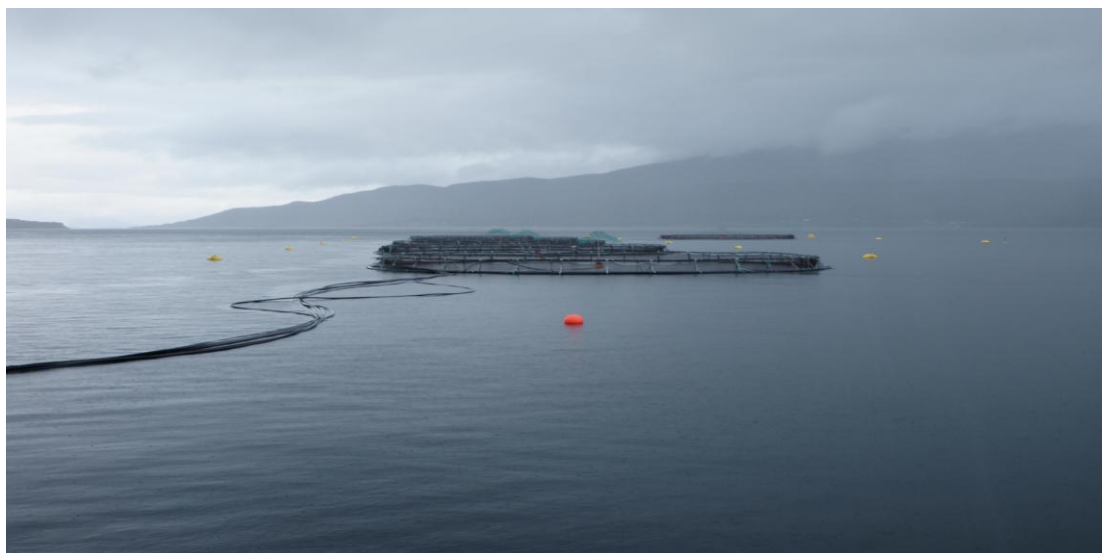


## Konsekvensutredning av akvakultur.

- en studie av KU prosessen for Ryfylke bassenget i 2005.



Masteroppgave i Water Resources and Coastal Management

Vår 2009

Diana Lauterbach Eidem



Institutt for biologi

Universitetet i Bergen

## **Forord**

Nå er denne masteroppgaven ferdig skrevet. En rar følelse ettersom den har fulgt meg de siste to årene. Da jeg var i fødselspermisjon, lå den der i bakhodet og ventet på meg.

Det er mange jeg ønsker å takke for kunnskap, innspill og tålmodighet som dere har gitt meg. Det er alle mine tre veiledere; Rune Rosland, Peter Andersen og Frank Jacobsen.

Ikke minst setter jeg veldig stor pris på den hjelpen og kunnskapen jeg har fått av informantene mine. Av dere har jeg lært utrolig mye om hvordan forvaltning fungerer i praksis. Tusen takk til saksbehandler ved Fiskeridirektoratet region Sør, konsulenten ved CapMare AS, representanten for Grieg Seafood og tidligere saksbehandler ved Fylkesmannen sin miljøvernavdeling i Rogaland.

Og tilslutt vil jeg takke familie og venner for viktig støtte i skriveprosessen!

Diana Lauterbach Eidem

Bergen, 1. juni 2009

# INNHALDSFORTEGNELSE

<b>Kapittel 1: Innledning</b> .....	5
1.1 Bakgrunn .....	5
1.2 Problemstilling. ....	6
1.3 Akvakultur i Norge.....	7
1.4 Endringer i marin forvaltning.....	9
1.4 Strukturen i oppgaven. ....	10
<b>Kapittel 2: Konsekvensutredning</b> .....	10
2.1 Formål med konsekvensutredninger. ....	11
2.2 Konsekvensutredningen sin opprinnelse. ....	13
2.3 Konsekvensutredning og akvakultur. ....	13
2.5 Regler for saksbehandling i KU – forskriften. ....	15
2.5.1 Samordning mellom saksbehandlingsbestemmelsene i akvakulturloven og KU forskriften. ....	17
2.5.2 Søknadsprosedyren for oppdrettstillatelse. ....	17
2.6 Saksgangen; fra søknad til utredning. ....	18
2.6.1 Forslag til plan- og utredningsprogram. ....	19
2.6.2 Forskjellen mellom KU for overordnede planer og KU for søknad for tiltak. ....	21
2.6.3 § 6 Høring, behandling og fastsetting av program. ....	23
2.6.4 § 8, Innhold og utforming av plan eller søknad med konsekvensutredning.....	25
2.6.5 § 9 Søknad med KU sendes på ny høring. ....	26
2.7 Aktører og medvirkning. ....	27
2.8 Kvaliteten på KU utredninger og rapporter.....	28
2.8.1 Rollebevissthet. ....	29
<b>Kapittel 3: KU prosessen i Ryfylke bassenget</b> .....	29
3.1 Gjennomføring av den formelle delen av saksprosessen. ....	30
3.1.1 Søknad om utvidelse. ....	31
3.1.2 Forslag til utredningsprogram. ....	32
3.1.3 Konsekvensutredning rapport sendes på høring.....	33
3.1.5 Tilleggsopplysninger. ....	35
3.1.6 Grieg Seafood sender ny søknad. ....	38
3.1.7 Tilbakemelding fra konsulent. ....	39
3.2 Sammendrag av KU - rapporten om utvidet MTB i Ryfylke bassenget, mai 2006. ....	39
3.2.1 Formål med konsekvensutredningen.....	40
3.2.3 Hvilke effekter vil en utvidet MTB ha på miljøet? ....	41
3.2.4 Avbøtende tiltak. ....	44
3.2.5 Alternative løsninger og effekten av disse. ....	45
3.5.6 Behov for forslag til å overvåke effekten av planen. ....	46
<b>Kapittel 4: Kvalitativ Metode</b> .....	<b>Feil! Bokmerke er ikke definert.</b>
4.1 Innledning.....	47
4.2 Intervju. ....	48
4.2.1 Intervju guide. ....	49
4.3 Selvrefleksivitet og troverdighet. ....	50

4.4 Etiske perspektiv. ....	53
4.5 Mitt feltarbeid.....	55
4.6 Diskursanalyse. ....	56
4.6.1 Min rolle som diskursanalytiker.....	58
<b>Kapittel 5: Diskursanalyse.....</b>	<b>Feil! Bokmerke er ikke definert.</b>
5.1 Fremgangsmåte. ....	58
5.2 Posisjoner og bærere. ....	59
5.2.1 Aktørene sin kontekst.....	60
5.3 De ulike holdningene til KU som miljøforvaltningsverktøy i forhold til akvakultur. ...	61
5.4 Forventninger til innholdet av konsekvensutredningen som overordnet plan. ....	64
5.4.1 Forvaltningens representasjoner om forventninger til innholdet av konsekvensutredningen som overordnet plan. ....	65
5.4.2 Oppdretternes representasjon om forventninger til innholdet av konsekvensutredningen som overordnet plan. ....	67
5.5 Forventninger om samarbeid og forhold til hverandre.....	72
5.5.1 Forvaltningsdiskursen sin representasjon om samarbeidsklimaet mellom aktørene i KU prosessen.....	72
5.5.1 Oppdrettsdiskursen sin representasjon om samarbeidsklimaet mellom aktørene i KU prosessen.....	74
5.6 Hvorfor denne saksprosessen har fått en slik vending. ....	76
<b>Kapittel 6: Diskusjon av resultatet. ....</b>	<b>79</b>
6.1 Innledning.....	80
6.2 Roller og ansvar hos de ulike aktørene i KU prosessen. ....	80
6.2.1 Forslag til utredningsprogram. ....	80
6.3 Kommunikasjon mellom aktørene. ....	83
6.3.1 Møtet med konsulent og regionkontor. ....	84
6.3.2 Møtet med berørte myndigheter. ....	85
6.4 Innhold og krav i overordnet plan i forhold til KU rapporten.....	86
6.4.1 Hvordan alternativer er oppgitt i KU forskriften.....	86
6.4.2 Aktørenes forventninger til innholdet i konsekvensutredningen. ....	88
6.4.4 Forslag til utredningsprogram fulgte ikke innholdskravene etter KU forskriften § 5. .....	90
6.4.5 KU rapporten mangler en vurdering av alternative lokaliseringer.....	92
6.4.3 Ufullstendig utredning av avbøtende tiltak i KU rapporten. ....	93
6.4.4 Behandling av akvakultur søknad i forhold til bestemmelsene i KU forskriften. ...	94
6.4.6 Tilleggsutredninger. ....	96
6.4.7 Overordnet plan i forhold til tiltak i akvakultursammenheng. ....	98
<b>Kapittel 7: Konklusjon.....</b>	<b>103</b>
<b>Kapittel 8: Referanser.....</b>	<b>107</b>
8.1 Litteratur.....	107
8.2 Lovverk. ....	109
8.3 Offentlige dokumenter. ....	111
8.4 Muntlige kilder. ....	113
8.5 Vedlegg. ....	113
8.5.1 Forklaring på diverse forkortelser. ....	113

# Kapittel 1: Innledning.

## 1.1 Bakgrunn

Denne masteroppgaven handler om forskriften om konsekvensutredninger i forhold til akvakultur. Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger er å klargjøre virkningene av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Siden 1999 har det vært mulig for Fiskeridirektoratet som ansvarlig myndighet, å kreve konsekvensutredning for oppdrettsanlegg. I forskriften for konsekvensutredninger fra 1999 var det kun matfiskanlegg med maksimalt tonn biomasse på mer enn 48 000 m<sup>3</sup> (3.120 tonn) som kunne bli krevd en konsekvensutredning. Det ble aldri aktuelt å kreve konsekvensutredning ettersom det ikke ble søkt om anlegg på den størrelsen. Hele forskriften ble revidert i 2004 som ble gjeldende fra 1. april 2005. Fra da skulle også søknader om settefiskanlegg vurderes i forhold miljø, naturressurser og samfunn, samt matfiskanlegg over 3.600 tonn. Oppdrettsnæringen er i endring og den nye forskriften har utløst krav til konsekvensutredning for flere tiltak rundt omkring i landet.

