidrag isolert sett lite. For å finne "stoffet" slik Nygaard omtaler det, i hva som er "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a må det derfor ses hen til andre rettskilder. I det følgende skal det nærmere innholdet i vilkåret søkes klarlagt.

2.1.2 Hva er "nødvendig ut fra hensynet til miljøet"?

Forarbeidene til akvkul. § 9 sier at hva som er "nødvendig ut fra hensynet til miljøet":

"må vurderes ut fra den kunnskap som til enhver tid finnes om miljøeffekter av akvakultur. En tillatelse som på tidspunktet den ble gitt ble vurdert som fullt ut miljømessig forsvarlig å gi, kan senere vise seg å ha slike negative effekter på miljøet at det er nødvendig å trekke den tilbake, eller endre den. Slike situasjoner er det størst sannsynlighet for vil oppstå i forhold til oppstart av nye produksjonsformer eller nye

¹⁷ Akvakulturloven § 9 første ledd bokstav b kan omhandle forutsetninger knyttet til miljøtilstanden. Det avgrenses likevel mot å behandle dette i avhandlingen.

¹⁸ Nygaard (2004) s. 190.

¹⁹ Samme sted s. 190-191.

arter. Tilbaketrekking etter dette alternativet kan således være aktuelt selv om produksjonen drives i henhold til alle krav som følger av loven og forskrifter gitt i medhold av loven."²⁰

Dette betyr at en tillatelse ikke speiler hva som etter mer allmenne normer blir oppfattet som krav som må gjelde for miljøpåvirkning. Det er først og fremst den kunnskap som til en hver tid finnes om miljøeffektene av akvakultur som er styrende for vurderingen av når det kan være "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" å endre eller trekke tilbake en akvakulturtillatelse. Det fokuseres altså på at kunnskapen som eksisterte på konsesjonstidspunktet om potensielle miljøeffekter ikke passer med det som viste seg å bli sannheten. Spesielt ser en for seg at dette vil være aktuelt ved nye produksjonsformer eller ved nye arter. Her vil kunnskapen gjerne være minst, og en har ikke erfaring med slik drift. Spørsmålet blir hvordan dette gjør seg gjeldende ved situasjonen som produksjonsområdeforskriften sikter mot, nemlig en gradvis forverring av miljøet.

Det er klart at miljøeffektene av akvakultur har endret seg mye siden næringen først startet opp i Norge på 1970- tallet. Etterhvert som teknologien har utviklet seg og kunnskapsnivået om driften har økt, har også kunnskap om miljøutfordringene ved næringen blitt større. Det oppdages stadig nye sykdommer på oppdrettslaksen og nye negative ringvirkninger fra driften. Et eksempel på dette er nedgangen av reker langs norskekysten.²¹ Men forskerne finner også løsninger som kan bøte på de eksisterende miljøproblemene.²² Det må derfor foreligge et visst spillerom i vurderingen av hvilke miljøeffekter som vil gjøre det nødvendig å endre eller trekke tilbake en tillatelse.

Staten har akseptert en viss påvirkning på det omkringliggende miljøet ved å gi en akvakulturtillatelse, ettersom akvakulturproduksjon som annen matproduksjon vil sette spor i miljøet.²³ Visse negative virkninger av oppdrett av fisk må derfor være akseptert og lovlig forurensing av miljøet på lik linje som ved annen matproduksjon. Det er altså tale om kjente risikoer på konsesjonstidspunktet som etter forarbeidende ikke kan gi hjemmel for i ettertid å

²⁰ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 63.

²¹ Se blant annet Skjærseth og Lorentzen (2015) *Rekene forsvinner – oppdrettere og myndighetene på anklagebenken*, nrk.no

²² Aadland (2015) *Hvordan virker egentlig rensefisk mot lakselus?* sysla.no

²³ Nodland (2017) - *Hadde landbruk blitt funnet opp i dag, hadde det blitt forbudt*, ilaks.no

endre eller trekke tilbake en tillatelse etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a.²⁴ Mer uvisst blir det likevel, som vi så ovenfor, når det gir konsesjon til nye produksjonsformer. Dette må vi ha i bakhodet når vi skal fastslå terskelen for hva som er "nødvendig ut i fra hensynet til miljøet" etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a.

Hverken ordlyden i akvkul. § 9 eller forarbeidene sier noe om hvilke deler av følgene ved akvakulturproduksjonen, som for eksempel rømt oppdrettsfisk, risiko for sykdomsspredning, lakselusgenerering eller utslipp, som må ha negative effekter på miljøet, og som kan gjøre det nødvendig å endre eller trekke tilbake tillatelsen. Bestemmelsen omfatter "hensynet til miljøet", og alle disse følgene ved driften vil kunne falle inn under "miljøet".

Det vil si at selv om en aktør driver i tråd med alle krav som følger av lov og forskrift, gitt i medhold av loven, har aktøren ingen garanti for at ikke nye vilkår eller krav kan bli stilt for å ivareta miljøet. Dette kan skape problemer i forhold til aktørens forutberegnelighet.

I det følgende skal akvkul. § 1 og lovens formålshensyn presenteres for å undersøke om disse kan gi ytterligere bidrag til å avdekke hva som ligger i kravet om at en endring eller tilbaketrekking av en akvakulturtillatelse må være "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a.

2.1.3 Akvakulturlovens formålshensyn

Etter formålsparagrafen i akvkul. § 1 skal loven "fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskapning på kysten". Etter ordlyden skal det å fremme lønnsomhet og konkurransekraft skje innenfor rammene av det bærekraftige, som i seg selv er et vidt begrep.

I forarbeidene til akvkul. § 1 står det at med "bærekraftig utvikling" menes det at "naturens struktur, funksjon og produktivitet bevares, blant annet som grunnlag for å ivareta framtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstille sine behov".²⁵ Med en "bærekraftig utvikling" forstår man derfor en utvikling som møter dagens behov uten å redusere fremtidige

²⁴ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 63.

²⁵ Samme sted s. 54.

generasjoners valgmuligheter for å få dekket sine behov.²⁶ Videre vil en naturlig forståelse av "innenfor rammene" tilsi at driften må foregå innenfor en viss tålegrense.

Ut fra formålet med akvakulturloven vil vilkåret om at det skal være "nødvendig ut i fra hensynet til miljøet" å endre eller trekke tilbake en tillatelse, være oppfylt dersom akvakulturvirksomheten utgjør en trussel mot naturmangfoldet ut over det bærekraftige, blant annet ved å gå ut over framtidige generasjoners mulighet til å tilfredsstille sine behov.

Det er klart at en akvakulturvirksomhet som påviselig direkte truer, eller faktisk utrydder naturmangfoldet på en irreversibel måte, bare utgjør et ytterpunkt i et mulig grunnlag for å trekke konklusjon. Men også for denne vurderingen kan det være vanskelig å finne grensen for når noe direkte truer eller faktisk utrydder, ettersom miljøet kan tåle mye før det bryter sammen fordi en tålegrense er nådd, uten at en på forhånd er sikre på hvor denne smertegrensen går. Det vil kunne være hjemmel for å endre eller trekke tilbake en tillatelse etter omstendighetene, selv om virksomheten ikke utgjør noen trussel for naturmangfoldet. Akvkul. § 9 første ledd bokstav a og "nødvendig"-kriteriet viser ikke i seg selv til bærekraft. Formålet om "bærekraftig utvikling" bidrar derfor bare med å sette en ytre ramme for det klart nødvendige etter § 9 første ledd bokstav a. I det følgende skal vi undersøke hvordan miljøformålet stiller seg i forhold til andre formål.

I tillegg til å sikre bærekraftig utvikling, skal loven fremme "lønnsomhet ... konkurransekraft ... og bidra til verdiskapning på kysten", men da "innenfor rammene av en bærekraftig utvikling", etter akvkul. § 1. Lønnsomhet, konkurransekraft og verdiskapning kan noe upresist samles under begrepet "næringshensyn" for den videre framstillingen.

Henger en seg opp i formuleringen om at loven skal "fremme" næringshensyn, men da "innenfor rammene" av miljøhensynet i § 1 kan en få inntrykket av at miljøinteressene er subsidiære i forhold til næringsinteressene.²⁷ På generelt grunnlag er ikke denne rangeringen interessant. Det interessante er å undersøke forholdet mellom næringshensyn og miljøhensyn etter akvkul. § 9 konkret. Spørsmålet er derfor om akvkul. § 9 er en bestemmelse som utelukkende skal fremme miljøhensyn, eller om næringshensynene også er relevante i nødvendighetsvurderingen.

²⁶ Backer (2012) s. 55-56.

²⁷ Fosse (2011) s. 99.

Det er nærliggende at loven sitt generelle formål etter § 1 gir bidrag for tolkningen av bestemmelsene i loven. Dette kan tale for at næringshensyn også er relevant ved bruken av akvkul. § 9. Det er likevel ikke slik at en ukritisk kan dra veksel på lovens generelle formål ved tolkning av enkeltbestemmelser. Vurderingen må gjøres konkret.²⁸

For det første kan det stride mot en naturlig språklig forståelse av at det må være "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" å endre eller trekke tilbake en akvakulturtillatelse dersom en skulle innfortolke næringshensyn som et relevant vurderingsmoment. Som vi kommer tilbake til i punkt 2.2.1 skal miljøhensyn og formålet med bestemmelsen prioriteres etter prinsippet i Grl. § 112.

For det andre vil ikke det at forarbeidene til formålsbestemmelsen presiserer at en må ta hensyn til næringsutvikling i vurderingen,²⁹ automatisk bety at lovgiver har ment at næringshensyn skal være et grunnleggende vurderingsmoment etter akvkul. § 9. Det ville tvert i mot vært tankevekkende om en bestemmelse i loven som lar miljøet være styrende for når det er nødvendig å endre eller trekke tilbake en akvakulturtillatelse, var ment for å ivareta de økonomiske- og vekstpolitiske interessene i næringen. Dette ville vært vanskelig å forene med miljøhensynet som "ramme" for vekst. Det er derfor mer nærliggende å forstå forarbeidene slik at næringshensyn er et relevant hensyn som må tas med i den helhetlige vurderingen av hva som er nødvendig.

Etter dette blir det derfor lagt til grunn at lovens formål om å ivareta en bærekraftig utvikling vil være et hovedhensyn ved nødvendighetsvurderingen i akvkul. § 9 første ledd bokstav a, mens næringshensyn bare skal skje innenfor rammene av en bærekraftig utvikling.

2.1.4 Grenser for forvaltningens kompetanse

Det sentrale spørsmålet i vurderingen av grensene for forvaltningens kompetanse etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a, er om fastsettelsen av begrepet "nødvendig" er et rettsanvendelsesskjønn som domstolene fullt ut kan prøve, eller om man står ovenfor en skjønnsmessig vurdering av en slik karakter at domstolene har en vesentlig mer begrenset prøvingsrett, etter de regler som gjelder for forvaltningsskjønn.³⁰ Svaret er avgjørende for

²⁸ Eckhoff (1997) s. 99 flg.

²⁹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 54.

³⁰ Se Innjord (1996) s. 186-187. For nærmere om innholdet i de to ulike typene skjønn se Bernt/Rasmussen (2003) s. 74-80.

forvaltningens kompetanse til å fastsette forskrift,³¹ med nærmere bestemmelser om endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelser.³²

Grensen må trekkes ved vanlig rettslig tolkning av kompetansegrunnlaget.³³ Det må gjøres en helhetlig vurdering av det konkrete vilkåret ut i fra den konteksten det inngår i. Videre må det ses hen til forarbeidene der disse gir veiledning. Rettspraksis viser også at rettssikkerhetshensyn er relevant, særlig når hjemmelens inngrepspotensiale er stort.³⁴ Fra rettspraksis kan en videre trekke ut visse generelle momenter og kriterium for vurderingen. Noen av disse er om vilkåret viser til en empirisk størrelse eller om det er tale om en størrelse som objektivt har en yttergrense, graden av hvor vagt eller skjønnspreget vilkårene er, samt om vurderingstemaet legger opp til en teknisk, politisk, naturvitenskaplig eller moralsk vurdering.³⁵

Ordlyden av "nødvendig ut i fra hensynet til miljøet" er todelt i relasjon til hvilket bidrag den gir til vurderingen av skjønnsform. Vilket "nødvendig" utgjør for det første en terskelgrense, og vil som sådan være egnet for domstolsprøving. Dette taler for at bestemmelsen er underlagt et rettsanvendelsesskjønn som må kunne overprøves av domstolene. På den andre siden vil spørsmålet om hva som er nødvendig ut i fra "miljøet" i stor grad bygge på naturvitenskaplig empiri og naturfaglig kunnskap,³⁶ noe domstolene er lite egnet til å overprøve.³⁷ Likevel kan naturvitenskapelig data lett gjøres tilgjengelig for domstolene ved bruk av sakkyndige.

Forarbeidene til akvkul. § 9 første ledd bokstav a presiserer som nevnt at det som er "nødvendig" vil kunne endres over tid, etterhvert som en får kunnskap om miljøkonsekvensene av akvakultur.³⁸ En slik dynamisk rettslig størrelse må sies å være egnet for domstolsprøving, særlig i egenskap av å være en inngrepshjemmel. Dynamiske inngrepshjemler skaper fleksibilitet, men kan fort ramme borgernes forutberegnelighet.

Akvkul. § 9 første ledd bokstav a har også et potensiale for å være økonomisk inngripende ovenfor oppdrettsaktørene. Sammenholdt med bestemmelsens ordlyd, karakteren av

³¹ Innjord (1996) s. 162-163.

³² Se akvkul. § 9 tredje ledd.