Ettersom dette er nytt lovverk, har Fiskeridirektoratet hatt liten erfaring i å bruke konsekvensutredninger i praksis. Det er også lite litteratur om konsekvensutredninger i forhold til akvakultur. Kyst- og havbruksavdelingen satt sammen en arbeidsgruppe (AKUMA) hvor de utarbeidet en rapport som gikk i gjennom regelverket og praktiseringen av bestemmelsene om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, samt bestemmelsene om miljøundersøkelser i akvakulturloven. Mitt inntrykk er derfor at det er behov mer kunnskap og praksis på dette feltet. Denne masteroppgaven er ment som et bidrag til å få innblikk i hvordan en konsekvensutredningsprosess skal foregå i forhold til akvakulturtiltak.

Marine Harvest Norway AS og Grieg Seafood Rogaland AS vil utvide produksjonen sin på enkelte lokaliteter i Rogaland utover det som er tillatt i dag fordi næringen ser et behov for å utnytte ressursene bedre og å effektivisere driften. Dagens maksimalt tillatte konsesjonsbiomasse (heretter kalt MTB) er på 3.120 tonn. MTB for en konsesjon er 780 tonn og man kan maksimalt ha 4 konsesjoner på en lokalitet, totalt 3.120 tonn.

Grieg Seafood AS søkte 27. september 2005 om utvidelse fra 3.120 tonn til 5.460 tonn på lokaliteten Nordheimsøyna i Finnøy kommune. Fiskeridirektoratet region Sør vurderte

søknaden for KU pliktig med begrunnelse at tiltaket falt inn under følgende kriterier i § 4 i forskriften om konsekvensutredning:

*Planer og tiltak etter § 3 skal behandles etter forskriften dersom de*

- b) er lokalisert i eller kommer i konflikt med viktige inngrepsfrie naturområder, eller utgjør en trussel mot direkte truede eller sårbare arter og deres leveområder eller mot andre områder som er særlig viktige for biologisk mangfold,*

Fiskeridirektoratet region Sør la vekt på eventuelle interaksjoner mellom villfisk og oppdrettsfisk samt parasitter og sykdomsspredning til villaks som mulig trussel mot villaksen.

I januar 2006 deltok oppdretterne i Rogaland og Fiskeridirektoratet region Sør i et fellesmøte i Tysvær. Der ble kravet om konsekvensutredningen av søknaden diskutert, og havbruksnæringen ble utfordret av regionkontoret til å utarbeide en felles konsekvensutredning for Ryfylke bassenget. Dette sa næringen ja til, hvor da Grieg Seafood AS og Marine Harvest Norway AS, sammen med konsulentfirmaet CapMare AS sto for utredningen.

## **1.2 Problemstilling.**

Våren 2007 sendte planseksjonen i Fiskeridirektoratet ut flere forslag til tema for masteroppgave til oss studenter ved masterprogrammet ”Water Resources and Coastal Management”. Forslaget som jeg valgte var denne:

*”Nye regler om KU plikt; hvordan utrede konsekvenser for akvakultur tiltak”.*

Jeg fikk utlevert konsekvensutredningsrapporten som ble utført for Ryfylke bassenget i 2005, samt saksdokumentene knyttet til saksprosessen. Dette er casestudiet mitt hvor jeg har intervjuet de forskjellige aktørene som var involvert i saksprosessen. I dette casestudie har ikke saksprosessen fulgt bestemmelsene i forskrift for konsekvensutredninger. Derfor er ikke denne saksprosessen representativ for lignende konsekvensutredninger.

Denne konsekvensutredningen er også den eneste som er gjort til nå i Norge som omhandler utvidelse av biomasse i matfiskanlegg sett i overordnet perspektiv.

Formålet med studiet av denne saksprosessen er å finne ut hvordan konsekvensutredningsprosessen forløp og sammenligne denne i forhold til saksbehandlingsbestemmelsene i forskriften for konsekvensutredninger (heretter kalt KU forskriften). Jeg skal i tillegg drøfte hva man kunne gjort annerledes og komme med innspill om hvilke erfaringer en kan dra nytte av denne spesifikke saksprosessen.

Hva en konsekvensutredning skal utrede med hensyn til hvilke type undersøkelser, avbøtende tiltak og andre naturfaglige problemstillinger som konsekvensutredningen skal belyse, er det ikke rom for å diskutere her. Dessuten vil det variere fra sak til sak, ettersom det er ulike grunner for at plikten om konsekvensutredning utløses.

For å gi svar på problemstillingene, har jeg valgt å sette opp fem punkter som jeg skal gå igjennom i diskusjonskapittelet:

- Redegjøre for hvilke ansvarsroller aktørene har i konsekvensutredningsprosessen.
- Se på overordnet plan i forhold tiltak etter sektorlov.
- Hvordan kommunikasjonen har foregått i konsekvensutredningsprosessen for Ryfylke bassenget.
- Ulike forventninger og forståelse aktørene har til innholdet i konsekvensutredningsrapporten.
- Hvilke erfaringer man kan dra nytte av fra dette casestudiet.

Begrepet konsekvensutredning blir ofte brukt både om saksbehandlingsprosessen, utredningen av konsekvensene og om dokumentet som prosessen resulterer i. Jeg bruker begrepet i alle tre sammenhenger, men skal forsøke å være tydelig på hva jeg mener i de ulike sammenhengene. I oppgaven forkorter jeg også konsekvensutredning til "KU" der jeg føler det er naturlig.

### **1.3 Akvakultur i Norge.**

Norge er verdens største produsent av laks og ørret. I Odelstingsproposisjonen nr. 61 "om lov om akvakultur" trekkes det frem at det er Norges lange og beskyttede kystlinje med

tilgjengelige arealer, samt rent hav med stor vannutskiftning som har gitt gode biologiske forutsetninger for oppdrettsproduksjonen.

Utslipp av næringssalter og organisk materiale fra akvakultur påvirker det omkringliggende miljø i ulik grad. Ettersom anleggene er flyttet til mer eksponerte områder enn tidligere og i områder med stor bæreevne og bedre biologiske resipientforhold, så vil ikke utslippene i dag generelt sett ikke utgjøre et miljøproblem på lokaliteten. Samtidig påpeker proposisjonen at det er velkjent at utslipp av organisk materiale i ”intensiv akvakultur”, kan påvirke bunnen under anlegget dersom spredning og nedbrytning av organisk materiale ikke er stor nok. Derfor er det viktig at oppdrettslokalitetene er tilpasset miljøforholdene. Hvis oppdrettsnæringen skal vokse i framtiden vil utfordringene for både forvaltningen og næringen være å håndtere de utfordringene knyttet til regional miljøpåvirkning fra utslipp av næringssalter og organisk materiale (Ot. prp. nr. 61: 12).

I tillegg har oppdrettsnæringen konkrete miljøutfordringer som bekjempelse av lakselus samt redusering av rømningstilfeller. Fiskeriforvaltningen har fastsatt både regelverk og krav til teknisk standard for anleggene (NYTEK – forskriften, Forskrift om internkontroll), dette for å begrense antall rømninger fra oppdrettsanleggene. Lakselus blir bekjempet gjennom en oppfølging av nasjonal handlingsplan ved særskilte driftskrav, samt utprøving av mer effektive behandlingsregimer. Dette kommer i tillegg til krav om maksimal tillatt biomasse på hver lokalitet, minste avstand mellom anlegg og brakklegging av lokaliteter ved utslaktning eller sykdomsutbrudd (Ot. prp. nr. 61: 13).

I Stortingsmeldingen nr. 19 (2004 – 2005) ”*Marin næringsutvikling. Den blå Åker*” ble det lagt frem om oppdrettsnæringens utvikling fra små, lokale familieeide selskaper med lokal forankring, hvor det i dag er en næring bestående av variert struktur med små og mellomstore bedrifter og noen store oppdrettskonsern. Ettersom det er en økende grad av kommersialisering har oppdrettsaktørene et større behov blant annet for å endre driftstrukturen for å være konkurransedyktig. Får næringen en friere tilpasning vil det gjøre at næringen blir mer fleksibel til å møte fremtidens utfordringer. Det er endret fokus i havbrukspolitikken, fra hvem som eier virksomheten til hvordan den drives. Stortingsmeldingen påpekte at næringen selv skal ta ansvar for en miljøtilpasset drift av anleggene og myndighetene skal sørge for at en forsvarlig forvaltning av areal og miljø, samt være en støttespiller der det er behov for kollektiv tilpasning (St.mld. nr. 19. 2004 – 2005).



## **1.4 Endringer i marin forvaltning.**

Det er blitt foreslått endringer innenfor marin forvaltning. Odelsproposisjonen nr. 10: *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* foreslår at fra 2010 skal fylkeskommunene overta flere ansvarsområder innenfor marin sektor. Forslaget inneholder lovendringer på fagområder som i dag forvaltes blant annet av Fiskeri- og kystdepartementet. Relevant for denne konteksten er at deler av forvaltningen av akvakultur er oppgaver som er foreslått overført til det nye folkevalgte organet. Hovedmålet til forvaltningsreformen er å sikre en velfungerende offentlig sektor på alle tre nivåer, hvor det regionale nivået skal fornyes og styrkes. Reformen skal også bidra blant annet til *”en mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng innenfor den enkelte region”* (Ot. prp. nr 10: 9).

Forvaltningsreformen medfører at kontroll- og tildelingsoppgavene i akvakulturforvaltningen blir splittet. Regionkontorene skal fremdeles ha ansvar for tilsyns- og kontrollopgaver. Ansvarsområder som er foreslått skal bli overført fra Fiskeridirektoratet sine regionkontorer til fylkeskommunene er:

- Tildeling av matfiskkonsesjoner av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann (antallsbegrensede tillatelse).
- Klarering av lokaliteter og koordineringsfunksjonen som Fiskeridirektoratet sine regionkontor har hatt.
- Søknader angående tillatelse om endringer av eksisterende akvakultur tillatelse, som for eksempel utvidelse av biomasse eller areal endring.
- Oppgaven som ansvarlig myndighet i henhold til KU forskriften.

Ettersom de faglige vurderingene skal gjøres i tilknytning til behandling av søknader og tillatelse om utvidelse av anlegg skal overføres til Fylkeskommunen, skal derfor også oppgaven som ansvarlig myndighet i henhold til KU forskriften overføres til fylkeskommunene (Ot. prp. nr. 10: 50-52).

Slik jeg leser forvaltningsreformen, kan jeg ikke se store endringer for oppdrettsnæringen annet et at de nå skal forholde seg til et annet organ og at det kan bli lengre saksbehandlingstid i oppstartsfasen. Jeg har likevel valgt å ta dette punktet med i oppgaven,

ettersom Fiskeridirektorat sine regionkontor ikke lenger skal være ansvarlig myndighet i KU sammenheng fra 2010.

## **1.4 Strukturen i oppgaven.**

Kapittel to handler om konsekvensutredninger hvor da formål om konsekvensutredninger, saksbehandlingsbestemmelsene i forskrift for konsekvensutredning, forholdet mellom konsekvensutredning og behandling av søknad av akvakultur tiltak, samt generelle kritiske punkt i konsekvensutredningsprosessen.

I kapittel 3 beskriver jeg metodene som jeg har benyttet meg av for å kunne besvare oppgavens ulike problemstillinger. Den metodiske tilnærmingen omfatter semi-strukturerte intervjuer, analyse av saksdokumenter og diskursanalyse. Kapitlet inkluderer også begrunnelse for valg av metode, samt en drøftelse av etiske perspektiv av intervju som metode.

I kapittel fire viser jeg casestudiet mitt som er saksprosessen for konsekvensutredningen i Ryfylke bassenget, samt et sammendrag av KU rapporten.

I kapittel fem vil jeg presentere empiriske funn gjennom en diskursanalyse som tar opp informantenes holdninger og forventninger til KU, både som et forvaltningsverktøy og innholdet i konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget. Disse holdningene vil gi en forklaring for aktørenes handling i KU prosessen, da dette er viktig å få frem i forhold til hvorfor saksprosessen har forløpt seg slik som den har gjort. Intervjuene som jeg har gjennomført og saksdokumentene er grunnlaget for diskursanalysen.

I kapittel seks vil jeg diskutere videre casestudiet opp mot bestemmelsene i forskrift for konsekvensutredning og tilhørende odelstingsproposisjoner og andre offentlige dokumenter, hvor jeg tilslutt vil forsøke å trekke noen avsluttende konklusjoner om hvordan en konsekvensutredningsprosess ideelt skal forløpe.

## **Kapittel 2: Konsekvensutredning.**

## **2.1 Formål med konsekvensutredninger.**

Bestemmelsene om konsekvensutredning er nedfelt i plan- og bygningsloven, hvor disse bestemmelsene er beskrevet nærmere i forskrift om konsekvensutredninger.

Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger er å klargjøre virkningene av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn (Ot.prp. nr 47: 2).

Disse bestemmelsene er grundige saksbehandlingsregler for tiltak som er avhengige av offentlig tillatelse. Utredningen skal kartlegge miljøvirkninger på tvers av sektorer, på kort og lang sikt, summen av virkninger og interaksjoner med andre eksisterende eller planlagte tiltak. I tillegg skal utredningen prøve å avdekke hvilken kunnskap som mangler og hvilken usikkerhet som eksisterer med hensyn til mulige framtidige miljøpåvirkninger. På grunnlag av en slik saksprosess blir det tatt en avgjørelse om plan eller tiltak skal tillates, eventuelt hvilket innhold planen skal ha og hvilke vilkår som skal settes til tillatelsen (Schütz, 2007: 27).

Formålsparagrafen er lik både i plan- og bygningsloven og i forskrift om konsekvensutredninger. Den nye planloven trer ikke i kraft før 1. juli 2009, men jeg har valgt å gjengi formålsparagrafen fra den nye loven ettersom ordlyden er ganske lik i den nye planloven i forhold til plan- og bygningsloven fra 1985.

Formålet til konsekvensutredning er nedfelt i den nye planloven § 14-1 og i § 1 i forskrift om konsekvensutredninger:

*”Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres.”*

Videre står det i § 1 i forskrift om konsekvensutredninger:

*”Forskriften stiller utfyllende krav til saksbehandling for planer og tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Saksbehandlingen etter forskriften skal også ivareta krav til utredning og dokumentasjon som følger av annet lovverk og som er relevante i forhold til den beslutningen konsekvensutredningen skal ligge til grunn for.”*

Konsekvensutredningsbestemmelsene er prosessledende bestemmelser. Et krav om konsekvensutredning, må ifølge Backer (2002: 32) betraktes som et krav til saksbehandlingen, et prosessuelt krav som ikke i seg selv stiller noen krav til selve innholdet i avgjørelsen. Avgjørelse om gjennomføring av tiltak fattes i medhold av annet lovverk som det står i § 1. ”Annet lovverk” som er relevant i denne sammenheng er blant annet plan- og bygningsloven, akvakulturloven og forurensningsloven.

Hovedformålet til en konsekvensutredning er å gi informasjon om de sannsynlige og mulige miljøkonsekvenser av plan eller tiltak, slik at det organet som skal ta stilling til forslaget har et bedre grunnlag for å ta en avgjørelse. I tillegg er ett av de sentrale målene med en konsekvensutredning å vise fram virkningene av ulike alternativ, både alternativ bruk av areal, alternative plasseringer av et tiltak eller valg mellom ulike teknologiske løsninger (Schütz, 2007: 24).

Backer (2002: 132) nevner de samme formålene til konsekvensutredninger som Schütz (2007). I tillegg påpeker han at ettersom avgjørelsen får et bedre kunnskapsgrunnlag gjennom en konsekvensutredningsprosess vil det også gi en bredere aksept av de vedtakene som blir truffet. Konsekvensutredninger skal nemlig også være et demokratiserende element i beslutningsprosessen og fremme rettsikkerheten. Ved å gi et bredt grunnlag for avgjørelsene, kan de fremme både en mer korrekt rettsanvendelse og en mer relevant skjønnsutøving.

Prinsippet om bærekraftig utvikling ble fastsett i rapporten ”*Vår felles framtid*” i Brundtland rapporten 1987. Det ble poengtert at konsekvensutredninger er et viktig miljøpolitisk verktøy i forhold til føre – var - prinsippet og bærekraftig utvikling.

I Miljøverndepartementet sin stortingsmelding om ”*miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*”, står det at en miljøpolitikk som er sektorovergripende, vil kreve en helhetlig virkemiddelbruk på tvers av sektorene. Videre står det i stortingsmeldingen at miljøvernpolitikken må legge til rette for at miljøhensyn blir integrert i rammevilkårene for alle sektorer i samfunnet. Hvis miljøhensyn blir integrert tidlig i beslutningsprosessen, vil det innebære mer forebygging av miljøproblemer, noe som oftest er mindre ressurskrevende enn å reparere (Miljøverndepartementet 1997: 25). En konsekvensutredning skal som sagt kartlegge

miljøvirkninger på tvers av sektorer og sørge for at miljøhensyn blir tidlig integrert i beslutningsprosessen og er derfor et helhetlig virkemiddelbruk når tiltak eller planer skal utredes.

## **2.2 Konsekvensutredningen sin opprinnelse.**

Konsekvensutredninger har sin opprinnelse fra USA da loven *The American National Environmental Protection Act* (NEPA) ble vedtatt i 1970. Denne kom som et resultat av negative miljøkonsekvenser av ulike tiltak kom overraskende på befolkningen og beslutningstakerne. Denne loven hadde som hensikt å forebygge eller forhindre skade på miljøet. Dette skulle oppnås gjennom en systematisk og tverrfaglig tilnærming slik at beslutningstakerne visste hvilke miljøkonsekvenser et tiltak kunne føre til og dermed kunne miljøverdier bli tatt hensyn til i beslutningsprosessen (Tennøy, 2005: 31).