³³ Eckhoff/Smith (2010) s. 393.

³⁴ Se blant annet Rt. 2007 s. 257 avsnitt 40-46 og Rt. 2005 s.117 avsnitt 46-49.

³⁵ Innjord (1996) s. 183-184.

³⁶ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 63.

³⁷ Se blant annet Rt. 1995 s. 1427 s. 1433 og s. 1435-1436.

³⁸ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 63.

vurderingstemaet og inngrepspotensialet tilsier behovet for forutberegnelighet og rettssikkerhet i næringen at domstolene bør kunne overprøve forvaltningens vurdering av akvkul. § 9 første ledd bokstav a. Men det er ikke bare oppdrettsaktørens rettssikkerhet og behov for forutberegnelighet som taler for at domstolene bør kunne overprøve forvaltningens vurderinger etter bestemmelsen. Hensynet til et effektivt rettsvern for miljøet taler også i samme retning. Domstolene kan ha behov for å kontrollere at miljøinteressene blir vernet også i praksis, for eksempel hvis et vedtak blir påklaget og deretter brakt inn for retten av en berørt part som vil kunne ha søksmålsinteresse etter tvisteloven av 17 juni 2005 nr. 90.

Forskriftsvedtak eller enkeltvedtak etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a utgjør utvilsomt utøving av offentlig myndighet etter Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven, heretter nml.) § 7. Dette betyr at kravene til kunnskapsgrunnlag i § 8, føre-var-prinsippet i § 9, kravet om økosystemtilnærming og samlet belastning i § 10, og kravet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder i § 12, må inngå i Fiskeridirektoratet sin vurdering etter akvkul. § 9.³⁹ Det at det gjelder et grunnleggende og dyptgående krav for Fiskeridirektoratet til å sikre miljøhensyn etter nml. § 12 og Grl. § 112,⁴⁰ gjør at hensynet til et effektivt rettsvern for miljøet også tilsier full rettslig overprøving. Etter dette blir det derfor lagt til grunn at det som er "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a er underlagt et rettsanvendelsesskjønn, noe som gjør at domstolene kan overprøve forvaltningens rettsbruk og subsumsjon fullt ut.

2.1.5 Oppsummering

Til nå har avhandlingen klargjort innholdet i kravet "nødvendig ut i fra hensynet til miljøet" etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a. Det er vist at det foreligger lovhjemmel for forvaltningen til å kreve revisjon – pålegge oppdrettsaktørene nye, strengere miljøkrav - eller tilbaketrekking av tillatelse, i de tilfellene hvor de finner det "nødvendig ut i fra hensynet til miljøet". Etter lovens formål vil kravet være oppfylt når miljøeffektene av akvakulturdriften er så negative at det blir nødvendig å endre eller trekke tilbake tillatelsen, fordi driften ikke er innenfor rammene av en bærekraftig utvikling.

En kan likevel ikke her konkludere endelig om hvor den nærmere inngrepsgrensen går etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a. For denne vurderingen er det utilstrekkelig å bare se på

³⁹ Se punkt 3.1.6.

⁴⁰ Se punkt 2.2.1.

akvkul. § 9, og supplerende lovgrunnlag isolert. Hjemmelen må følgelig vurderes opp mot andre relevante reguleringsgrunnlag for miljøkrav ved akvakultur. Før en går videre med å vurdere dette, vil det være hensiktsmessig å presentere de ulike rettslige prinsippene som vil være relevante for tolkningen av rettskildene. I denne sammenhengen er det særlig to rettslige prinsipper som gjør seg gjeldende, nemlig Grl. §§ 112 og 113.

2.2 Sentrale tolkningsprinsipper

2.2.1 Grunnloven § 112

Utviklingen de siste 20-30 årene har gått i retning av en økt vektlegging av hensynet til miljøet etter flere lover, og er et felles ansvar for alle myndighetssektorer.⁴¹ I Grl. § 112 (tidligere Grl. § 110 b) er det en overordnet regel for nåtidens og fremtidens borgere en rett til et bærekraftig, sunt og mangfoldig miljø. I tillegg pålegger bestemmelsen staten en handleplikt til å ivareta og sikre miljøinteresser.

Regelen innebærer et viktig prinsipp for lovgivning og forvaltning, og går foran ordinær lovgivning ved motstrid. Regelen er dessuten et viktig tolkningsprinsipp ved fortolkningen av andre rettsregler. Dette kommer blant annet til uttrykk i Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 6 hvor det blant annet heter at bestemmelsen vil være "et viktig moment ved tolkningen av det regelverket som Stortinget selv har vedtatt eller har gitt hjemmel for". Høyesterett har ved flere anledninger vist til Grunnloven § 110 b blant annet ved begrunnelsen for skjerping av straffnivået i miljø saker.⁴²

Som Hans Christian Bugge framhever med henvisning til Rt. 1993 s. 528 er det hevet over all tvil at bestemmelsen vil kunne ha vekt som et moment ved tolkning av andre grunnlovsbestemmelser og annen ordinær lovgivning. Han skriver at:

"Slik § 110 b første ledd [i dag § 112] er formulert, vil den kunne spille en rolle når tolkningen av en bestemmelse har betydning for hvor godt den ivaretar hensynet til menneskers helse, til vern av naturens produksjonsevne og mangfold, og til behovet for en allsidig og langsiktig disponering av naturressursene av hensyn til fremtidige

⁴¹ Myklebust (2013) s. 111.

⁴² Se blant annet Rt. 2012 s. 65 og Rt. 2011 s.10.

generasjoner. ... Grl. § 110 b underbygger og forsterker de miljømål- og hensyn loven skal ivareta, samtidig som den bidrar til en vid forståelse av lovens formål."⁴³

Bugge skriver her i hovedsak om relasjonen mellom Grunnloven og Lov om Vern mot forurensinger og om avfall (forurensingsloven, heretter forurl.). Det er likevel ingen tvil om at tolkningsprinsippet gjør seg gjeldende for alle bestemmelser som direkte eller indirekte har til formål å verne miljøinteresser.⁴⁴ Bestemmelsen har også betydning på tvers av forvaltningssektorer og tilsier at dersom det er tvil om innholdet i en bestemmelse, vil prinsippet trekke i retning av den tolkningen som i størst mulig grad oppfyller og tar vare på miljørettigheter- og miljøhensyn.⁴⁵

Etter dette er det klart av Grl. § 112 gir uttrykk for et miljørettslig tolkningsprinsipp som tilsier at miljøhensynet bør prioriteres i størst mulig grad ved tolkningstvil. Dette prinsippet vil være viktig å ha med seg videre inn i analysen av avhandlingens problemstilling.

2.2.2 Legalitetsprinsippet

I sin tradisjonelle utforming innebærer legalitetsprinsippet et krav om at det offentliges inngrep i borgernes rettssfære må ha hjemmel i lov.⁴⁶ Etter grunnlovsrevisjonen i 2014 er det tidligere ulovfestede prinsippet nå grunnlovfestet i § 113 som sier at "myndighetenes inngrep ovenfor den enkelte må ha grunnlag i lov."

Når forvaltningen handler ovenfor borgerne, vil grensen for hva forvaltningen kan gjøre være avhengig av det materielle rettsgrunnlaget som ligger til grunn for organet. I Rt. 1995 s. 530 s. 538 uttaler førstvoterende at:

"Jeg antar, med bakgrunn i teori og rettspraksis, at kravet til lovhjemmel må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes."

Votumet illustrerer hvordan legalitetsprinsippet fungerer som et relativt materielt

⁴³ Bugge (1999) s. 57.

⁴⁴ Bugge (2009) s. 82.

⁴⁵ Samme sted.

⁴⁶ Eckhoff/Smith (2010) s. 362.

hjemmelskrav. Jo mer inngripende handlingen fra forvaltningens side er, jo klarere materiell hjemmel kreves. Men legalitetsprinsippet virker også som et tolkningsprinsipp, der graden av de inngripende konsekvensene kan føre til at hjemmelen blir tolket utvidende eller innskrenkende. Jo mer inngripende et vedtak er, jo mer motstand yter legalitetsprinsippet mot utvidende tolkning av inngrepshjemmelen.⁴⁷

Videre gjør grunnlovsvernet av miljøet at legalitetsprinsippet får en særlig stilling ved inngrep som skal sikre miljøverdier. For å verne om miljøhensynene i akvakulturnæringen, vil det være mest praktisk å pålegge oppdrettsaktørene økonomiske byrder, eller kreve at de skal utøve tiltak eller stanse en aktivitet. Et vedtak etter akvkul. § 9 om endring eller tilbaketrekking av akvakulturtillatelse, vil være et slikt inngrep. Vi er her likevel langt fra legalitetsprinsippet sitt kjerneområde, slik vi ellers ville vært ved straff eller autonomi- og integritetsinngrep.

Det er likevel uenigheter innenfor det juridiske miljø om hvor strengt legalitetsprinsippet er på miljørettens område. Inge Lorange Backer tar med utgangspunkt i Grunnloven og Rt. 1993 s. 528 det standpunkt at det ikke gjelder noe strengt legalitetsprinsipp på området for miljøretten.⁴⁸ Torstein Eckhoff og Eivind Smith virker uenig i at en kan ha et svakere hjemmelskrav for miljøvernlovgivning på generelt grunnlag.⁴⁹ De mener at en isteden må ta hensyn til hvilke miljøverdier som skal vernes, og til tyngden av de motstående interessene. Årsaken til dette er at det vil kunne være bedre å skaffe seg en klar hjemmel gjennom lovendring, enn gjennom å "presse" hjemmelsgrunnlaget.⁵⁰

Miljøet utgjør en tredjepart uten egen partsevne, noe som skaper et behov for økt prioritet for at vernet av miljøinteressene skal være effektivt. Staten har også en konstitusjonell forpliktelse til å sikre et effektivt miljøvern etter Grl. § 112.⁵¹ Ved tolkning av miljøbestemmelsene er Eckhoff/Smith enig i at bestemmelsens formål må ha stor vekt, slik at en søker å unngå en innskrenkende tolkning av forvaltningens inngrepskompetanse.⁵² Langt på vei virker det dersom som at Eckhoff/Smith og Backer er enig. Alle forfatterne ser ut til å

⁴⁷ Eckhoff (1997) s. 125.

⁴⁸ Backer (2002) s. 127 med videre henvisninger.

⁴⁹ Eckhoff/Smith (2010) s. 391.

⁵⁰ Samme sted.

⁵¹ Se punkt 2.2.1.

⁵² Eckhoff/Smith (2010) s. 391.

mene at en må nyansere hjemmelskravet konkret, og understreker at en må prioritere formålet med miljøbestemmelsene for å sikre det konstitusjonelle vernet av miljøinteressene. Det vil nok være mer konstitusjonelt riktig å legge en generell presumpsjon om et svakt hjemmelskrav til grunn slik Backer gir uttrykk for, i motsetning til å søke en klar hjemmel gjennom lovendring, slik Eckhoff/Smith tar til ordet for.

Det blir derfor lagt til grunn at det som utgangspunkt ikke gjelder et strengt hjemmelskrav på miljørettens område, men at vurderingen må gjøres konkret, slik at presumpsjonen blir mer en veiledning for vurderingen. Denne løsningen synes også å ha blitt lagt til grunn i rettspraksis.⁵³

Så langt har vi fått en oversikt over de to mest sentrale tolkningsprinsippene som aktualiserer seg for avhandlingens problemstilling. Videre i kapittel 3 skal miljøkravene for akvakultur forut for ikrafttreddelsen av produksjonsområdeforskriften analyseres nærmere.

⁵³ Se Rt. 1993 s. 528, der den generelle relevansen av prinsippet i Grl. § 110 bokstav b ble understreket.

3 Miljøkrav forut for produksjonsområdeforskriften

3.1.1 Oversikt

I Norge trenger en som nevnt innledningsvis akvakulturtillatelse for å kunne drive lovlig akvakultur etter akvkul. § 4. Forvaltningen har skjønnsmessig kompetanse til å treffe vedtak om å gi tillatelse eller avslag etter akvkul. § 4, der det heter at departementet "kan" gi tillatelse til akvakultur etter §§ 6 og 7.

Kompetansen til å tildele selve tillatelsen ligger hos den fylkeskommunen der lokaliteten det søkes om er plassert etter forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader § 3 første ledd.⁵⁴ Etter den ulovfestede vilkårlæren kan det settes vilkår til offentlige tillatelser som borgeren ikke har rettskrav på å få.⁵⁵ Forvaltningen kan således stille ulike vilkår for vedtak om tildeling av akvakulturtillatelse og lokalitetstildelingsvedtak med hjemmel i den ulovfestede vilkårlæren, i tillegg til de forskriftsfaste krav. Vilårene vil typisk settes for å fremme miljøinteresser.

Et sentralt spørsmål for denne avhandlingen er derfor hvordan hensynet til oppdrettsaktørens forventninger om næringsutvikling skal balanseres mot hensynet til en bærekraftig miljøforvaltning. For oppdrettsnæringen er hensynet til forutberegnelige rammer for næringsaktiviteten et sentralt og viktig hensyn. I følge stortingsmeldingen gir ikke systemet med ad-hoc-tildelinger næringen tilstrekkelig forutberegnelighet, selv om tildeling av økt kapasitet skjer på objektive vilkår. En jevn årlig vekst ville ikke kunne ivareta miljømessig bærekraft på en hensiktsmessig måte.⁵⁶ Oppdrettsnæringen har behov for å vite hvilke krav som det til en hver tid settes til produksjonskapasitet og miljøtilstand for å kunne innrette seg etter gjeldende regelverk. En slik forutsigbarhet vil være essensiell for å kunne realisere akvakulturloven § 1 sitt formål om å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet, konkurransekraft og verdiskapning.⁵⁷

⁵⁴ Forskrift 18 mai 2010 nr. 705 om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader.

⁵⁵ Eckhoff/Smith (2010) s. 432-436 og Graver (2002) s. 278-279.

⁵⁶ Meld.St.16 (2014-2015) s. 8.

⁵⁷ Se punkt 2.1.3.

På bakgrunn av dette kan det hevdes at det vil stride mot hensynet til innrettelse og forutberegnelighet at forvaltningen skal kunne pålegge oppdrettsaktørene nye, strengere miljøkrav som grunnlagt for å kreve revisjon eller tilbaketrekking av akvakulturtillatelse, utover de eksisterende miljøkravene i for eksempel akvakulturloven og forskrift av 05.12.2012 nr. 1140 om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg (heretter lakselusforskriften).⁵⁸ Problemstillingen kan likevel ikke løses alene på grunnlag av næringens behov for forutberegnelighet og innrettelse. For å finne ut av om akvakulturloven med eksisterende forskrifter er til hinder for å pålegge nye, strengere miljøkrav etter akvkul. § 9 første bokstav a, må en undersøke sammenhengene mellom rettskildene.

3.1.2 Forvaltningens rom for vilkårsstilling og restkompetanse

Spørsmålet om forvaltningen kan stille nye, strengere miljøkrav utover etablerte krav i lovgivning med forskrift og fastsatte konsesjonsvilkår, gjennom en endring av akvakulturtillatelsen etter akvkul. § 9, har likhetstrekk til spørsmålet om fiskeriforvaltningen sin frihet til å stille vilkår ved tildeling av akvakulturtillatelser og lokalitetstildelingsvedtak.

I relasjon til lokalitetstildeling fremhever Ingunn Elise Myklebust at forvaltningens skjønnsfrihet er avhengig av om "forskriftene skal oppfattes for å være uttømmende, eller om det ligger en restkompetanse til for eksempel Mattilsynet og Fylkeskommunen ved vurdering av enkeltsaker."⁵⁹ Myklebust formulerer det som et spørsmål om "forskriften er uttømmende i forhold til hvilke krav som kan settes til næringen i sammenheng med lokalitetsklarering, eller om forvaltningsstyremaktene ved forskrift kan sette strengere regler".⁶⁰

Overført til denne avhandlingens problemstilling vil spørsmålet være om kravene som kan stilles til miljøhensyn er uttømmende regulert i lovs- eller forskriftsform på en slik måte at forvaltningen ikke kan pålegge byrder utover dette i form av nye, strengere miljøkrav. Dersom dette skulle være tilfelle ville det ikke være mer restkompetanse igjen for forvaltningen i akvkul. § 9 til å vedta nye, strengere miljøkrav. Svaret på spørsmålet om miljøkravene skal sies å være uttømmende regulert eller bare minstekrav bygger i det følgende på en konkret tolkning av forholdet mellom akvkul. § 9 første ledd bokstav a og

⁵⁸ Se punkt 3.1.4.

⁵⁹ Myklebust (2013) s. 118.

⁶⁰ Samme sted.

tilgrensende lovgivning. I neste punkt vil derfor eksisterende miljøkrav i akvakulturloven bli gjennomgått.

3.1.3 Forholdet mellom akvkul. § 9 og eksisterende miljøkrav i akvakulturloven

I akvakulturloven kap. III om miljøhensyn er det en rekke bestemmelser som regulerer den miljømessige siden av akvakulturdriften. Det stilles blant annet krav til innretninger og utstyr i § 12, krav til miljøovervåking i § 11, og en opprydnings- og gjenfangstplikt i § 13. Det er likevel akvkul. § 10 som angir hovedregelen for hvordan akvakultur skal etableres, drives og avvikles. Bestemmelsens første ledd sier at:

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

Etter akvkul. § 10 andre ledd kan forvaltningen gripe inn gjennom enkeltvedtak og stille krav til "forebyggende tiltak" dersom den som driver med akvakultur skulle vise seg å drive i strid med det "miljømessig(e) forsvarlige" etter første ledd. Det sentrale spørsmålet i denne sammenhengen blir derfor hva som er ment med "miljømessig forsvarlig" akvakultur etter akvkul. § 10 første ledd.

Bestemmelsen består av en rettslig standard i første ledd, og en inngrepshjemmel i andre ledd, og sier at den som driver med akvakultur må påse at virksomheten er "miljømessig forsvarlig" i alle ledd, det vil si på det forberedende, utøvende og avsluttende stadiet.⁶¹ En naturlig språklig forståelse av "miljømessig forsvarlig" er at en bare kan drive med akvakultur innenfor naturens tålegrense.⁶² Ordlyden viser at det også her, som for akvkul. § 9,⁶³ er en terskel for hva som er forsvarlig eller uforsvarlig ut i fra miljøhensyn. Forarbeidene angir et vurderingstema som er med på å definere terskelen for det forsvarlige, nemlig at akvakultur skal drives slik at "produksjonen ikke på noe tidspunkt fører til vesentlige negative effekter på miljøet".⁶⁴

⁶¹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 65.

⁶² Om tålegrensebetraktninger på miljørettens område og beskrivelse av "prinsippet om samlet belastning" i naturmangfoldloven § 10 se Bugge (2009) s. 38.

⁶³ Se punkt 2.1.2.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 65.

I forarbeidene er det presisert at alle sider av driften skal være miljømessig forsvarlig.⁶⁵ Dette betyr at all aktivitet i produksjonen er omfattet, slik som daglige gjøremål, rutiner og interne systemer. På bakgrunn av dette må adgangen til å kunne stille nye, strengere miljøkrav være tilstede. Det er behov for å kunne justere miljøkravene etterhvert som miljøsituasjonen utvikler seg, og en får tilgang på mer kunnskap.

Likevel vil det ligge en begrensning i akvkul. § 10 til å kunne sette krav som hever miljøstandarder ytterligere, dersom aktiviteten er miljømessig forsvarlig. Det avgrenses mot å behandle denne problemstillingen videre i avhandlingen da formålet med å vise til bestemmelsen er å illustrere at det finnes eksisterende reguleringer som kan begrense adgangen til å stille nye, strengere miljøkrav. Spørsmålet blir videre om det finnes andre reguleringer utenfor bestemmelsene i akvakulturloven som kan begrense adgangen ytterligere.

3.1.4 Lakselusforskriften

Lakselus utgjør en av de viktigste miljøutfordringene i norsk fiskeoppdrett og det er dokumentert en klar sammenheng mellom intensiv oppdrettsproduksjon og lakselusmitte på oppdrettet og vill laksefisk.⁶⁶ Folkehelseinstituttets oversikt over salg av legemidler mot lakselus i 2016 viser at lusesituasjonen fortsatt er krevende.⁶⁷

Den 5. desember 2012 ble lakselusforskriften vedtatt for å redusere forekomsten av lakselus, slik at skadevirkningene på fisk i akvakulturanlegg og viltlevende bestander av laksefisk minimaliseres, og for å redusere og bekjempe resistensutvikling av lakselus. Dette framkommer av forskriftens formålsbestemmelse i § 1.

Forskriften forvaltes av Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler, bedre kjent som Mattilsynet, som også forvalter flere andre lover, blant annet matloven, dyrevelferdsloven, husdyrloven, og planteforedlerloven.

Lakselusforskriften § 4 krever at aktørene utarbeider en samordnet plan for bekjempelse av lakselus innenfor et nærmere bestemt geografisk område. Hvis Mattilsynet finner at planen etter § 4 ikke tilstrekkelig oppfyller forskriftens formål, kan de fastsette forskrift om sone for

⁶⁵ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 65.

⁶⁶ Havforskningsinstituttet (2016) *Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2016*, s. 4.

⁶⁷ Fiskeridirektoratet (2017) *Fortsatt foruroligende høyt legemiddelbruk*, fiskeridir.no

å sikre gjennomføring av nødvendige tiltak. En slik forskrift kan etter § 5 blant annet omfatte krav om:

- "a) tidspunkt og grenseverdier for gjennomføring av samordnede behandlinger,
- b) egne grenser for lakselus,
- c) reduksjon av biomasse,
- d) bruk av slaktemerder,
- e) godkjenning av planer for forebygging og bekjempelse av lakselus, og
- f) ytterligere krav til telling av lakselus i akvakulturanlegg."

En forskrift om "sone" som Mattilsynet gis hjemmel til å fastsette i lakselusforskriften § 5 vil nå komme i tillegg til oppdelingen i produksjonsområder etter produksjonsområdeforskriften § 3. Lakselusforskriften angir også tydelige grenser for lakselus og tiltak, behandlinger og rapporteringer.⁶⁸ Spørsmålet blir derfor om det er adgang til å stille nye, strengere miljøkrav for akvakultur utover eksisterende reguleringer i forskrift.

Ettersom vi allerede har en forskrift som regulerer forekomsten av lakselus ved akvakulturproduksjon, med etablerte grenser for lusepåslag og grenser for når tiltak skal iverksettes, er det flere aktører i næringen som mener at en kunne igangsatt trafikklyssystemet basert på dagens regelverk (før vedtaket av produksjonsområdeforskriften).⁶⁹ Slik sett kan en argumentere for at lakselusforskriften begrenser forvaltningens adgang til å stille nye, strengere miljøkrav som grunnlagt for å kreve revisjon eller tilbaketrekking av akvakulturtillatelse.

På den andre siden kan ikke lakselusforskriften sies å være uttømmende når det gjelder reguleringen av lakselus i akvakulturnæringen. Også her må det være adgang til å kunne stille nye, strengere miljøkrav på bakgrunn av blant annet økt kunnskap om konsekvensene av lakselus i akvakulturnæringen. Lakselusforskriften, dens regler og hjemmel for forskrifter, sammenholdt med akvkul. § 10, må derfor tolkes slik at forvaltningen har adgang til å stille nye, strengere miljøkrav for akvakultur for å sikre en bærekraftig drift og utvikling av akvakulturnæringen.

3.1.5 Oppsummering og veien videre

⁶⁸ Se lakselusforskriften §§ 8-11.

⁶⁹ Blaalid (2016) - *Kampen mot lakselus blir ikke tatt alvorlig nok*, kyst.no

Konklusjonen etter drøftelsen i kapittel 3 er at det foreligger hjemmel for å pålegge oppdrettsaktørene nye, strengere miljøkrav utover eksisterende regulering. På bakgrunn av at oppdrettsproduksjonen skal være forsvarlig til en hver tid etter akvkul. § 10, og sammenholdt med den lovregulerte adgangen til å fatte enkeltvedtak eller forskrifter for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, må adgangen til å kunne stille nye, strengere miljøkrav være tilstede. Det er som tidligere nevnt et behov for å kunne justere miljøkravene etterhvert som miljøsituasjonen utvikler seg, og en får tilgang på mer kunnskap. En kan derfor ikke anse de eksisterende miljøkravene for å være uttømmende.

Videre i kapittel 4 av avhandlingen skal de nye miljøkravene etter ikrafttredelsen av produksjonsområdeforskriften presenteres og redegjøres for. Ettersom naturmangfoldloven er en viktig rettskilde for å finne innholdet i disse miljøkravene er det hensiktsmessig å først presentere de tolkningsbidragene som naturmangfoldloven gir.

3.1.6 Naturmangfoldloven som tolkningsbidrag

Hver dag treffer forvaltningen enkeltvedtak, fastsetter forskrifter, eller utøver offentlig myndighet på annen måte. Dette påvirker naturmangfoldet i større eller mindre grad. Vedtak og annen myndighetsutøvelse skjer på grunnlag av mange ulike regelverk, i ulike sektorer og på ulike forvaltningsnivåer. Når den offentlige myndighetsutøvelsen berører naturmangfoldet vil reglene om bærekraftig bruk i nml. kapittel II komme til anvendelse.⁷⁰

I miljøretten er det ofte summen av mange vedtak som er avgjørende for god miljøkvalitet og oppnåelse av de miljømålene som er satt. Da kan det være rettslig akseptabelt - og noen ganger nødvendig - å legge stor vekt på beskjedne miljøvirkninger fra det enkelte tiltak isolert sett, selv om det skjer på bekostning av andre hensyn som kan sies å veie tungt. Prinsippet om samlet belastning i nml. § 10 som sier at "en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for" er et lovfestet uttrykk for dette.⁷¹

⁷⁰ Se naturmangfoldloven § 7.

⁷¹ Backer (2012) s. 156.

Når man treffer beslutninger som kan påvirke naturmangfold, er utgangspunktet etter nml. § 8 at beslutningsgrunnlaget skal være så godt som mulig.⁷² I en del tilfeller kan det være tvil om hvilke konsekvenser beslutningene vil ha for miljøet, og usikkerheten skyldes ofte manglende kunnskap om hvilke naturverdier som blir berørt. Spørsmålet blir da hvordan en skal forholde seg til denne usikkerheten. Skal en legge til grunn at tiltaket vil skade en bestemt art, selv om en er usikker på om den faktisk vil bli påvirket av tiltaket? Føre-var-prinsippet i nml. § 9 er en retningslinje for hvordan forvaltningen skal håndtere slik usikkerhet.⁷³ Føre-var-prinsippet sier:

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

Føre-var-prinsippet gjelder etter bestemmelsens ordlyd i to situasjoner. Etter første punktum gjelder den ved vedtak når det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger vedtaket vil ha for naturmiljøet. Etter annet punktum gjelder bestemmelsen ved vedtak når det foreligger en risiko for alvorlig og irreversibel skade på naturmangfoldet. I vårt tilfelle er det hovedsakelig annet punktum som er relevant. Annet punktum tar særlig sikte på situasjoner hvor myndighetene overveier tiltak for å ivareta naturmangfold, for eksempel der forvaltningen vurderer å sette i verk tiltak mot spredning av organismer eller prioritering av en art.⁷⁴ Vi kommer tilbake til prinsippene i naturmangfoldloven senere i avhandlingen.