Her i Norge er bestemmelsene om konsekvensutredninger relativt ungt, for først i 1990 ble de norske bestemmelsene om konsekvensutredninger tatt inn som eget kapittel i Plan og Bygningsloven. Norge har forpliktet seg til å tilpasse og innarbeide gjeldende EU- direktiver gjennom EØS – avtalen inn i norsk lovgivning. Bestemmelsene ble endret både i 1995 og i 1999 som en tilpasning til EUs Rådsdirektiv. Hele forskriften om konsekvensutredninger ble revidert i 2004 som også i følge av EUs Rådsdirektiv, hvor det hadde blitt gjort en vurdering om visse planers innvirkning på miljøet. 1. april 2005 ble det fastsatt en ny forskrift om konsekvensutredninger. I denne forskriften er den utvidet til også å gjelde visse planer etter plan- og bygningsloven (Ot. prp. nr. 47: 3).

## **2.3 Konsekvensutredning og akvakultur.**

Ifølge forskrift om konsekvensutredninger § 3 nr 2 bokstav i) skal Fiskeridirektoratet vurdere "større akvakulturanlegg og settefiskanlegg for mer enn 5 millioner stk" i forhold til kriteriene som er listet opp under § 4, som har vesentlige virkninger for miljø, natur og samfunn. Har tiltaket slike virkninger, skal Fiskeridirektorat sine regionkontor kreve KU.

**”§ 3. Planer og tiltak som skal vurderes etter forskriften § 4**

*Følgende planer og tiltak skal behandles etter forskriften kapittel III dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, jf. kriteriene i § 4:*

*2. Tiltak som krever tillatelse etter sektorlover:*

*i) større akvakulturanlegg og settefiskanlegg for mer enn 5 millioner stk. Fiskeridirektoratet er ansvarlig myndighet, ”*

Med ”større akvakulturanlegg” har Fiskeri- og Kystdepartementet definert som anlegg over 3.600 tonn MTB (maksimal tillatt biomasse) i brev til Fiskeridirektoratet 29. september 2005:

*”Som hovedregel anses et anlegg større enn 3.600 tonn MTB å være omfattet av kriteriet ”større akvakulturanlegg” i forskrift om konsekvensutredninger § 3 nr 2 bokstav i) Anlegg med en konsesjonsbiomasse på 3.600 tonn MTB eller mindre omfattes som hovedregel ikke av kriteriet”.*

I samme brev nevner også Fiskeri- og Kystdepartementet at hovedregelen kan fravikes når:

*”...Dersom Fiskeridirektoratet finner det nødvendig på grunnlag av en skjønnsmessig vurdering av forskriftens § 4 og forholdene ved lokaliteten, kan hovedregelen fravikes. Basert på de nevnte forutsetninger kan Fiskeridirektoratet kreve konsekvensutredning også for anlegg som har mindre enn 3.600 tonn MTB”.*

#### **”§ 4. Kriterier for vurdering av vesentlige virkninger for miljø, naturressurser og samfunn**

*Planer og tiltak etter § 3 skal behandles etter forskriften dersom de*

*a) er lokalisert i eller kommer i konflikt med områder med særlig verdifulle landskap, naturmiljø, kulturminner eller kulturmiljø som er vernet eller fredet, midlertidig vernet eller fredet eller foreslått vernet eller fredet, eller hvor det finnes eller er stor sannsynlighet for å finne automatisk fredete kulturminner som inngår i et kulturmiljø med stor tidsdybde,*

*b) er lokalisert i eller kommer i konflikt med viktige inngrepsfrie naturområder, eller utgjør en trussel mot direkte truede eller sårbare arter og deres leveområder eller mot andre områder som er særlig viktige for biologisk mangfold,*

*g) gir vesentlig økning i antall personer som utsettes for høy belastning av luftforurensning eller støy, eller kan føre til vesentlig forurensning til jord, vann og sedimenter, eller medfører risiko for alvorlige ulykker, stråling og ras- og flomsituasjoner,*

I forhold til akvakultur er kriteriene *a)*, *b)* og *g)* de mest aktuelle.

Før den nye forskriften kom i 2005, kunne bare matfiskanlegg med et maksimalt tonn biomasse på mer enn 48 000 m<sup>3</sup> konsekvensutredes (3.120 MTB). Den størrelsen gjaldt imidlertid ikke når grensen ble nådd ved utvidelser. Etter det Direktoratet for Naturforvaltning (brev 05.10 2006) er kjent med, ble det ikke utført KU for akvakulturtiltak før 2005.

I Forskriften om konsekvensutredninger fra 1999, var størrelseskriteriene formulert annerledes;

*”Lokaliteter for flytende/flyttbare oppdrettsanlegg i sjø på 48 000 m<sup>3</sup> eller mer. Lokaliteter for faste anleggsinstallasjoner for matfiskoppdrett på 36 000 m<sup>3</sup> eller mer. Settefiskanlegg på 2,5 mill. stk. eller mer.”*

Siden lovverket er nytt har det dukket opp nye problemstillinger under saksprosessene. Et eksempel var spørsmålet om hvem som var ansvarlig myndighet for KU av settefiskanlegg. Dette spørsmålet ble reist fordi kommunen er ansvarlig myndighet for næringsbygg på 5000 m<sup>2</sup> som krever reguleringsplan, jf. § 3 nr 1. Et settefiskanlegg kan være et slikt bygg. Spørsmålet ble sendt til Miljøverndepartementet og de kom frem til at så lenge settefiskanlegg er hovedformålet for næringsbygget, er Fiskeridirektoratet ansvarlig myndighet. Nye problemstillinger vil sikkert dukke opp etter hvert som flere konsekvensutredninger blir utført.

## **2.5 Regler for saksbehandling i KU – forskriften.**

Fiskeridirektoratet har delegert myndighetsansvaret for KU til regionkontorene som da skal avgjøre om det skal stilles krav om KU til tiltaket. Regionkontorene har fått dette ansvaret fordi Fiskeridirektoratet sentralt er klageorgan for alle vedtak angående akvakultur. Hvis Fiskeridirektoratet behandlet høringsdokumenter om KU, ville dette komme i konflikt med rollen som klageorgan. Derfor blir verken utredningsprogram eller KU sendt på høring til Fiskeridirektoratet sentralt.

En KU prosess skal gi en mer grundig og spesifikk saksbehandling enn det saksbehandlingen etter akvakulturloven sikrer, da med hensyn til kriteriene i § 4 i forskriften. En konsekvensutredning skal som sagt inneholde ny dokumentasjon som omhandler tiltakets konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn. Denne dokumentasjonen skal komme i tillegg til en fullstendig søknad med korrekte vedlegg som for eksempel kart, resipientundersøkelse og anleggstegninger. Under § 6 i akvakulturloven, står det om generelle vilkår for tildeling av akvakulturtillatelse;

*”Departementet kan etter søknad gi tillatelse til akvakultur dersom:*

- a) det er miljømessig forsvarlig,*
- b) kravene i § 15 om forholdet til arealplaner og vernetiltak er oppfylt,*
- c) avveiningen av arealinteresser etter § 16 er foretatt, og*
- d) det er gitt tillatelser som kreves etter:*
  - lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet m.v.,*
  - lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall,*
  - lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v., og*
  - lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tildeling av akvakulturtillatelse, herunder om krav til søknad og kriterier for innvilgelse av søknad”.*

En KU skal altså både gi grundigere og ny informasjon om tiltaket enn det den ordinære søknadsbehandlingen etter akvakulturloven kan gi. En KU prosess tar ofte lang tid, i tillegg er det dyrt for tiltakshaver å utarbeide en KU. Derfor bør det ikke kreves for alle typer tiltak. Hvis man gjennomfører KU for tiltak som har små eller allerede kjente konsekvenser, vil det



innebære unødvendig bruk av ressurser som kan bidra til å underminere KU systemet sin legitimitet (Tesli, 2005: 4)

### **2.5.1 Samordning mellom saksbehandlingsbestemmelsene i akvakulturloven og KU forskriften.**

I rundskrivet om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven (2000: 36) står det at behandlingen etter bestemmelsene om KU skal skje så samordnet som mulig med søknadsbehandlingen for tiltaket. I dette tilfelle samordning med søknadsbestemmelsene etter akvakulturloven. Hensikten med samordning er blant annet for å sikre at innspillene som kommer frem under behandlingen etter KU bestemmelsene blir nyttiggjort i søknadsprosessen. I tillegg vil samordning sikre en mer effektiv behandling av saken, samt sikre en forutsigbar prosess for tiltakshaver og berørte.

Videre står det i rundskrivet at for å tilrettelegge for en samordning av utredningsarbeidet er det også viktig at utredningen etter KU bestemmelsene sees i sammenheng med arbeidet med å fremskaffe nødvendig dokumentasjon som grunnlag for søknadsbehandlingen. Det blir også påpekt at konsekvensutredningen og søknaden kan redigeres som ett dokument, hvor dette dokumentet vil da bli søknad med tilhørende konsekvensutredning, dette samsvarer med § 8 femte ledd i KU forskriften.