I det følgende skal de nye miljøkravene etter ikrafttreddelsen av produksjonsområdeforskriften presenteres og redegjøres for.

⁷² Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 381.

⁷³ Klima- og miljødepartementet (2016) *Naturmangfoldloven kapittel II*, s. 63.

⁷⁴ Samme sted.

4 Miljøkrav med hjemmel i produksjonsområdeforskriften

4.1 Presentasjon

4.1.1 Formålet med produksjonsområdeforskriften

Etterspørselen av sjømat fortsetter å vokse og Sintefs rapport "Verdiskapning basert på produktive hav i 2050" peker på utviklingstrekk og et økonomisk omsetningspotensiale i de marine næringene som estimeres til 550 milliarder kroner i 2050, mot ca. 90 milliarder kroner i 2010. Men forutsetningene for anslaget i rapporten er at dagens miljø- og sykdomsforutsetninger er løst, at en lykkes med innovasjon innen for, fiskehelse, avl og teknologi, samt at en har et forutsigbart reguleringsregime.⁷⁵ Fra og med 1. oktober 2017 innføres derfor ordningen med geografisk avgrensede områder (produksjonsområder) til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret.

Med dagens produksjonsteknologi vil alle lokaliteter i et gitt område påvirke hverandre. Selv om hver enkelt lokalitet drives innenfor akseptable rammer isolert sett, kan likevel den samlede miljøbelastningen i området bli så stor at miljøets bæreevne overskrides. Med andre ord kan oppdrettsnæringen ikke forvaltes bare på lokalitetsnivå, men det må - særlig i lys av den betydelige produksjonsøkningen næringen har hatt - i fremtiden i større grad drives en forvaltning basert på hva som kan aksepteres av miljøpåvirkning i et definert område.⁷⁶ I henhold til produksjonsområdeforskriften skal derfor kysten deles inn i tretten produksjonsområder der det iverksettes handlingsregler ut fra miljøtilstanden.⁷⁷ I praksis innebærer dette at miljøtilstanden måles etter hvilken antatt påvirkning lakselus vil ha på vill laks i et produksjonsområde.

Et av hovedformålene med den nye produksjonsområdeforskriften er at den skal gi økt forutsigbarhet for oppdretterne, slik at de til en hver tid vet hvilke kriterier som må være oppfylt for å kunne få vekst, hvor ofte vekst vurderes, og hva som skjer hvis miljøeffekten er

⁷⁵ Olafsen, m.fl. (2012) Verdiskapning basert på produktive hav i 2050, sintef.no

⁷⁶ Meld.St.16 (2014-2015) s. 9.

⁷⁷ Fiskeridirektoratet (2017) *Se de kommende produksjonsområdene for akvakultur*, fiskeridir.no

uakseptabel.⁷⁸ Men for at oppdrettsnæringen skal være underlagt en forutsigbar vekstpolitikk må det fastsettes hvilken miljøpåvirkning samfunnet skal aksepteres. I produksjonsområdeforskriften er det bestemt at miljøpåvirkningen skal måles og reguleres ut i fra antall lakselus på oppdrettsfisken. Dette skjer gjennom å bruke lakselus som en miljøindikator.⁷⁹ Tanken er at en regulering ved bruk av miljøindikatorer skal gi oppdretterne sterke incentiver til å drive miljømessig bærekraftig, og at de derfor vil investere i produksjonsteknologi og driftsformer som bidrar til at næringens miljømessige foravtrykk ikke øker sammen med produksjonen.⁸⁰

4.1.2 Valget av miljøindikator og kritikken mot denne

Produksjonsområdeforskriftens hovedregel for fastsettelse av produksjonskapasitet § 8 sier at:

"Produksjonskapasiteten i produksjonsområder for akvakultur reguleres i samsvar med områdets miljømessige bærekraft. Påvirkningen fra akvakultur på miljøet overvåkes etter de til enhver tid gjeldende miljøindikatorene, som fremkommer av annet ledd.

Påvirkningen av lakselus (*Lepeophtheirus salmonis*) på vill laksefisk er miljøindikator. Departementet vurderer om miljøpåvirkningen i et produksjonsområde er akseptabel, moderat eller uakseptabel.

Departementet skal annen hvert år, basert på vurderingen i annet ledd, gjøre en vurdering av om produksjonskapasiteten skal justeres i et produksjonsområde."

Bestemmelsen viser at det er særlig problemet med lakselus en vil til livs i produksjonsområdeforskriften, i motsetning til for eksempel problemer med forurensing ved eller under oppdrettsanleggene.

Indikatorer benyttes generelt for å an vise eller angi forhold som er for kompliserte eller for kostbare å måle direkte. En indikator skal derfor kvantifisere forhold, altså angis i målbare størrelser, slik at en kan få tydelige signaler om en tilstand eller endring i tilstand på det forhold en søker å måle. Ved å benytte spesifikke miljøindikatorer i en handlingsregel for kapasitetsjustering i oppdrett ønsker departementet å sikre at produksjonskapasiteten ikke overstiger miljøets bæreevne.⁸¹

⁷⁸ Meld.St.16 (2014-2015) s. 8.

⁷⁹ Se punkt 4.1.2.

⁸⁰ Meld.St.16 (2014-2015) s. 54 flg.

⁸¹ Samme sted.

For den nye produksjonsområdeforskriften ville departementet velge en indikator som har god korrelasjon med produksjonskapasiteten innenfor et produksjonsområde. Det vil si at endringer i produksjonskapasitet/biomasse i sjøen skal henge sammen med miljøpåvirkningen i området, både ved økninger og reduksjoner i produksjonskapasiteten. Dette innebærer at ikke alle næringens miljøutfordringer vil kunne fungere som en indikator.

Departementet sier i stortingsmeldingen at det er et godt samsvar mellom mengden oppdrettsfisk i sjøen, nivå av lakselus på oppdrettsfisken og hvor stor påvirkning lakselus vil ha på ville laksebestander, særlig sjøørret.⁸² Derfor skal lakseluspåvirkning på ville bestander være godt egnet som indikator. Likevel er det mange forskere og aktører i næringen som stiller spørsmålstegn ved dette. Det er uenighet om bruken av lakselus som miljøindikator på områdenivå er riktig ut i fra et miljømessig synspunkt.⁸³ Forskerne strides blant annet om hvilken påvirkning lakselusen har både på oppdrettslaksen, miljøet rundt oppdrettsmerdene, på villaksen og andre organismer.⁸⁴ Oppdrettsaktørene mener at det nye trafikklssystemet er basert på uferdige modeller, og at det ikke er egnet til å forvalte en så stor industri.⁸⁵

Advokat Halfdan Mellbye har videre stilt spørsmål ved om det finnes enkeltstående bærekraftsindikatorer som kan brukes for å sette opp trafikklssystemet og om det faglige grunnlaget er godt nok til at forvaltningen kan treffe vedtak etter produksjonsområdeforskriftens § 8.⁸⁶ Et sentralt problem er derfor hvilken sammenheng det er mellom de teorier som forskriften bygger på om de miljømessige konsekvensene, og faktisk kunnskap om de miljømessige konsekvensene av lakselus i akvakultur.

Lakselus som indikator er en god markør for spørsmål om lusesmitte, men hva med genetisk innblanding? Det finnes også andre miljøindikatorer som kunne vært brukt sammen med lakselus når hovedformålet med de nye miljøkravene er å ivareta villaksen. I en ny og omfattende rapport publisert i anerkjente "Fish and Fisheries" har en gruppe på ti forskere analysert all forskning fra flere land knyttet til genetisk interaksjon mellom rømt oppdrettslaks

⁸² Meld.St.16 (2014-2015) s. 54 flg.

⁸³ Mellbye (2017) *Status og utfordringer i trafikklssystemet*, fiskejuss.no

⁸⁴ Se blant annet Miljødirektoratet.no (2014) *Lakselus påvirker villaks mer enn antatt*, miljødirektoratet.no

⁸⁵ Berge (2017) *Mener oppdrettsbransjen må jobbe mer med omdømmet*, sysla.no

⁸⁶ Se punkt 4.2.3.

og villaks.⁸⁷ De har nå samlet nok kunnskap til å kunne bekrefte at det faktisk skjer en interaksjon, hvor rømt oppdrettslaks gyter med villaks i elvene, noe som tidligere har vært omdiskutert. Kevin Glover ved Havforskningsinstituttet mener at det er helt klart at rømt oppdrettslaks som gyter med villaks i elvene vil føre til svakere og mer sårbare villaksbestander.⁸⁸ Det foreligger derfor gode argumenter for at rømt oppdrettslaks også burde vært brukt som miljøindikator i produksjonsområdeforskriften.

Det foreligger heller ikke nye indikatorer knyttet til forurensing i produksjonsområdeforskriften. De viktigste kildene til utslipp fra oppdrettsanlegg er ekskrementer fra fisken og fôrspill, som gir betydelige utslipp av nitrogen og fosfor. Utslippene utgjør likevel bare omtrent fem prosent av den totale mengden næringssalter som finnes i kystvannet og i følge stortingsmeldingen regnes derfor ikke utslipp av næringssalter fra oppdrettsanlegg som et miljøproblem i dag.⁸⁹ Det er likevel ikke vanskelig å se for seg at en slik betydelig økning i produksjonen som allerede er planlagt,⁹⁰ sammen med dagens oppdrettsteknologi vil kunne endre denne konklusjonen. På den andre siden er det en rekke andre kilder som også påvirker mengden næringssalter og organisk materiale langs kysten, slik at en reduksjon av produksjonskapasitet i et område ikke nødvendigvis fører til en forbedring av miljøtilstanden.⁹¹

Heller ikke sykdommer og andre parasitter enn lakselus er tatt med som indikator i den nye handlingsregelen. Det kan være betenkelig med tanke på den utviklingen vi spesielt ser av virussykdommer på oppdrettslaksen.⁹² I stortingsmeldingen på side 11 skrives det at sykdommer og andre parasitter enn lakselus anses å være et produksjonsproblem, ikke et problem for miljøet rundt anleggene eller for viltlevende bestander. Likevel foreligger det grunn til å tro at viltlevende bestander blir smittet av sykdom fra oppdrettslaks i merdene, spesielt når anlegg med syk fisk ligger i inn- og utvandringsrutene til vill laks, da det foreligger høy konsentrasjon av smittestoff rundt anleggene.⁹³

⁸⁷ Glover, m.fl. (2017) *Half a century of genetic interaction between farmed and wild Atlantic salmon: Status of knowledge and unanswered questions*, Fish and Fisheries Volume 18, Issue 2.

⁸⁸ iLaks redaksjonen (2017) *Forskere er ikke lenger i tvil: – Rømt oppdrettslaks skader villaksen*, ilaks.no

⁸⁹ Meld.St.16 (2014-2015) s. 57.

⁹⁰ Se punkt 4.1.1.

⁹¹ Meld.St.16 (2014-2015) s. 57.

⁹² Se Haugan (2016) *Virus har tømt Lofoten for laks*, vg.no

⁹³ Se SalmonCamera (2016) *Sykdomssmitte*, salmonCamera.com, og Johansen m.fl. (2011) *Smitte mellom oppdrettsfisk og villfisk – hva vet vi?*, Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond.

Videre hevdes det i stortingsmeldingen at det ut i fra den kunnskapen som foreligger i dag ikke er en tilstrekkelig sammenheng mellom produksjonskapasiteten i et produksjonsområde og utbredelse av sykdommer, til at sykdom er egnet som indikator. Dette kan i seg selv være et betenkelig argument ettersom det er allment kjent innenfor naturvitenskapen at bestandstetthet innenfor et konkret område betraktelig øker risikoen for at virus og bakterier som finnes naturlig i miljøet utvikler seg og sprer sykdom. Uansett vil virussykdommer føre til redusert helse hos oppdrettslaksen,⁹⁴ noe som vil være et problem i forhold til fiskens velferd og et etisk dilemma som næringen må ta stilling til.

4.2 Rettslige skranker for å stille nye, strengere miljøkrav for akvakultur

4.2.1 Oversikt

Som det framgår av drøftelsen i kapittel 3 vil spørsmålet om hvor langt hjemmelen i akvkul. § 9 første ledd bokstav a strekker seg, sammenholdt med akvkul. § 10, være avhengig av en rekke vurderingsmomenter.⁹⁵ Spørsmålet var blant annet om eksisterende regulering av miljøkrav forut for ikrafttredelsen av produksjonsområdeforskriften kunne begrense adgangen til å stille nye, strengere miljøkrav for akvakultur. Vi har konkludert med at forvaltningen må ha adgang til å stille nye, strengere miljøkrav når dette er "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a.⁹⁶ Spørsmålet i det følgende blir derfor når, og på hvilke vilkår, akvkul. § 9 og produksjonsområdeforskriften gir hjemmel for å gjøre inngrep ovenfor konsesjonshaver. Når og på hvilke vilkår kan nye strengere miljøkrav gi grunnlag for å kreve revisjon eller tilbaketrekking av akvakulturtillatelse?

Dette er et spørsmål om hvordan forvaltningen kan bruke sin ved lov tildelte kompetanse. Selv om lovteksten ikke uttrykkelig sier noe, kan ulovfestede rettslige skranker trekkes inn i vurderingen. Forvaltningen kan etter teorien bare bygge på hensyn som er saklige eller relevante i relasjon til kompetansegrunnlaget selv.⁹⁷ I det følgende skal vi se nærmere på rettslige skranker som kan gjøre seg gjeldende for når det kan være "nødvendig ut fra

⁹⁴ Se Veterinærinstituttet, *Oppdrettsfisk*, vetinst.no

⁹⁵ Se også punkt 2.2.2.

⁹⁶ Sml. akvkul. § 10 og kravet til miljømessig forsvarlig akvakultur.

⁹⁷ Eckhoff/Smith (2010) s. 405 og Graver (2002) s. 114.

hensynet til miljøet" å endre eller trekke tilbake en akvakulturtillatelse etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a og produksjonsområdeforskriftens bestemmelser.

4.2.2 Det lovfastsatte nødvendighetskriteriet

Miljøregler kan, som vi har sett i punkt 2.3.4 og 3.1.2, utformes som regler som setter klare målbare krav. Et eksempel på dette lakselusforskriften § 8 som sier at det til en fastsatt tid på året i visse områder skal være færre enn 0,5 voksne hunnlus av lakselus i gjennomsnitt per fisk i akvakulturanlegget. For å sikre at mengden lakselus ikke overskrider denne grensen skal det gjennomføres tiltak som for eksempel, om nødvendig, utslakting av fisk. Det kan forstås som en konkretisering av hva som er "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a, som følge av lakseluspåvirkningen i det enkelte anlegg. Det er en presumpsjon for at større lusestrykk utgjør et miljøproblem. Dette betyr at lakselusforskriften § 8 ikke setter krav til en nærmere konkret vurdering av om tiltaket er "nødvendig" før en kan gripe inn ovenfor oppdrettsaktørene. Det er tilstrekkelig at grensen for tillat mengde lakselus er overskredet.

Produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd, om nedbygging av produksjonskapasitet sier at:

"Ved uakseptabel miljøpåvirkning i et produksjonsområde kan departementet ved forskrift nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområdet."

Hvis en sammenligner denne bestemmelsen med lakselusforskriften § 8 kan det hevdes at departementet har valgt en annen reguleringsteknikk ved utformingen av produksjonsområdeforskriften, da den ikke konkretiserer kravene ytterligere.

Produksjonsområdeforskriften § 9 har sin hjemmel i akvkul. § 9 første ledd bokstav a, og det er her et hovedkriterium at det må være "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" å endre eller trekke tilbake en akvakulturtillatelse.

Formuleringen "ved uakseptabel miljøpåvirkning" forskriften § 9 første ledd, viser at sannsynligheten for miljøskade er rettslig relevant ved nedbygging av produksjonskapasitet. Etter en naturlig språklig forståelse av bestemmelsens ordlyd må det foretas vurderinger av hvilke skadevirkninger som faktisk er oppstått, jfr. ordlyden "ved" uakseptabel miljøpåvirkning, før departementet ved forskrift kan nedjustere kapasiteten i produksjonsområdet. Forskriften § 9 første ledd skiller seg derfor fra akvkul. § 9 første ledd

bokstav a, hvor kravet er at det må være "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" før en kan foreta revisjon eller tilbaketrekking av en tillatelse, som etter ordlyden må tolkes slik at også fare for miljøskade er omfattet. Problemet er at produksjonsområdeforskriften, under henvisning til føre-var-prinsippet i nml. § 9,⁹⁸ ikke stiller noen nærmere krav til "vitenskapelige bevis" for at oppdrettsvirksomheten i produksjonsområdet fører til miljøskade, som grunnlag for å treffe vedtak.

Advokat Halfdan Mellbye mener at det blir et sentralt spørsmål om det er tilstrekkelig sammenheng mellom det å bruke en miljøindikator for å bestemme "områdets miljømessige bærekraft" og trafikklysets farge etter produksjonsområdeforskriften § 8, til å kunne nedjustere kapasiteten i produksjonsområdet etter forskriften § 9 første ledd.⁹⁹ Det er altså et spørsmål om bruken av lakselus som miljøindikator er tilstrekkelig for å kunne angi et konkret område sin "miljømessige bærekraft" etter forskriftens § 8. Dette er videre et spørsmål om hvilken faglig kompetanse som ligger til grunn for å kunne treffe vedtak etter bestemmelsen, og det skal vi se nærmere på i neste punkt.

4.2.3 Faglig kompetanse

I punkt 2.1.4 så vi at det var et spørsmål om akvkul. § 9 første ledd bokstav a legger opp til et rettsanvendelsesskjønn, eller om det er tale om et forvaltningsskjønn. Det vi så var at bestemmelsen er underlagt et rettsanvendelsesskjønn som gjør at domstolene kan overprøve forvaltningens rettsbruk og subsumsjon fullt ut, men at bestemmelsen også legger opp til et faglig skjønn basert på kunnskap om art og det lokale økosystemet. Det vil derfor kunne være en grunnleggende utfordring om denne faglige baserte skjønnsutøvelsen lar seg gjennomføre av de ansatte i forvaltningen. En god faglig vurdering i forvaltningen vil være viktig, for selv om det foreligger et rettsanvendelsesskjønn, vil prøvingsintensiteten etter rettspraksis nok være lav hva gjelder de utpregede faglige spørsmålene.¹⁰⁰

Er forvaltningens saksmengde stor kan det være aktuelt å standardisere skjønnsutøvingen ved å knytte den opp mot noen få kriterier som anses representative for å vurdere de aktuelle miljømål. Som vi så ovenfor i avsnitt 3.1.2 er det dette som har blitt gjort i produksjonsområdeforskriften § 8, ved å bruke lakselus som miljøindikator for å vurdere

⁹⁸ Se punkt 3.1.6.

⁹⁹ Mellbye (2016) *Oppdatert Bergen 2016 – hvordan blir trafikklysene*, steenstrup.no

¹⁰⁰ Se blant annet Rt. 1995 s. 1427, s. 1433 og s. 1435-1436.

"områdets miljømessige bærekraft". En slik standardisering kan motvirke en tilfeldig forskjellsbehandling ved at det blir fastlagt en bestemt indikator som skal være relevant og avgjørende i skjønnsutøvingen. Det ligger likevel et "kan"-skjønn til forvaltningen om det skal pålegges redusert produksjon etter forskriften § 9 og akvkul. § 9.

At akvakulturloven overlater til forvaltningen å treffe vedtak etter utøving av forvaltningsskjønn betyr ikke at det må utøves et rent individuelt skjønn (i teorien gjerne omtalt som en "plikt til å skjønne") i hver enkelt sak.¹⁰¹ Men for å ivareta målet om en hensynsfull forvaltning – uten at det behøver å gå på bekostning av de formål som gjelder for den aktuelle loven – bør forvaltningsorganet i følge Backer gjøre en bredere vurdering der den standardiserte praksis leder til et resultat som virker urimelig eller uforholdsmessig i en konkret sak.¹⁰² På den andre siden kan en slik standardisering samtidig medføre standardiserte avgjørelser, selv om sakene kan være noe ulike. Dette er det likevel normalt rettslig adgang til, iallfall innenfor miljøretten.¹⁰³

I praksis vil miljøundersøkelsene bli gjort av eksterne biologer. Det er likevel forvaltningen som til slutt skal ta stilling til avgjørelsen, nemlig om det er nødvendig å endre,¹⁰⁴ eller trekke tilbake en tillatelse av hensyn til miljøet etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a. Et gyldig vedtak etter bestemmelsen forutsetter at man har tilstrekkelig faglig begrunnelse for vedtaket, og at denne begrunnelsen baserer seg på det konkrete "områdets miljømessige bærekraft".¹⁰⁵ Det vil si at det må foreligge en sammenheng mellom faktisk kunnskap, og den teoretiske kunnskapen produksjonsområdeforskriften bygger på, om de generelle miljømessige konsekvensene av akvakultur.

Denne potensielle usikkerheten gjør at forvaltningen i tillegg må være oppmerksom på all faktisk kunnskap som beskriver hvordan lakselus fra oppdrettsanleggene i området påvirker vill laksefisk. Det er et krav til forvaltningens saksbehandling at den holder seg oppdatert på all faglig relevant kunnskap.¹⁰⁶ Det blir i disse sakene en del av kravet til forsvarlig saksutredning som kommer til uttrykk i fvl. §§ 17 første ledd og 37 første ledd, og naturmangfoldlovens bestemmelse om kunnskapsgrunnlag i § 8.

¹⁰¹ Backer (2012) s. 157.

¹⁰² Samme sted s. 156-157.

¹⁰³ Samme sted, og Bugge (2011) s. 50-51.

¹⁰⁴ Se produksjonsområdeforskriften § 9.

¹⁰⁵ Se produksjonsområdeforskriften § 8.

¹⁰⁶ Se punkt 3.1.6 og nml. § 8.

4.2.4 Proporsjonalitetsprinsippet

I hvilken grad det eksisterer et generelt proporsjonalitetsprinsipp i norsk forvaltningsrett har vært gjenstand for en langvarig debatt.¹⁰⁷ Debatten har gått ut på om det gjelder et generelt proporsjonalitetskrav som grunnlag for ugyldighet. I Rt. 2008 s. 560 ble det konstatert at det ikke er et generelt proporsjonalitetsprinsipp som ugyldighetsgrunnlag etter myndighetsmisbruken.

Proporsjonalitetskrav som ugyldighetsgrunnlag for et vedtaks materielle innhold faller utenfor denne avhandlingens problemstilling. Det som er et relevant spørsmål i vår sammenheng er om forvaltningen har en prosessuell plikt til å vurdere proporsjonaliteten av vedtaket ved selve utformingen av vedtaket.¹⁰⁸ En spør altså ikke om en i ettertid kan etterprøve om forvaltningen gikk for langt, men i hvilken grad forvaltningen selv har en plikt til å vurdere proporsjonaliteten av vedtaket ved utformingen.

Det kan langt på vei sies at en slik plikt foreligger allerede etter ordlyden "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a. "Nødvendig" vil være en formulering som nettopp indikerer en forholdsmessighetsvurdering. Eckhoff/Smith presiserer med videre henvisninger til rettspraksis at forvaltningen har en plikt til å "vurdere om de vedtak som den vil treffe, er forholdsmessige", uten hensyn til om "utenforstående anser seg berettiget til å overprøve forholdsmessighetsvurderingen i den enkelte sak".¹⁰⁹ Selv om det eksisterer uenighet om proporsjonalitet er et materielt krav, er det i følge forfatterne lite tvilsomt at proporsjonalitetsvurderingen inngår som et prosessuelt krav.¹¹⁰ Eckhoff/Smith presiserer at:

"Når rettsreglene om forvaltningens kompetanse stiller visse krav til forholdsmessighet kan det gi grunnlag for å prøve om det foreligger mangler ved vedtakets tilblivelse: Forvaltningen må i det minste vurdere forholdsmessigheten før vedtaket blir truffet. Dersom vedtaket for øvrig byr på tvil, må begrunnelsen vise at de relevante hensyn har vært vurdert og avveid."¹¹¹

¹⁰⁷ Sjøvig (2015) s. 13 flg.

¹⁰⁸ Eckhoff/Smith (2010) s. 426.

¹⁰⁹ Eckhoff/Smith (2010) s. 425.

¹¹⁰ Samme sted s. 426.

¹¹¹ Samme sted.

Akvkul. § 9 første ledd bokstav a inneholder som vi har sett tidligere både et rettsanvendelsesskjønn, og et faglig basert skjønn om når det er "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" å endre eller trekke tilbake en akvakulturtillatelse. Bestemmelsen stiller derfor visse krav til vedtakets forholdsmessighet. Forvaltningen må derfor både vurdere hvordan en best kan realisere akvkul. § 9 sitt formål, og proporsjonaliteten av tiltaket. Denne proporsjonaliteten vil ikke domstolene overprøve, med mindre vedtaket faller inn under det sterkt urimelige etter den ulovfestede myndighetsmisbruken. Som Eckhoff/Smith presiserer, er det lagt opp til en konstitusjonell arbeidsfordeling mellom domstolene og den utøvende makt, der domstolenes hovedoppgave er å anvende lov og rett, ikke drive politikk. Noe annet ville stride mot hensynet til effektivitet.¹¹²

Spørsmålet om hva som er den riktige løsningen på miljøproblemene er altså i stor grad et faglig og politisk spørsmål som både er underlagt et rettsbundet skjønn, og et faglig basert skjønn. Proporsjonalitetsvurderingen må derfor inngå i vurderingen av hvilke miljøkrav forvaltningen kan stille som er "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a. Proporsjonalitet kan også ivaretas ved at aktørene får rimelig tid til å omstille seg.¹¹³

4.2.5 Vilkårlig forskjellsbehandling og sterk urimelighet

I norsk rett gjelder det et ulovfestet forbud mot usaklig eller vilkårlig forskjellsbehandling. Det vil si at forvaltningen ikke kan treffe vedtak med ulikt resultat i kvalifisert identiske tilfeller, uten å kunne påvise en saklig begrunnelse for den ulike håndteringen.¹¹⁴ Det klassiske eksempelet i vårt tilfelle ville være at aktør A får avslag, mens en annen aktør B med identiske eller dårligere meritter enn A, får godkjenning uten saklig begrunnelse for resultatet.

Forskjellsbehandling er likevel ofte tillatt. Det vil for eksempel være adgang til å gjøre forskjell når dette framtrer som saklig ut fra lovens formål, og når skjønsmessige vurderinger kan tilsa at avgjørelser noen ganger går i en retning, og andre ganger en annen. En generell endring av praksis for fremtiden kan det også være adgang til.¹¹⁵ Det er altså bare når

¹¹² Eckhoff/Smith (2010) s. 544-545.