### **2.5.2 Søknadsprosedyren for oppdrettstillatelse.**

Når det søkes om etablering eller utvidelse av matfiskanlegg, er det søkers ansvar å finne egnet lokalitet. Faktorer blant annet om strøm, toppgrafiske og geografiske forhold og avstanden fra etablerte anlegg skal vurderes ved nyetablering og utvidelse av oppdrettsanlegg (Rogaland Fylkeskommune 2000: 48). Søker utarbeider søknad med relevante opplysninger etter de aktuelle lovverk. Disse søknadene skal sendes til Fiskeridirektoratet sitt regionkontor i den regionen det søkes om lokalisering. Regionkontoret sender søknaden på høring til sektormyndighetene og kommunen lokaliteten befinner seg i. Det er søkers ansvar å sørge for at søknaden legges ut til offentlig innsyn og kunngjøres (Fiskeridirektoratet, 2008: 4).

Etter bestemmelsen i akvakulturloven § 8 er regionkontoret sammen med Fylkesmannens miljøvernavdeling, Kystverket, Mattilsynet, kommunen og eventuelt Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) pliktig til å foreta en effektiv og samordnet søknadsbehandling. Dette betyr at alle vedtak, uttalelser og eventuelt dispensasjoner i forbindelse med akvakultursøknaden skal koordineres av slik at søkeren kan forholde seg til en helhetlig forvaltning (Ot. prp. nr. 61: 62).

Kystverket avgjør søknaden etter havne- og farvannsloven, Mattilsynet avgjør søknaden etter matloven, NVE etter vannressursloven (ved inngrep i ferskvann) og Fylkesmannens miljøvernavdeling avgjør søknaden etter forurensningsloven.

Etter at regionkontoret har mottatt høringsuttalelsene fra sektormyndighetene, skal regionkontoret avgjøre søknaden etter akvakulturloven, jf. § 6.

## **2.6 Saksgangen; fra søknad til utredning.**

Kyst- og havbruksavdelingen i Fiskeridirektoratet, har utarbeidet en veileder;

*”Konsekvensutredninger og miljøundersøkelser ved etablering av akvakultur”* (2009: 9) hvor det da gjøres rede for regelverk og praktisering av bestemmelsene i KU forskriften. Ifølge veilederen er det ikke tvil om det skal kreves en KU når det søkes om et settefiskanlegg som har planer om å ha mer enn 5 millioner settefisk, eller når et matfiskanlegg skal ha mer enn 3.600 tonn MTB og dette åpenbart vil få vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Det er også viktig at det ikke kreves KU hvis det er åpenbart at søknaden vil bli avslått på grunnlag av andre lover eller vedtak, som for eksempel akvakulturloven, forurensningsloven og St.prp. nr 32 (2006-2007) om etablerte nasjonale laksefjorder.

I veilederen vises det også til tilfeller hvor det må gjøres en *skjønnsmessig* vurdering om tiltaket er KU – pliktig;

- Matfiskanlegg som er større enn 3.600 tonn MTB, men man er usikker på de vesentlige virkningene etter § 4 i forskriften.
- Settefiskanlegg som har mer enn 5 millioner settefisk, men man er usikker på de vesentlige virkningene etter § 4 i forskriften.
- Matfiskanlegg som er mindre enn 3.600 tonn MTB og samtidig vil det åpenbart gi negative konsekvenser etter § 4 i forskriften.

- Matfiskanlegg som er mindre enn 3.600 tonn MTB, men man er usikker på de vesentlige virkningene etter § 4 i forskriften.

Når regionkontorene får inn en søknad enten om etablering av et settefiskanlegg, matfiskanlegg eller utvidelse av et anlegg, skal det altså først vurderes om tiltaket er KU – pliktig. Tiltakshaver skal gi relevante opplysninger til regionkontoret slik at søknaden kan vurderes etter § 4 kriteriene. I forskriftens § 1 sjette ledd, står det at den som søker om tillatelse etter sektorlov (akvakulturloven), selv skal vurdere om tiltaket faller inn under forskriftens saklige virkeområde. Videre står det at kostnadene ved utarbeidelse av forslag til program og konsekvensutredning bæres av forslagsstiller som videre vil bli kalt tiltakshaver.

Når regionkontoret har fått relevante opplysninger om tiltaket, skal det gjøres en midlertidig vurdering om tiltaket faller inn under kriteriene i § 4. Deretter skal denne vurderingen sammen med tiltakshaver sine opplysninger sendes til berørte myndigheter som skal gi en uttalelse på bakgrunn av kjent kunnskap. Dette er Fylkesmannens miljøvernavdeling, fylkeskommunens kulturminnemyndighet, vertskommunen eller eventuelt Sametinget. Disse får som regel en frist på fire uker til å gi en skriftlig tilbakemelding. Dette er opplyst i forskriften under § 3 nr. 3 femte ledd.

Regionkontoret avgjør på bakgrunn av opplysninger gitt av tiltakshaver og berørte myndigheter om tiltaket er KU – pliktig.

Viser det seg at søknaden ikke er KU - pliktig, følges det i stedet en ordinær saksbehandling etter akvakulturloven og dermed avsluttes saksprosessen etter bestemmelser om KU. Endelig avgjørelse skal så sendes som brev til tiltakshaver, Fylkesmannen sin miljøvernavdeling og kommunen. Endelig avgjørelse kan ikke påklages, jf. forskriften § 1. femte ledd. Regionkontoret må da også sørge for at begrunnelsen for avgjørelsen og de innkomne uttalelsene fra de berørte myndigheter, vises frem i søknaden når den sendes på høring eller legges ut til offentlig ettersyn under ordinær saksbehandling.

### **2.6.1 Forslag til plan- og utredningsprogram.**

Etter at det er blitt avgjort at tiltaket er utredningspliktig, er neste spørsmål hva utredningen skal inneholde.

Under § 5 første ledd i forskriften står det at tiltakshaver skal tidligst mulig under forberedelsen av planen utarbeide et forslag til planprogram. For tiltak etter sektorlov skal det utarbeides et forslag til utredningsprogram. Ettersom casestudiet mitt handler om utvidelse av akvakulturanlegg og dermed er et tiltak etter sektorlov, vil jeg kun skrive videre det som har med tiltak etter sektorlov under bestemmelsene om saksbehandlingen.

I § 5 andre ledd, står det at utredningsprogrammet skal ligge til grunn for utarbeidelse av søknad med konsekvensutredning. I tillegg skal det under utforming av programforslaget, tas hensyn til det som står i vedlegg II; *”rammer for krav til innhold i konsekvensutredningen”* og under § 8; *”Innhold og utforming av plan eller søknad med konsekvensutredning”*.

Utarbeiding av plan- eller utredningsprogram er en sentral fase i KU - prosessen. Forskriftens § 5 femte ledd tar opp hva forslaget til utredningsprogrammet skal beskrive. Programmet skal gi en beskrivelse av tiltaket og antatte problemstillinger som vil bli belyst, og hvilke alternativer som vil bli vurdert. Forslaget skal også redegjøre for hvilke forhold som er avklart i overordnet plan og hvilke utredninger som foreslås å inngå i søknaden med KU, samt hvilke metoder som vil bli brukt. Forslaget skal i tillegg inneholde kart som viser plan- eller tiltaksområdet og lokaliseringen av tiltaket innenfor dette.

Programmet skal også sørge for at konsekvensutredningen ikke blir for generell, men at det fokuseres på spørsmål som er relevante for avgjørelsen (Schütz, 2007: 171).

Blir det en tidlig avklaring av motsetninger, vil det hindre mulige forsinkede og kostnadskrevende endringer senere i prosessen. En offentlig medvirkning under utformingen av utredningsprogrammet er et av målene i forskriften. Da kan allmennheten få mulighet til å medvirke mens det er faktisk er mulig å påvirke utfallet i utredningen. I forskriften under § 5 tredje ledd gjør det klart at *”forslaget til utredningsprogram skal beskrive opplegg for informasjon og medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt”*. Hvis tiltakshaver tar hensyn til offentlige fagetater og lokalkjente privatpersoner sine innspill tidlig i prosessen, kan dette gi større legitimitet til avgjørelsen. I tillegg vil dette være en garanti for rettstrykgheten for tiltakshaver ettersom ikke skal bli krevd andre og mer omfattende utredningskrav enn det programmet fastsetter. (Schütz, 2007: 171).

I Odelsproposisjonen nr. 47 (2003 – 2004) ”*Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (konsekvensutredninger)*”, står det høring av forslag av utredningsprogram skal samordnes med de ordinære saksbehandlingsreglene som gjelder. I dette tilfellet er det saksbehandling etter akvakulturloven. (Ot. prp. nr. 47: 10).

Odelsproposisjonen nr. 47 (2003 – 2004) går en også nærmere inn på innholdet i utredningsprogrammet. Ved fastsetting av utredningsprogram har en mulighet til å gi premisser for det videre arbeidet. Det betyr at det kan stilles krav om vurdering av realistiske alternativer og det skal også klargjøres hvilke forhold som skal redegjøres nærmere i konsekvensutredningen. Dette kan være undersøkelser som betraktes nødvendig for å klargjøre mulige virkninger av forslaget. Proposisjonen understreker at en skal bygge på foreliggende kunnskap og at det er viktig å begrense innhenting av ny kunnskap til spørsmål som er relevant i forhold til søknadsbehandlingen, med det hvilke vilkår som er naturlig å stille knyttet til gjennomføring av tiltaket (Ot.prp. nr 47: 11).