¹¹³ Se produksjonsområdeforskriften § 9 andre ledd om at vedtaket først gjelder fra og med 6 måneder etter at forskrift om nedjustering trer i kraft.

¹¹⁴ Eckhoff/Smith (2010) s. 422 flg., og Graver (2002) s. 121 flg.

¹¹⁵ Eckhoff/Smith (2010) s. 422.

forvaltningen ikke er i stand til å gi noen saklig grunn, at forskjellsbehandlingen i seg selv ligger utenfor forvaltningens kompetanse. Et slikt resultat kan derfor bidra til at en avgjørelse virker sterkt urimelig eller urettferdig.

Før produksjonsområdeforskriften ble vedtatt var det i forslaget til den nye forskriften ikke tatt med en slik unntaksbestemmelse som vi i dag finner i forskriftens § 12, bare ulike forslag til en slik unntaksbestemmelse.¹¹⁶ Det var da flere aktører som hevdet at ordningen ville medføre en form for "kollektiv avstraffelse", med sterkt urimelige og urettferdige resultater.¹¹⁷ Forskriftens § 12 er en unntaksbestemmelse fra forskriftens § 9 om nedbygging av produksjonskapasitet. Forskriftens § 12 første ledd sier:

"Uavhengig av miljøstatus i produksjonsområdet, kan departementet gi tilbud til innehaver av tillatelse som har lokalitet der

- a lakseluslarver ikke slippes ut i frie vannmasser, og dette er dokumentert for den siste produksjonssyklusen av en uhildet faginstans, eller
- b det
 1. var færre enn 0,1 voksne hunnlus per fisk ved alle tellinger i perioden 1.april til 30. september under den siste produksjonssyklusen, eller at utslippet av egg og frittsvømmende stadier av lakselus til miljøet ikke er større enn det utslippet ville ha vært fra et tilsvarende antall fisk med et lusenivå på 0,1 voksne hunnlus i gjennomsnitt per fisk, og
 2. behandlet medikamentelt mot lakselus ikke mer enn 1 gang under den siste produksjonssyklusen."

Med denne unntaksbestemmelsen kan en derfor argumentere for at ordningen har gått bort fra å være en form for "kollektiv avstraffelse".¹¹⁸ Vedtak etter bestemmelsen gjøres ved enkeltvedtak,¹¹⁹ slik at en aktør som ikke får tilbud om kapasitetsøkning vil ha mulighet til å påklage på vedtaket etter fvl. § 28.

Videre vil en nedjustering av kapasiteten innenfor et produksjonsområde etter forskriften § 9 kunne begrunnes ut i fra blant annet akvakulturlovens formål om en "bærekraftig utvikling" av akvakulturnæringen, og prinsippene i nml. §§ 9 og 10.¹²⁰ Dette taler for at ordningen er

¹¹⁶ Regjeringen.no (2016) *Nytt vekstsystem i havbruksnæringen på høring*, regjeringen.no

¹¹⁷ Eliassen (2016) – *En form for kollektiv avstraffelse*, vol.no

¹¹⁸ Furuset (2017) *Fornøyd med forbehold*, intrafish.no

¹¹⁹ Et slikt vedtak vil være "bestemmende" for rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer og dermed falle inn under enkeltvedtaksbegrepet i fvl. § 2 første ledd bokstav b.

¹²⁰ Se punkt 2.1.3 og 2.2.3.

saklig ut i fra lovens formål, og at det ikke vil foreligge usaklig eller vilkårlig forskjellsbehandling når første nedjustering av produksjonskapasitet vil bli foretatt i 2019.¹²¹

4.2.6 Oppsummering

Til nå har avhandlingen klargjort innholdet i de nye miljøkravene etter produksjonsområdeforskriften og redegjort for de rettslige skranker som kan gjøre seg gjeldende for når det kan være "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" å endre eller trekke tilbake en akvakulturtillatelse etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a og produksjonsområdeforskriftens bestemmelser.

Som det ble nevnt innledningsvis er det etter fvl. § 28 bare enkeltvedtak som kan påklages. Nedjustering av produksjonskapasitet etter produksjonsområdeforskriften skjer i forskrift,¹²² og oppdrettsaktørene har derfor ikke klagerett etter forvaltningsloven på disse vedtakene. Avslag etter produksjonsområdeforskriften § 12, som nevnt ovenfor, kan likevel påklages.

For forskriftfastsatt nedjustering etter produksjonsområdeforskriften § 9 blir alternativet til oppdrettsaktørene å gå til sak med krav om at nedjusteringen er ugyldig.¹²³ For at domstolen skal kunne sette forskriften til side som ugyldig, er det et generelt krav om at den, eller de feil som påberopes å foreligge ved saksbehandlingen av eller rettsanvendelsen i vedtaket, har virket inn på vedtakets innhold.¹²⁴ Forskrifter er rettsregler som de kompetente organene har kompetanse til å endre, så lenge endringene ikke kommer i strid med det som kan bestemmes med tilbakevirkende kraft etter GrL. § 97.¹²⁵ Dette kommer vi tilbake til i avsnitt 4.4. I det følgende skal adgangen til å stille nye, strengere miljøkrav for akvakultur drøftes opp mot Grunnlovens bestemmelser om eiendomsvern i § 105.

4.3 Grunnloven § 105

4.3.1 Presentasjon

¹²¹ Furuset (2017) *Ingen får redusert kapasitet i 2017*, intrafish.no

¹²² Se produksjonsområdeforskriften § 9.

¹²³ Mellbye (2017) *Status for trafikklysene*, nsl.no

¹²⁴ Sammenlignet med prinsippet i fvl. § 41, se Bernt (2014) note 1022.

¹²⁵ Eckhoff/Smith (2010) s. 326.

Grunnloven § 105 sier at:

"Fordrer statens tarv at noen må avgi sin urørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning av statskassen."

Bestemmelsen verner om den private eiendomsrett både ved ekspropriasjon og ved rådighetsreguleringer.

Slik § 105 er utformet er utgangspunktet at rådighetsinnskrenkninger og pålegg om miljøtiltak aldri kan falle direkte inn under Grl. § 105. Etter rettspraksis er det nemlig sikker rett at rådighetsinnskrenkninger over fast eiendom regnes som noe annet enn avståelse.¹²⁶

Spørsmålet blir derfor om § 105 heller kan spille en rolle som argument ved utformingen og anvendelsen av de ulovfestede regler som regulerer erstatning i forbindelse med rådighetsreguleringer.

Utgangspunktet for praksis om betydningen av Grl. § 105 i miljøvernsaker er Rt. 1970 s. 67. Høyesterett uttaler der at:

"Utgangspunktet må være at lovgivningens regulering av eierrådigheten normalt ikke påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det – for så vidt ingen avståelse blir krevd – skal meget til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnlovens § 105."¹²⁷

Etter Høyesteretts praksis er det derfor på det rene at de ulovfestede synspunkter ut fra Grl. § 105 som hovedregel ikke medfører noen plikt til å betale erstatning på bakgrunn av rådighetsreguleringer. Det kan likevel være tilfeller hvor erstatningsplikt kan være aktuelt etter ulovfestede synspunkter. Det må da foretas en helhetsvurdering på bakgrunn av hva endringer i samfunnsforhold og den tekniske utvikling har gjort nødvendig.¹²⁸

Etter rettspraksis er det en rekke momenter som må inngå i helhetsvurderingen. For det første må tapet ved rådighetsreguleringen være vesentlig isolert sett, men dette er ikke alene tilstrekkelig til å gi noe krav om erstatning. Videre skal det legges vekt på om tapet gjelder aktuell bruk eller påregnelige bruksendringer.¹²⁹ Men rettspraksis har vist så langt at selv om det både er tale om vesentlig tap og aktuell bruk, så har rådighetsinnskrenkninger ikke gitt

¹²⁶ Backer (2012) s. 130-131.

¹²⁷ Rt. 1970 s. 67 s. 73.

¹²⁸ Backer (2012) s. 132-133.

¹²⁹ Samme sted.

noen rett til erstatning.¹³⁰ Uansett om rådighetsbegrensningene bare rammer noen få, vil ikke likhetsbetraktninger føre til at det må betales erstatning på ulovfestet grunnlag. Den enkelte rådighetsbegrensning kan nemlig ikke ses isolert sett, men må betraktes som ledd i det offentlige samlede arbeid for å verne norsk natur. Dette kommer til uttrykk i flere dommer, blant annet Rt. 1973 s. 705 og Rt. 2005 s. 469 i avsnitt 32.¹³¹

4.3.2 Forholdet mellom Grunnloven § 105 og adgangen til å stille nye, strengere miljøkrav for akvakultur

Reguleringsystemet for akvakultur har lenge vært basert på at den produksjonsrettighet som ligger i tillatelsen er en økonomisk verdi og rettighet for oppdretteren. Staten har akseptert dette gjennom akvakulturloven av 2005, og de har understreket dette ytterligere ved å kreve betaling til det offentlige ved tildeling av nye oppdrettstillatelser. Fra og med 2002 har det blitt tatt vederlag for nye tillatelser,¹³² og i 2009 ble akvakulturloven endret slik at det også kan tas vederlag for økt kapasitet på eksisterende tillatelser.¹³³

Den rettigheten som følger av oppdrettstillatelsen vil variere fra situasjon til situasjon fordi rammene ved tildeling av tillatelser har endret seg over tid. De som har fått tildelt såkalte "grønne konsesjoner" i 2015 vil for eksempel ha et sterkere vern enn andre mot endringer på grunn av lakselus, enn for eksempel gamle tillatelser som oppdretteren har fått uten vederlag. For de grønne konsesjonene i 2015 var det nemlig en forutsetning for tildelingen av tillatelser at oppdretterne holdt seg under et bestemt lakselusnivå. Om oppdretteren holder seg under dette nivået kan det ikke være adgang til å endre tillatelsen på grunn av for mye lakselus ut i fra nye, strengere reguleringer knyttet nettopp til lakselus.¹³⁴ Advokat Halfdan Mellbye argumenterer for at det iallfall ikke kan skje uten at man har et godt faglig grunnlag for å hevde at det nivået man mente var akseptabelt da regelverket for grønne konsesjoner ble skrevet i 2013, viser seg å være miljøskadelig i dag.¹³⁵

Uansett vil forutsetningene for tildeling av oppdrettstillatelsen kunne være et selvstendig rettslig grunnlag for at oppdretteren kan motsette seg endringer i vilkårene for tillatelsen som

¹³⁰ Se blant annet Rt. 1973 s. 705.

¹³¹ Backer (2012) s. 133.

¹³² Akvakulturloven § 7 første ledd bokstav e.

¹³³ Akvakulturloven § 7 andre ledd.

¹³⁴ Mellbye (2016) *Trafikklyssystem i strid med Grunnloven*, fiskejuss.no

¹³⁵ Samme sted.

ikke er tilstrekkelig begrunnet. Endringer ut i fra miljøhensyn som ikke har et tilstrekkelig faglig grunnlag kan være et eksempel på dette.¹³⁶

I stortingsmeldingen som er bakgrunnen for den nå vedtatte produksjonsområdeforskriften har departementet ikke vurdert om det ligger begrensninger i adgangen til å endre tildelte oppdrettstillatelser, som følger av at dette er rettigheter som i stor grad er kjøpt og betalt av oppdretterne. Spørsmålet er derfor om et vedtak etter produksjonsområdeforskriften om reduksjon av produksjonskapasitet er en rådighetsregulering som er i strid med vernet etter Grl. § 105.

Ovenfor i punkt 4.3.1. fremgår det hvilke momenter som må inngå i en slik helhetsvurdering. Blant annet må helhetsvurderingen foretas på bakgrunn av hvilke endringer samfunnsforhold og den teknologiske utviklingen har gjort nødvendig. Videre måtte tapet ved rådighetsreguleringen være vesentlig isolert sett, men det skal legges vekt på om tapet gjelder aktuell bruk eller påregnelig bruksendring. Det er også viktig å huske på at selv om rådighetsbegrensningene bare rammer noen få, så vil ikke likhetsbetraktninger føre til at det isolert sett må betales erstatning på ulovfestet grunnlag.

Etter rettspraksis er den generelle hovedregelen at det ikke skal betales erstatning ved rådighetsreguleringer.¹³⁷ Det følger videre av Rt. 2005 s. 469 at:

"Avgjørelsen skal bero på en helhetsvurdering av de konkrete momenter som gjør seg gjeldende. Med et slikt vurderingstema kan det ikke uten videre trekkes bindende slutninger fra andre saker. Men det kan utledes hvilke momenter som er relevante, og noe om hvilken tyngde de skal ha isolert sett og i avveiingen mot andre momenter."

Det kan utledes av det overnevnte at myndighetenes adgang til å foreta rådighetsreguleringer på bakgrunn av det offentliges samlede arbeid for å verne norsk natur, trolig vil veie tyngst i slike saker. Problemet ligger likevel som vi har sett,¹³⁸ i den faglige begrunnelsen for reguleringen i produksjonsområdeforskriften.

¹³⁶ Se punkt 4.2.3.

¹³⁷ Rt. 2005 s. 469 avsnitt 34.

¹³⁸ Se punkt 4.2.3.

4.4 Grunnloven § 97

4.4.1 Presentasjon

Grunnloven § 97 sier at "ingen lov må gis tilbakevirkende kraft". Begrepet "lov" omfatter ikke bare formelle lover gitt av Stortinget, men også forskrifter, skattevedtak mv., og bestemmelsen skal tolkes slik at tilbakevirkning til gunst for den enkelte er tillatt.¹³⁹ Den aktuelle tilbakevirkningen må altså være til skade før den rammes av Grl. § 97.

Tilbakevirkningsforbudet fungerer også som et tolkningsprinsipp for lovgiver og domstolene. For lovgiver innebærer dette at det må tas hensyn til tidligere rettsforhold ved vedtakelse av særskilte overgangsregler, eller at loven begrenses slik at den bare kommer til anvendelse på fremtidige rettsforhold. For domstolene vil tolkningsprinsippet innebære at en lov tolkes innskrenkende, slik at den ikke kommer i strid med Grl. § 97.¹⁴⁰ I vårt tilfelle er det forholdet mellom lovgiver og tilbakevirkningsforbudet som tolkningsprinsipp som er relevant når det skal ses nærmere på forholdet mellom Grl. § 97 og adgangen til å stille nye, strengere miljøkrav for akvakultur i punkt 4.4.2.

I et miljøperspektiv er det særlig i to sammenhenger hvor Grl. § 97 kan tenkes å bli aktuell. Den ene gjelder spørsmålet om man fritt kan pålegge igangværende virksomhet å drive mer miljømessig for framtiden, eventuelt også å opphøre av hensyn til miljøet. Kan med andre ord § 97 sette noen grenser for forebyggende miljøvern, som omfatter stans i pågående miljøskadelig aktivitet der skaden er reversibel? Den andre sammenhengen er om § 97 er til hinder for å gi pålegg om å rydde opp etter fullført virksomhet. Dette er et spørsmål om reparerende tiltak.¹⁴¹ Det er det første tilfellet som er relevant for denne avhandlingen.

Det er som nevnt i konklusjonen til kapittel 3 i avhandlingen klart at akvkul. § 9 første ledd bokstav a gir hjemmel til å pålegge nye, strengere miljøkrav som grunnlag for å kreve revisjon eller tilbaketrekking av akvakulturtilatelse, hvor dette er "nødvendig ut fra forholdet til miljøet". Spørsmålet er i det følgende om en reduksjon av produksjonskapasitet etter den

¹³⁹ Nygaard (2004) s. 202.

¹⁴⁰ Bugge (1999) s. 77.

¹⁴¹ Backer (2012) s. 125.

nye ordningen, når miljøsituasjonen er å anse som "uakseptabel" og trafikkløset viser rødt,¹⁴² vil innebære et tilbakevirkende inngrep i en posisjon som er vernet av Grunnloven § 97.

4.4.2 Forholdet mellom Grunnloven § 97 og adgangen til å stille nye, strengere miljøkrav for akvakultur

I Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1992 s. 1511 gis det uttalelser angående forståelsen av Grl. § 97. Blant annet legges det i saken vekt på om lovgiver har vurdert forholdet til tilbakevirkning.¹⁴³

Departementet vurderer dette uttrykkelig i stortingsmeldingen som ligger til grunn for produksjonsområdeforskriften. De reiser spørsmålet om systemet med biomassereduksjoner er lovlig etter Grunnlovens § 97. Hverken i akvakulturloven, eller i forarbeidene til akvakulturloven, er det drøftet hvorvidt det er adgang til å innføre en slik ordning med biomassereduksjoner som produksjonsområdeforskriften innfører, og om dette vil være i tråd med Grunnloven § 97.¹⁴⁴ Selv om produksjonsområdeforskriften ikke var påtenkt da akvakulturloven ble vedtatt, viser dette at lovgiver har vurdert forskriftens forhold til Grl. § 97 med bakgrunn i utredningen i stortingsmeldingen.

Som nevnt i punkt 4.4.1 må tilbakevirkningen være til skade før den rammes av Grl. § 97. Selv om det nye reguleringsystemet samlet sett skulle være til gunst for oppdrettsnæringen, kan det tenkes at ordningens virkning på den enkelte aktør medfører at den er til skade for vedkommende.¹⁴⁵ Dette var blant annet temaet i Rt. 2006 s. 293 avsnitt 50:

"Paragraf 97 retter seg bare mot tilbakevirkning som er til skade. Jeg finner det klart at man i et tilfelle som dette må se på konsekvensene for Arves Trafikkskole, og ikke på konsekvensene for bransjen i sin helhet."

Når en aktør blir pålagt å redusere sin produksjonskapasitet (MTB) vil dette kunne medføre et inntektstap, og slikt sett vil tilbakevirkningen være til skade for oppdrettsaktørene. I Rt. 1996

¹⁴² Se produksjonsområdeforskriften § 9.

¹⁴³ Rt. 1992 s. 1511 s. 1521.

¹⁴⁴ Meld.St.16 (2014-2015) s. 66-67.

¹⁴⁵ Samme sted.

s. 1415 s. 1430 var det avgjørende for om det forelå uegentlig tilbakevirkning,¹⁴⁶ i strid med GrL. § 97, om regelendringen var *særlig urimelig eller urettferdig*.¹⁴⁷ Hva som ligger i denne avveiningsnormen ble presisert slik av Høyesterett:

"Inn i avveiningen vil blant annet komme hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt."

Tilsvarende er lagt til grunn av Høyesteretts flertall i Rt. 2013 s. 1345 avsnitt 99-102. Sentralt i grunnlovsvurderingen står altså innholdet i, og grunnlaget for borgernes forventninger om fremtidig utnyttelse av sin rettsposisjon og inngrepets omfang og varighet. Dette må avveies mot de sentrale miljøhensynene som står på spill.¹⁴⁸

I stortingsmeldingen på side 67 uttales det at oppdrettsaktørene ikke har hatt forventning om å få videreført kapasiteten uendret, dersom om miljøet belastes for hardt. Det blir videre lagt vekt på at den nye ordningen er begrenset både med tanke på reduksjonens størrelse og varighet, og at så lenge forventningene om vern bygger på de offentlige tillatelser, på et område med løpende reguleringer og behov for å ivareta fellesskapets miljøinteresser, kan den enkeltes forventninger ikke ha noen sterk rettsbeskyttelse mot senere regelendringer.¹⁴⁹

Departementet argumenterer videre for at produksjonsreduksjonene er grunnlovsmessig dersom miljøsituasjonen er å anse som "uakseptabel".¹⁵⁰ Altså at det etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a er "nødvendig ut fra hensynet til miljøet" å foreta en produksjonsreduksjon. På slutten av side 67 i stortingsmeldingen skrives det at:

"Det vil kunne ha betydning for grunnlovsvurderingen om de hensyn som begrunner inngrepet kunne ha blitt ivaretatt på en annen og mindre inngripende måte. I de

¹⁴⁶ I juridisk teori er det vanlig å skille mellom direkte (egentlig) og indirekte (uegentlig) tilbakevirkning, se blant annet Backer (2012) s. 124-125.

¹⁴⁷ Min utheving.

¹⁴⁸ Meld.St.16 (2014-2015) s. 67.

¹⁴⁹ Se Rt. 2013 s. 1345 avsnitt 69-70.

¹⁵⁰ Meld.St.16 (2014-2015) s. 66-67 og produksjonsområdeforskriften § 9.

tilfeller der det blir aktuelt å redusere biomassen vil det være fordi miljøsituasjonen ikke er akseptabel, og fordi andre virkemidler ikke virker i tilstrekkelig grad."

Slik departementet argumenterer her virker det som de gjør den miljømessige nødvendigheten av en produksjonsreduksjon til en forutsetning for reduksjonens gyldighet. Det vil si at reduksjoner ikke kan pålegges dersom alternative virkemidler kan sikre miljøhensynene.

Advokat Halfdan Mellbye skriver i en artikkel at dersom for eksempel lusepress kan kompenseres gjennom tiltak i elvene, slik at villfiskpopulasjonene ivaretas eller øker, så vil det ikke være grunnlag for vedtak om reduksjon.¹⁵¹ Mellbye mener argumentasjonen som presenteres i stortingsmeldingen på side 66-67 underbygger hans standpunkt ettersom argumentene er presentert for Stortinget, og derfor må oppfattes som en forutsetning for Stortingets vedtak i saken. At departementet konkluderer så tidlig i vurderingen av temaet i stortingsmeldingen,¹⁵² med at Grl. § 97 ikke kan utgjøre noen sperre for å kunne redusere kapasiteten på tillatelsene i et produksjonsområde er kanskje derfor uheldig.

¹⁵¹ Mellbye (2016) *Trafikklyssystem i strid med Grunnloven*, fiskejuss.no

¹⁵² Meld.St.16 (2014-2015) s. 66.

5 Avsluttende bemerkninger

På grunn av de økende miljøutfordringene i akvakulturnæringen ble produksjonsområdeforskriften vedtatt 16.01.2017. Forskriften stiller strengere miljøkrav til produksjonskapasitet for å sikre miljømessig bærekraft i næringen. Avhandlingen har vist at det både er hjemmel i akvkul. § 9 første ledd bokstav a for å pålegge nye, strengere miljøkrav som grunnlag for å kreve revisjon eller tilbaketrekking av akvakulturtilatelse, og at produksjonsområdeforskriften er grunnlovsmessig. I tillegg er de relevante vurderingsmomentene for problemstillingen synliggjort og gjennomgått.

Det er likevel viktig å huske på at det kan innfortolkes visse rettslige skranker i forhold til hvordan forvaltningen kan bruke sin ved lov tildelte kompetanse ut i fra ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper som hensynet til forutberegnelighet, nødvendighet, faglig kompetanse og proporsjonalitet. Selv om det formelt foreligger hjemmel for å pålegge oppdrettsaktørene nye, strengere miljøkrav etter akvkul. § 9 første ledd bokstav a, er det som vi har sett, ikke dermed sagt at bestemmelsen burde brukes på den måten som har blitt gjort ved vedtakelsen av produksjonsområdeforskriften. I denne avsluttende delen av avhandlingen skal det pekes på noen andre mulige innvendinger mot de nye miljøkravene etter produksjonsområdeforskriften.

Både i tiden før og etter produksjonsområdeforskriften ble vedtatt har flere næringsaktører, forskere og professorer kommet med innvendinger og kritikk mot den nye ordningen. Professor Ole Kristian Fauchald har blant annet kritisert utredningen i stortingsmeldingen fordi den ikke nevner forvaltningsmålene eller prinsippene i naturmangfoldloven.¹⁵³ Det vil si at føre-var-prinsippet og prinsippene om samlet belastning og økosystembasert forvaltning slik de framkommer i naturmangfoldloven §§ 9 og 10 ikke er vurdert uttrykkelig i stortingsmeldingen. Som vi har sett i denne avhandlingen vil disse prinsippene kunne ha betydning for vurderingen av nødvendighetsvilkåret i akvkul. § 9 første ledd bokstav a, og det er derfor være tankevekkende at stortingsmeldingen ikke tar den vurderingen videre.

¹⁵³ Fauchald (2016) *Rettslig regulering av oppdrettsnæringen og forholdet til villaks*, s. 6, uio.no.

Videre har kritikken mot produksjonsområdeforskriften gått ut på at den ikke vil bli etterlevd av næringsaktørene. Regelverket er komplisert, og det kan være vanskelig for aktører og andre parter i næringen å få oversikt over hvilke krav som stilles. Det er også en generell mangel på vilje til å eksponere problemer i næringen,¹⁵⁴ og det kan derfor bli vanskelig å få aktørene til å være med på å løse miljøutfordringene.

Også Ellef Blakstad, fagsjef og veterinær i Den Norske Veterinærforening, retter et kritisk lys mot nye ordningen. Han legger blant annet stor vekt på at fiskehelse og velferd burde vært inkludert i den nye handlingsregelen,¹⁵⁵ og at svinntall må være med som parameter. Han mener det ikke blir riktig å gi mulighet til økt produksjon til lokaliteter som ikke har kontroll på disse to parameterne, til tross for at de har lave lusenivå. Økt produksjon på lokaliteter med gjentatte høye svintall er å anse som etisk uforsvarlig. Blakstad mener at en handlingsregel som kun er basert på forekomst av lakselus neppe er bærekraftig når det gjelder å regulere kapasitetsjusteringer i oppdrettsnæringen.¹⁵⁶ Som vi har sett i avhandlingen foreligger det gode argumenter for at rømt oppdrettslaks og andre indikatorer, som for eksempel utslipp, burde vært tatt med i handlingsregelen som indikatorer på "områdets miljømessige bærekraft".¹⁵⁷

Politisk er det likevel enighet om at lakselus vil være den beste miljøindikatoren som kan gi grunnlag for å stille strengere miljøkrav til næringen.¹⁵⁸ Men som vi har sett i avhandlingen er det fremdeles stor uenighet om det faglige grunnlaget for bruk av lakselus som miljøindikator, bruken av andre indikatorer og hvilken effekt disse vil kunne ha for å løse miljøutfordringene som næringen står ovenfor.¹⁵⁹ På dette grunnlaget kan det tenkes å oppstå utfordringer med å løse miljøproblemene i forvaltningen.¹⁶⁰

At andre indikatorer må med som regulerende faktorer for å kunne oppnå en bærekraftig drift av akvakulturnæringen innenfor de miljørettslige kravene som stilles, er sannsynlig.

Sportsfisker-, miljø-, og villaksorganisasjoner mener at redningen ligger i lukkede oppdrettsanlegg som ikke slipper ut hverken lus eller oppdrettslaks. Erfarne fiskeveterinærer

¹⁵⁴ Fauchald (2016) *Rettslig regulering av oppdrettsnæringen og forholdet til villaks*, s. 7, uio.no

¹⁵⁵ Se produksjonsområdeforskriften § 8.

¹⁵⁶ Hosteland, Linn Therese Skår (2016), - *Vil implementere fiskehelse og svinn som parameter i nytt havbruksregime*, kyst.no

¹⁵⁷ Se produksjonsområdeforskriften § 8.