### **2.6.2 Forskjellen mellom KU for overordnede planer og KU for søknad for tiltak.**

I forskriften skilles det mellom planprogram og utredningsprogram. Planprogram er for overordnede planer, mens et utredningsprogram er for søknader for tiltak. Vedlegg II ”rammer for krav til innhold i konsekvensutredningen”, er delt inn i to lister, ”A. *Konsekvensutredning for overordnede planer*” og ”B. *Konsekvensutredning for søknad og planer for tiltak*”. Disse to listene har flere like krav til innholdet i konsekvensutredningen, men skilles blant annet ved at i overordnede planer skal man ha en redegjørelse for hvilke alternativer som er vurdert, jf. Vedlegg II, A, *Konsekvensutredning for overordnede planer*, bokstav f). Mens konsekvensutredning søknad og planer for tiltak skal etter liste B gi en beskrivelse av 0-alternativ, jf bokstav a), hvor alternativet er at tiltaket ikke realiseres som foreslått. En beskrivelse av 0-alternativet betyr at man skal gi en vurdering for den fremtidige situasjonen dersom det planlagte tiltaket ikke blir gjennomført hvor da dette skal vurderes i forhold til konsekvensene av det planlagte tiltaket.

I rundskrivet om konsekvensutredninger etter plan og bygningsloven (2000: 23) blir det presisert hva alternativer menes, som da er alternative tekniske løsninger enn de foreslåtte.

Alternativer for utforming og tilpasning av tiltaket og alternative lokaliseringer av tiltaket. Videre står det at hva som regnes som aktuelle alternativer, skal ansvarlig myndighet avgjøre i hver enkelt sak gjennom fastsetting av utredningsprogram.

Ifølge Schütz (2007: 28) er det i litteraturen vanlig å skille utredningene på tiltaksnivå og på strategisk nivå. Strategiske konsekvensutredninger er utredninger knyttet til et overordnet plannivå som legger rammer for et større område av aktiviteter. Et eksempel i denne sammenheng, er en overordnet plan hvor man kan vurdere flere alternativ på hvor et utvidet anlegg bør lokaliseres. De ulike alternativene kan illustreres i et GIS kart. Dette blir også nevnt i høringsdokumentet til utkastet til forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven (2004) hvor det står at spørsmål om lokaliseringalternativer normalt skal drøftes i overordnet plan og at tiltak som er i samsvar med gjeldene planer skal det normalt ikke stilles krav til vurdering av alternative lokaliseringer. Her vil vurdering av alternativ innebære tilpasninger innen området og alternativer for utforming.

Utredning på tiltaksnivå er knyttet til planlegging av konkrete tiltak hvor som regel valg av plassering og løsning allerede er valgt før utredningsprosessen starter. Bærekraftige alternativer for lokalisering av oppdrettsanlegg kan derfor være begrenset på tiltaksnivå Schütz (2007: 28).

Schütz (2007: 28) skriver at utviklingen av krav til strategiske konsekvensutredninger er et svar på de manglene som henger ved KU på tiltaksnivå. Utredninger på tiltaksnivå kan sees på som kun en reaksjon på søknader om utbygging, hvor en ikke klarer å styre utbygging bort fra særlige sårbare områder og mot områder som er mer bærekraftig. Schütz (2007) konkluderer med at en strategisk KU vil være bedre egnet for å vurdere kumulative konsekvenser av flere tiltak.

I Odelsproposisjonen nr. 47 vises det til internasjonale erfaringer med konsekvensutredninger tyder på at øker en ressursinnsatsen på oversiktplannivå, vil det kunne gi besparelser på tiltaksnivå. Videre påpekes det at dette vil kunne redusere behovet for konsekvensutredninger på det enkelte tiltak hvis det ikke medfører vesentlig andre konsekvenser enn de som allerede er utredet i forbindelse med overordnet plan (Ot.prp. nr 47: 8).

### 2.6.3 § 6 Høring, behandling og fastsetting av program.

Deler av kapittel VII-a. om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven ble opphevet i september 2004 i forbindelse med ny forskrift. Da ble det i § 33 – 3 (melding med forslag til utredningsprogram) presisert at tiltakshaver skulle sende meldingen til ansvarlig myndighet. Videre står det i den opphevede paragrafen at ”*myndigheten sender melding til uttalelse til berørte myndigheter og interesse organisasjoner, legger den samtidig ut til offentlig ettersyn i kommunen(e) hvor tiltaket søkes etablert*”.

Melding er i den nye forskriften borte som begrep, men funksjonen er den samme hvor den da inngår i plan- og utredningsprogram (Strand, 2005: 16).

I dagens forskrift om konsekvensutredning er ordlyden slik (jf. § 6 første ledd):

*”Forslag til program skal sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn”*

Det blir altså ikke presisert *hvem* som skal sende utredningsprogrammet på høring. Dette spørsmålet gjelder ikke for planprogram, forskriften er her tydelig på at det er planmyndigheten som skal sende planprogram på høring, jf. plan- og bygningsloven § 27-1 nr 1 annet ledd, § 20-5 første ledd og § 19-4 første ledd.

I Odelsproposisjonen nr. 47 (2003 – 2004) står det at den nye forskriften er en forenkling av tidligere regelverk om konsekvensutredninger. Derfor ble detaljerte bestemmelser av enkelte trinn i prosessen utelatt. Dette gjaldt da detaljerte bestemmelser som viser saksgangen mellom ansvarlig myndighet og tiltakshaver knyttet til program og konsekvensutredning.

Proposisjonen hevder at disse bestemmelsene kunne ”*være til hinder for mer fleksible løsninger*”. Eksempel på en fleksibel løsning er at tiltakshaver selv mottar høringsuttalelser og foretar en selvstendig vurdering av innkomne merknader, under dette behov for endringer i plan- eller utredningsprogrammet og tilpasninger til tiltaket eller planen. I tillegg kan det gis fullmakt til forslagstiller/tiltakshaver å stå for det praktiske arbeidet med utsendelse av forslag til program og oppsummering av uttalelsene (Ot.prp. nr 47: 6).

I rundskrivet om konsekvensutredninger etter plan og bygningsloven (2000: 21) står det også at tiltakshaver kan stå for det praktiske arbeidet med utsendelse av melding, men det må avtales først med ansvarlig myndighet.

I høringsdokumentet til utkastet til forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven (2004) står det derimot at *”hovedprinsippet er at det er plan- eller tillatelsesmyndigheten som er ansvarlig for saker som omfattes av forskriften behandles i samsvar med forskriftens bestemmelser”*.

I rundskrivet om konsekvensutredninger etter plan og bygningsloven (2000: 19) står det at tiltakshaver alltid bør kontakte ansvarlig myndighet ved utarbeidelse av meldingen, blant annet for å drøfte aktuelle alternativer og andre relevante problemstillinger knyttet til tiltaket. Det anbefales at det holdes et møte mellom tiltakshaver og ansvarlig myndighet før meldingen sendes inn for å legge en tidsplan for behandlingen av saken, avklare de ulike parter roller og ansvar og samordne saksbehandlingen med den ordinære søknadsprosessen for tiltaket.

I plan- og bygningsloven under den opphevede § 33 – 6, sto det at etter at tiltakshaver hadde sendt inn konsekvensutredningen, skulle ansvarlig myndighet sende til uttalelse til berørte myndigheter og interesse organisasjoner, legger den samtidig ut i offentlig ettersyn og deretter holde et offentlig møte om konsekvensutredningen.

Odelsproposisjonen nr. 47 (2003 – 2004) foreslo at bestemmelsen om obligatorisk møte knyttet til høring av konsekvensutredningen (jf. § 33 – 6 Pbl, 1985) skulle utelates. Dette var fordi det viste seg at oppslutningen om møtene varierte mye. Proposisjonen foreslo at myndighetene heller burde vurdere andre tiltak for medvirkning ut over de krav til offentlighet som ligger nedfelt i bestemmelsene. Det ble påpekt at i mange tilfeller vil derimot et møte være formålstjenlig, men da må det holdes i en tidligere fase i prosessen, for eksempel i forbindelse med i høringen av plan – eller utredningsprogram. Poenget er at ansvarlig myndighet skal selv vurdere hvilke virkemidler for informasjon og medvirkning som velges og når i prosessen dette skal anvendes (Ot.prp. nr 47: 7).

Etter at ansvarsrollene er fordelt, skal enten tiltakshaver eller ansvarlig myndighet så sende forslaget til utredningsprogram på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner. Høringen skal også legges ut til offentlig ettersyn, normalt til de to mest leste avisene i området for å orientere berørte enkeltpersoner og andre interesserte. Frist for uttalelser settes og denne bør ifølge § 6 ikke være kortere enn seks uker. Høringen skal bidra til medvirkning gjennom diskusjon og uttalelser om tiltaket og dets konsekvenser (Strand, 2005: 19).



Dersom berørte myndigheter vurderer tiltaket på grunnlaget av forslaget kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal dette vises i uttalelsen til forslaget til utredningsprogrammet, jf. § 6 tredje ledd. Da skal også forslaget til programmet forelegges til Miljøverndepartementet før fastsetting. Miljøverndepartementet skal innen to uker gi tilbakemelding om det vil bli gitt merknader til programmet, jf. § 7.

Videre står det i § 6 fjerde ledd at disse uttalelsene skal vurderes av ansvarlig myndighet og på bakgrunn av forslaget og tilhørende uttalelser skal fastsette program for utredningsarbeidet. Det skal redegjøres for innkomne uttalelser og hvordan disse er vurdert og ivaretatt i fastsatt program.

På denne måten blir høringen dokumentert og de som gitt uttalelser får en tilbakemelding om hvordan deres merknader er vurdert.

I neste ledd står det at programmet skal fastsettes normalt senest innen 10 uker etter fristen for uttalelse til forslaget. I tillegg skal det sendes kopi av fastsatt program til dem som ga uttalelser til forslaget.

#### **2.6.4 § 8, Innhold og utforming av plan eller søknad med konsekvensutredning.**

I neste paragraf, § 8, blir det gjort rede for hva søknaden med konsekvensutredning skal innholde og hvordan den skal utformes. Dette er som sagt tiltakshaver som er ansvar for. Søknad med KU skal utarbeides på bakgrunn av fastsatt utredningsprogram som og skal være relevant i forhold til de beslutninger som skal tas opp. Søknaden med KU skal i tillegg så langt som mulig, baseres på foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne.

Søknad er i dette tilfelle søknaden om utvidelse av oppdrettsanlegg og som nevnt i begynnelsen av kapittel 2.5 skal søknaden følge bestemmelsene i akvakulturloven for å søke om tillatelse til endring i biomasse.

Er det et planforslag med KU for overordnede planer skal det også gjøres rede for planarbeidet og beskrive antatte virkninger av foreslåtte utbyggingsstrategier og arealdisponeringer og hvilke alternativer som er vurdert. Dette kommer også frem i vedlegg II kolonne A (Konsekvensutredning for overordnede planer).

Søknaden sammen med KU skal beskrive virkninger av tiltaket, jf. Vedlegg II, kolonne B (Konsekvensutredning for søknad og planer for tiltak). Det skal også redegjøres for hva som gjøres for å tilpasse tiltaket til omgivelsene og for å avbøte skader eller ulemper samt om det er behov for et miljøoppfølgingsprogram.

I neste ledd står det at søknad med KU normalt skal utgjøre et samlet dokument. I tillegg skal konsekvensutredningen inneholde nødvendige illustrasjoner og kartmateriale. Det skal også utarbeides et sammendrag.

### **2.6.5 § 9 Søknad med KU sendes på ny høring.**

Søknaden med KU skal sendes på ny høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner. Tiltakshaver legger den ut for offentlig ettersyn. Uttalelse fristen bør ikke være kortere enn seks uker, jf. § 9 første ledd.

Videre i paragrafen står det at ansvarlig myndighet og tiltakshaver skal gjøre relevante bakgrunnsdokumenter og fagrapporter lett tilgjengelig. Hvis det er mulig skal også søknaden med KU legges ut på internett.

Er det kommet inn uttalelser fra høringen er ansvarlig myndighet pliktig til, etter § 10 i forskriften, å vurdere om det er behov for tilleggsutredninger eller dokumentasjon om bestemte forhold. Hvis regionkontoret kommer frem til at det er behov for tilleggsutredninger, skal dette sendes på høring til de som ga uttalelse til søknaden med KU. Her er fristen for å komme med uttalelse satt til minimum to uker.

§ 11 omhandler hvordan ansvarlig myndighet skal ta hensyn til konsekvensutredningen ved vedtak og gjennomføring. Regionkontoret skal ved behandlingen av og avgjørelsen av saken ta hensyn til konsekvensutredningen og uttalelsene til denne, jf. § 11 første ledd. I saksfremlegget eller innstillingen til vedtaket, skal det vises hvordan virkningene av planforslaget eller søknaden med KU og innkomne uttalelser er vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Dette skal sees i sammenheng med laksetildelingsforskriften § 30, om generelle vilkår for klarering av lokalitet. Regionkontoret har også mulighet å kreve at tiltakshaver skal utarbeide et miljøoppfølgingsprogram, jf. § 11 femte ledd hvis vedtaket

kommer i konflikt med for eksempel verneinteresser. Meningen med programmet er at den skal overvåke og avbøte negative virkninger av vesentlig betydning av tiltakets faktiske konsekvenser i driftsfasen. Skal regionkontoret kreve dette, må det komme fram i tillatelsesdokumentet. Etter vurderingen er gjort skal vedtaket kunngjøres og være offentlig tilgjengelig, også på internett hvis det er mulig, jf. § 12.

## **2.7 Aktører og medvirkning.**

Som Arne Tesli tar opp i artikkelen *”Aktører, roller og ansvar i KU – arbeidet”*, er det mange aktører involvert i en KU prosess hvor disse har forskjellig bakgrunn, posisjon, forventninger, meninger og interesser. De relaterer derfor seg til KU systemet på ulike måter. Sentrale aktører i KU systemet er ansvarlig myndighet, offentlige høringsinstanser og tiltakshaver/forslagstiller som ofte har innleid et konsulentfirma. I tillegg vil andre berørte aktører, interesse organisasjoner og andre som måtte engasjere seg delta i varierende grad.

En av intensjonene med de norske KU bestemmelsene er at man skal ha god kommunikasjon mellom aktørene og et *”godt system for utadrettet informasjon om det enkelte tiltak og dets virkninger og konsekvenser”* (Tesli 2006: 190).

Som jeg skriver i underkapittelet om utredningsprogrammet, *”skal forslaget til utredningsprogram beskrive opplegg for informasjon og medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt”*, jf. § 5 tredje ledd. Det betyr at det skal gis gode muligheter for å kunne delta og påvirke de beslutninger som fattes. Tesli (2006: 191) påpeker at dette forutsetter at ansvarlig myndighet har klar oversikt over prosessen og kjenner sitt ansvar for at de ulike aktørene får en reel mulighet til å påvirke konsekvensutredning.

Tiltakshaver har en sterk posisjon til å påvirke beslutningsprosessen. Tesli (2006: 191) stiller spørsmål om konsekvensutredninger i tilstrekkelig grad blir objektive nok eller om de muligens blir i for sterk grad en formidling av tiltakshaver sine synspunkter og interesser. Ansvarlig myndighet og offentlige høringsinstanser skal sørge for at det ikke skjer. Ifølge Tesli (2006: 191) skal ikke ansvarlig myndighet godkjenne en utredning som ikke drøfter ulike alternativer og som ikke har en balansert framstilling.

Utgangspunktet er at KU er et viktig verktøy for miljøforvaltningen, men må utføres på en ryddig og balansert måte. Hvis et tiltak blir godkjent på feile premisser ved at tiltakets mulige konsekvenser ikke er tilstrekkelig nøytral, kan det skape tvil om verdien av konsekvensutredningen. I tillegg kan den bidra til å svekke KU systemets legitimitet og den tillitt de ulike aktørene har til systemet (Tesli, 2006: 192).

## **2.8 Kvaliteten på KU utredninger og rapporter.**

I artikkelen; ”*Fra KU som gjøkunge i plansystemet til full integrering i PBL – et historisk tilbakeblikk*” (2005), setter Arvid Strand søkelys mot det han mener er manglende fokus på kvaliteten på KU rapporter. Ifølge Strand sine erfaringer rundt norsk KU virksomhet er at det sviktes hos konsulentene når det gjelder prinsipiell tenking om alternativer. Han poengterer at i både KU- og i planleggingstenkning er det ett sentral punkt at det skal utredes konsekvenser for ulike alternativer og at disse skal sammenlignes med 0- alternativet. Videre skriver han at det er både ansvarlig myndighet og tiltakshaver som er ansvarlig for at dette blir presisert i utredningsprogrammet, men at på dette området er praksis svært varierende. Han anbefaler at utrederen ”*skal finne frem til alternativer som er prinsipielt forskjellige og utrede disse først og deretter eventuelt utrede varianter av det beste blant de prinsipielt forskjellige*”. Da vil KU rapporten ifølge Strand (2005: 21 - 22) bli mer oversiktelig og utredningen bli mindre kostbar.

Et annet kritisk punkt i KU prosessen, ifølge Strand, er innholdet i plan – eller utredningsprogrammet. Han skriver at programmet kan i mange tilfeller gi for stort rom til tolkning for tiltakshaver og konsulentene. Da med tanke på spesifisering om det som skal utredes, hvor undersøkelsene skal finne sted og krav til metodebruk. Han påpeker at det ikke kan gis en klar definisjon på hva som er et detaljert utredningsprogram. Dette er fordi poenget med et bra program er at den skal være tilpasset for det aktuelle tiltaket og de aktuelle lokaliserings- alternativene (Strand: 2005: 26).

Ifølge Strand er det også vanskelig å behandle kumulative sumvirkninger på en god nok måte. Han viser at grunnen til dette er fordi det er mangel på anvendelige metoder. Han mener også at det er problem at usikkerheten i planen/tiltaket ikke fremheves i noen særlig grad. Som nevnt i begynnelsen av kapittelet har konsekvensutredningen som mål blant annet å avdekke

hvilken usikkerhet som eksisterer med hensyn til mulige framtidige miljøpåvirkninger. Det ligger en selvfølge i dette at slike prediksjoner er usikre.