¹⁵⁸ Meld.St.16 (2014-2015) s. 55.

¹⁵⁹ Se punkt 4.1.2.

¹⁶⁰ Se punkt 4.2.3.

peker på samme teknologi.¹⁶¹ Debatten om løsningen på miljøutfordringene i akvakulturnæringen er ikke over, og det er fremdeles stor uenighet om hvilke miljøkrav og tiltak som vil være den riktige løsningen.

¹⁶¹ Sterud (2017) *Sandberg velger feil laksespor*, aftenposten.no

Litteraturliste

Bøker

Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 4. utgave (Oslo 2002)

Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utgave (Oslo 2012)

Bernt, Jan Fridthjof, "Kommentar til forvaltningsloven", *Norsk lovkommentar nettversjon*.
(Sisert 22.02.2017)

Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett bind I*, 1. utgave
(Bergen 2003)

Bugge, Hans Christian, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 2. utgave (Oslo 2009)

Bugge, Hans Christian, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 3. utgave (Oslo 2011)

Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 4. utgave (Oslo 1997)

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 9. utgave (Oslo 2010)

Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utgave (Oslo 2002)

Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utgave (Bergen 2004)

Søvig, Karl Harald (red). med flere, *Forholdsmessighetsvurderinger i forvaltningsretten*, 1.
utgave (Bergen 2015)

Artikler

Bugge, Hans Chr., "Grunnloven § 97: En oversikt over teori og nyere rettspraksis", *Jussens*

venner, 1999 s. 65-101.

Fosse, Malin, "Miljøhensyn ved lokalitetsklarering for akvakulturanlegg", *Institutt for offentlig retts skriftserie*, nr. 4 2011.

Innjord, Frode, "Hva er vakkert"? – Domstolskontroll med forvaltningsvedtak når forvaltningens kompetanse er angitt ved vage og/eller skjønnspregede ord og uttrykk", *Jussens venner*, 1996 s.161-194.

Myklebust, Ingunn Elise, "Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering for akvakultur", *Tidsskrift for eiendomsrett*, nr. 2 2013, s.100-126.

Norske lover

- 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven, GrL.) 17. mai 1814
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.) 10. februar 1967
- 2003 Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven, matl.) 19. desember 2003 Nr. 124
- 2005 Lov om akvakultur (akvakulturloven, akvkul.) 17. juni 2005 Nr. 79
- 2009 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven, nml.) 19. juni 2009 Nr. 100

Forskrifter

- 2010 Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader 18. mai 2010 nr. 708
- 2012 Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg (lakselusforskriften) 5.

desember 2012 nr. 1140

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

Forarbeid

- Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakultur (akvakulturloven)
- Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltningen av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Andre offentlige dokumenter

- 2012 Olafsen Trude, Winther Ulf, Olsen Yngvar, Skjermo Jorunn, Verdiskapning basert på produktive hav i 2050, publisert 16.08.2012, https://www.sintef.no/globalassets/upload/fiskeri_og_havbruk/publikasjoner/verdiskapning-basert-pa-produktive-hav-i-2050.pdf (Sisert 23.01.2017 og 04.03.2017)
- 2015 Det kongelige nærings-og fiskeridepartement, Meld.St.16 (2014-2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, publisert 20.03.2015.
- 2016 Havforskningsinstituttet, Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2016, Fisken og havet, særnummer 2-2016 http://www.imr.no/filarkiv/2016/04/risikovurdering_2016.pdf/nb-no (Sisert 01.03.2017)
- 2016 Fiskeridirektoratet, Myndighetsoversikt etter akvakulturloven og forskrifter hjemlet i denne, publisert 15.06.2016, tilgjengelig i vedleggslisten på <http://www.fiskeridir.no/akvakultur/regelverk> (Sist kontrollert: 24.05.2017)
- 2016 Klima- og miljødepartementet, Naturmangfoldloven kapittel II, publisert mars 2016,

tilgjengelig under publikasjoner på

<http://www.miljodirektoratet.no/Global/dokumenter/Publikasjoner/Annet/t-1554.pdf>

Rettspraksis

Rt. 1973 s. 705	Laksefredningen i Vikedalselven
Rt. 1992 s. 1511	Oppdrettssaken
Rt. 1993. s. 528	Lunner Pukkverk
Rt. 1995 s. 530	Fjordlaks
Rt. 1995 s. 1427	
Rt. 1996 s. 1415	Borthen
Rt. 2005 s. 117	Tollbåt
Rt. 2005 s. 469	
Rt. 2006 s. 293	Arves Trafikkskole
Rt. 2007 s. 257	Trallfa
Rt. 2008 s. 560	Innreiseforbud
Rt. 2011 s. 10	Oftenes
Rt. 2012 s. 65	Vest Tank
Rt. 2013 s. 1345	Strukturvotedommen

Internett

Aadland, Camilla *Hvordan virker egentlig rensefisk mot lakselus*, publisert
24.03.2015 <http://sysla.no/2015/03/24/havbruk/hvordan-virker->

egentlig-rensesk-mot-lakselus 44769/? ga=1.150232566.1170373377.1491483298
(Sisert 22.01.2017)

Berge, Aslak *Mener oppdretterne må jobbe mer med omdømmet*, publisert 17.01.2017 http://sysla.no/2017/01/17/havbruk/mener-oppdretterne-ma-jobbe-mer-med-omdommet_186388/ (Sisert 23.03.2017)

Blaalid, Gustav-Erik - *Kampen mot lakselus blir ikke tatt alvorlig nok*, publisert 28.09.2016
<http://kyst.no/nyheter/kampen-mot-lakselus-blir-ikke-tatt-alvorlig-nok/> (Sisert 04.02.2017)

Eliassen, Vidar – *En form for kollektiv avstraffelse*, publisert 21.09.2016
<http://www.vol.no/nyheter/2016/09/21/En-form-for-kollektiv-avstraffelse-13443162.ece> (Sisert 16.03.2017)

Fauchald, Ole Kristian *Rettslig regulering av oppdrettsnæringen og forholdet til villaks*, publisert 03.02.2017
<https://www.jus.uio.no/ior/personer/vit/olefa/dokumenter/oppdrett-villaks.pdf> (Sisert 24.04.2017)

Fiskeridirektoratet *Biomasse*, oppdatert 20.09.2016
<http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Drift-og-tilsyn/Biomasse>
(Sisert 22.01.2017)

Fiskeridirektoratet *Nøkkeltall fra norsk havbruksnæring 2015*, oppdatert 14.07.2016 <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Statistiske-publikasjoner/Noekkeltall-for-norsk-havbruksnaering> (Sisert 22.01.2017)

- Fiskeridirektoratet *Se de kommende produksjonsområdene for akvakultur,*
oppdatert 02.02.2017
<http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Nyheter/2017/0217/Se-de-kommende-produksjonsomraadene-for-akvakultur> (Sisert 01.03.2017)
- Fiskeridirektoratet *Fortsatt foruroligende høyt legemiddelbruk,* oppdatert
28.02.2017
<http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Nyheter/2017/0217/Fortsatt-foruroligende-hoeyt-legemiddelbruk> (Sisert 01.03.2017)
- Furuset, Anders *Fornøyd med forbehold,* oppdatert 17.01.2017,
<http://www.intrafish.no/nyheter/1207354/fornoyd-med-forbehold> (Sisert 16.03.2017)
- Furuset, Anders *Ingen får redusert kapasitet i 2017,* publisert 17.01.2017,
<http://www.intrafish.no/nyheter/1207310/ingen-faar-reduisert-kapasitet-i-2017> (Sisert 16.05.2017)
- Glover K, Solberg M,
McGinnity P, Hindar K,
Verspoor E, Coulson M,
Hansen M, Araki H,
Skaala Ø og Svåsand T *Half a century of genetic interaction between farmed and wild Atlantic salmon: Status of knowledge and unanswered questions,*
Fish and Fisheries Volume 18, Issue 2, publisert 10.03.2017,
tilgjengelig på
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/faf.12214/full> (Sisert 15.03.2017)
- Gytri, Anna *Trur på femdobling innan 2050,* publisert 10.02.2014
<https://www.nrk.no/sognogfjordane/trur-pa-femdobling-innan-2050-1.11531638> (Sisert 15.01.2017)

- Haugan, Bjørn *Virus har tømt Lofoten for laks*, publisert 19.01.2016
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/virus-har-toemt-lofoten-for-laks/a/23598164/> (Sisert 04.05.2017)
- Hosteland,
Linn Therese Skår - *Vil implementere fiskehelse og svinn som parameter i nytt havbruksregime*, publisert 22.09.2016 <http://kyst.no/nyheter/vil-implementere-fiskehelse-og-velferd-som-foringer-nytt-havbruksregime/> (Sisert 12.03.2017)
- iLaks-redaksjonen *Forskere er ikke lenger i tvil: – Rømt oppdrettslaks skader villaksen*, publisert 15.03.2017 <http://ilaks.no/forskerne-er-ikke-lenger-i-tvil-romt-oppdrettslaks-skader-villaksen/>
(Sisert 15.03.2017)
- Johansen L, Jensen I,
Mikkelsen H,
Bjørn P, Bergh Ø,
Jansen P.A. *Smitte mellom oppdrettsfisk og villfisk – hva vet vi*, publisert 2011, Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond,
tilgjengelig på
<https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/106963> (Sisert 04.05.2017)
- Mellbye, Halfdan *Oppdatert Bergen 2016 – Hvordan blir trafikklysene*, publisert 20.10.2016 <https://www.steenstrup.no/media/258403/hvordan-blir-trafikklysene.pdf>
(Sisert 12.03.2017)
- Mellbye, Halfdan *Trafikklyssystem i strid med Grunnloven*, publisert 28.10.2016
<http://fiskejuss.no/2016/10/trafikklyssystem-i-strid-med-grunnloven/> (Sisert 22.01.2017)

- Mellbye, Halfdan *Status og utfordringer i trafikklyssystemet*, publisert 17.01.2017
<http://fiskejuss.no/2017/01/status-og-utfordringer-i-trafikklyssystemet/> (Sisert 04.02.2017)
- Mellbye, Halfdan *Status for trafikklysene*, publisert 31.01.2017
<http://www.nsl.no/uploads/dokumenter/arrangement/Sjømatdagene2017/Dag2/03%20-%20Halfdan%20Melbye.%20Steenstrup%20Stordrange%20-%20Sjømatdagene%202017.pdf> (Sisert 22.04.2017)
- Miljødirektoratet.no *Lakselus påvirker villaks mer enn antatt*, publisert 18.02.2014
<http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2014/Februar-2014/Lakselus-pavirker-villaks-mer-enn-antatt/> (Sisert 03.04.2017)
- Miljøstatus.no *Fiskeoppdrett*, publisert 29.10.2015
<http://www.miljostatus.no/Tema/Hav-og-kyst/Fiskeoppdrett/> (Sisert 25.01.2017)
- Nodland, Elisabeth - *Hadde landbruk blitt funnet opp i dag, hadde det blitt forbudt*, publisert 22.03.2017
<http://ilaks.no/hadde-landbruk-blitt-funnet-opp-i-dag-hadde-det-blitt-forbudt/> (Sisert 02.04.2017)
- Pressemelding *Verdien av velferd*, publisert 03.04.2017
<http://ilaks.no/verdien-av-velferd/> (Sisert 03.04.2017)
- Regjeringen.no *Nytt vekstsystem i havbruksnæringen på høring*, publisert 24.06.2016
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-vekstsystem-i-havbruksnaringen-pa-horing/id2505904/> (Sisert 23.03.2017)

- SalmonCamera.com *Sykdomssmitte*, publisert 31.10.2016
<http://salmoncamera.com/oppdrett/2016/10/11/sykdomssmitte>
 (Sitert 04.05.2017)
- Skjærseth, Lars Erik
 og Stein Lorentzen *Rekene forsvinner – oppdrettere og myndighetene på anklagebenken*, publisert 28.12.2015
[https://www.nrk.no/trondelag/rekene-forsvinner- -oppdrettere-og-myndighetene-pa-anklagebenken-1.12723110](https://www.nrk.no/trondelag/rekene-forsvinner--oppdrettere-og-myndighetene-pa-anklagebenken-1.12723110) (Sitert 04.04.2017)
- Statistisk sentralbyrå *Akvakultur, 2014, endelige tall*, publisert 29.10.2015,
<https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/fiskeoppdrett/aar/2015-10-29> (Sitert 25.01.2017)
- Statistisk sentralbyrå *Akvakultur, 2015, endelige tall*, publisert 28.10.2016
<https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/fiskeoppdrett> (Sitert 25.01.2017)
- Sterud, Erik *Sandberg velger feil laksespor*, publisert 10.04.2017
<http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/-Sandberg-velger-feil-laksesor--Erik-Sterud-619062b.html> (Sitert 04.05.2017)
- Tomter, Line *Norsk Industri: -Kast luseforslaget på sjøen, Per!*
 publisert 15.04.2016
[https://www.nrk.no/norge/norsk-industri ---kast-luseforslag-pa-sjoen -per -1.12901223](https://www.nrk.no/norge/norsk-industri---kast-luseforslag-pa-sjoen-per-1.12901223) (Sitert 15.01.2017)
- Trana, Kjartan
 og Sigurd Steinum *Mattilsynet: - Bildene gjør dypt inntrykk*, publisert 10.11.2016
<https://www.nrk.no/trondelag/skrekkbilder-fra-oppdrettsanlegg-pa-froya-1.13221944> (Sitert 17.01.2017)

Veterinærinstituttet

Oppdrettsfisk <http://www.vetinst.no/dyr/oppdrettsfisk> (Sisert
07.05.2017)