Strand tar også opp en annen generell problemstilling i utredningsprosessen i KU rapporten. Konklusjonskapitlet er en stor utfordring for tiltakshaver og konsulent. Strand viser i den sammenheng begrepet ”ekspert prostitusjon” som henvises til innleide konsulenter som har egeninteresser i tiltaket. Konsulenten kan være ukritisk i forhold til sin arbeidsgiver og nedtone konsekvensene i konklusjonskapitlet. I tillegg kan kanskje tiltakshaver være oppdragsgiver for konsulenten ved en annen anledning.

Å utarbeide et objektivt konklusjonskapittel er utfordrende for tiltakshaver, men det bør redegjøres mer omfattende enn det ofte gjøres om fordeler og ulemper ved de ulike alternativene sammen med anbefalingen av alternativ (Strand, 2005: 29).

### **2.8.1 Rollebevissthet.**

Øystein Aas tar opp behovet for økt rollebevissthet i konsekvensutredninger i kapittel ni i samarbeidsrapporten til NIBR og Miljøalliansen (2006). Han mener at rollebeskrivelser i KU regelverket har forsvunnet, og dette fører til at en får KU prosesser med aktører med svak rolleforståelse i både uvante og uventede roller. Dette kan igjen svekke tilliten til KU prosessen og til det faglige innholdet i KU utredningen. Aas definerer rollebeskrivelser som en avklaring av hvilke oppgaver de forskjellige aktørene i en KU prosess kan ta og ikke ta, samt hvilke forventninger som tilknyttet de enkelte roller og oppgaver. Som for eksempel hvem som skal sende et utredningsprogram på høring og legge programmet ut til offentlig ettersyn.

Aas mener at med et større fokus på rolleproblematikken vil det medvirke til øke kvaliteten på KU prosesser i Norge. Først og fremst gjennom å gi aktørene klare definerte roller. En aktør må heller ikke bære flere roller, da dette kan stille spørsmål om hvordan utredningen er gjennomført. Dette er også viktig for at de forskjellige trinnene i prosessen skal få relevant innhold, som da er avklart på forhånd. Derfor mener Aas (2006: 209) at *”regelverk og kvalitetskrav bør i større grad stille krav til prosessuelle forhold enn i dag, under dette si noe om hvordan aktørene organiseres og hvilke roller og oppgaver de kan og bør ha i en konsekvensutredning”*.

## **Kapittel 3: KU prosessen i Ryfylke bassenget.**

### ***3.1 Gjennomføring av den formelle delen av saksprosessen.***

Casestudiet mitt er fra Ryfylke-bassenget i Rogaland hvor det ble gjennomført en KU våren 2006. Her er en oversikt over saksgangen og sammendrag av innholdet i KU rapporten.

Konsekvensutredningen som ble gjort i Ryfylke bassenget er den eneste som omhandler utvidelse av biomasse i matfiskanlegg til nå i Norge.

### 3.1.1 Søknad om utvidelse.

Grieg Seafood Rogaland AS søkte 27. september 2005 om utvidelse fra 3.120 tonn til 5.460 tonn på lokaliteten Nordheimsøyna i Finnøy kommune.

Fiskeridirektoratet region Sør (heretter kalt FDS) sendte søknaden på høring til Finnøy kommune 15. november. 2005 hvor kommunen svarte i slutten av februar 2006 at søknaden var i tråd med gjeldene plan.

8. desember 2005 fikk Grieg Seafood Rogaland AS (heretter kalt Grieg Seafood) svar fra FDS. I brevet krevde de en KU før de behandlet søknaden fordi tiltaket falt under følgende kriterie i § 4 i forskriften om konsekvensutredning:

*Planer og tiltak etter § 3 skal behandles etter forskriften dersom de*

- c) er lokalisert i eller kommer i konflikt med viktige inngrepsfrie naturområder, eller utgjør en trussel mot direkte truede eller sårbare arter og deres leveområder eller mot andre områder som er særlig viktige for biologisk mangfold,*

FDS la vekt på eventuelle interaksjoner mellom villfisk og oppdrettsfisk samt parasitter og sykdomsspredning til villaks som mulig trussel mot villaksen. FDS skulle godkjenne mandatet for utredningen.

Grieg Seafood tok kontakt med Fiskehelse og Miljø AS og ba de lage et forslag til ramme for hva som skulle undersøkes i konsekvensutredningen, da med tanke på de overnevnte mulige negative konsekvensene som en utvidelse ville føre til. Dette forslaget til ramme ble videresendt til FDS, hvor FDS ba om at rømningsproblematikk også ble tatt med i konsekvensutredningen, men utover det hadde de ingen merknader til forslaget til ramme.

I brevene omtaler både Grieg Seafood, Fiskehelse og Miljø AS og FDS forslag til utredningsprogram som ”forslag til ramme” eller ”mandat”.

I januar 2006 deltok oppdretterne i Rogaland og FDS i et fellesmøte i Tysvær. Kravet om KU ble diskutert, og havbruksnæringen ble utfordret til å utarbeide en felles KU for Ryfylke bassenget.

Dette ble fulgt opp gjennom brev fra FDS 24. januar til Grieg Seafood. FDS skrev at havbruksnæringen ble i møtet utfordret til å utarbeide en ”felles” konsekvensutredning for Ryfylke bassenget, der kravene i forskrift om konsekvensutredning oppfylles. FDS påpekte at *”alternativet er at virksomhetene enkeltvis pålegges å utarbeide konsekvensutredninger, etter hvert som det ønskes etablert lokaliteter større enn 3.600 tonn MTB”*. FDS mente at den beste løsningen ville være en felles utredning som da ville gi de beste resultatene og være minst ressurskrevende for næringen.

I samme brev skrev FDS at pålegget til Grieg Seafood om KU for lokalitet Nordheimsøyna ville bli lagt tilside, og at næringen fikk en frist til utgangen av februar 2006 til å skissere et mandat for en felles KU for Ryfylke bassenget. Det ble påpekt at FDS skulle godkjenne mandatet før arbeidet med en eventuell konsekvensutredning iverksettes.

### **3.1.2 Forslag til utredningsprogram.**

Dette ønsket ble etterfulgt av Grieg Seafood sammen med Marine Harvest. 27. februar 2006 ble *”Ramme for konsekvensutredning om utviding av biomasse i matfiskanlegg for laks i Ryfylke bassenget”* sendt til FDS for godkjenning. I brevet står det *”til grunn for innholdet i konsekvensutredningen ligger Vedlegg 2. rammer for krav til innhold i konsekvensutredningen, punkt A. Konsekvensutredning for overordnede planer.”* Videre står det at den vedlagte rammen har tatt opp temaene som FDS spurte om i sitt brev 8. desember 2005 som var interaksjon villfisk/oppdrettsfisk og parasitter/sykdomsspredning til villaks. Grieg Seafood og Marine Harvest er de to største aktørene i havbruksnæringen i Rogaland og har finansiert konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget. Området som inngikk KU rapporten var ”alt sjøareal innenfor fjordområdet som ligger øst for Kvitsøy, og der grensen i nord er sør- og østsiden av Karmøy og grensen i sør er Tonjer Fyr nord for Stavanger”.

Selskapene CapMare AS og Fiskehelse og Miljø AS har stått for utredningen.



Alt datagrunnlag som er brukt i KU rapporten er innehentet fra faglige tidsskrift, offentlige dokumenter, offentlige registre og rapporter. Konsulentene har i tillegg vært i kontakt med fagpersoner.

7. mars 2006 godkjente FDS rammen for KU som Grieg Seafood hadde sendt. FDS hadde gjennomgått rammen og hadde ingen merknader.

21. mars sender FDS brev til Mattilsynet og Fylkesmannen sin miljøvernavdeling i Rogaland (heretter kalt Fylkesmannen) om at det skal utarbeides en felles KU for Ryfylke bassenget innenfor rammer godkjent av Fiskeridirektoratet. FDS viser til vedlagt søknad om utvidelse av oppdrettslokalitet på Nordheimsøyna, samt uttalelse fra Finnøy kommune. FDS anmodet Mattilsynet om å gi uttalelse vedrørende anleggets størrelse og plassering i forhold til sine forvaltningsinteresser. FDS skrev at KU rapporten skulle bli ettersendt til og Mattilsynet når den er ferdig.

Fylkesmannen som svarer to dager senere hvor de skriver at Fylkesmannen er positive til at FDS har krevd KU for søknad om utvidelse av lokaliteten ved Nordheimsøyna. Fylkesmannen påpekte at FDS allerede har godkjent rammene for konsekvensutredningen, dette var ikke i henhold til forskriften og at de derfor ville avvente oversendelse av forslag til program for konsekvensutredningen til høring. I tillegg ville ikke søknaden bli sluttbehandlet før KU rapporten foreligger.

### **3.1.3 Konsekvensutredning rapport sendes på høring.**

I midten av mai 2006 sendte Grieg Seafood en ferdig utarbeidet KU rapport til FDS.

8. juni sender FDS konsekvensutredningen ut på høring til Fylkesmannen, Mattilsynet og Kystverket. FDS ber om eventuelle merknader til utredningen oversendes tilbake innen 31. august 2006.

Samme dag sender Grieg Seafood nye kart over de planlagte utvidelsene av for lokalitetene Nordheimsøyna og Dyrholmen til FDS. Disse kartene ble videresendt til Fylkesmannen en uke senere.

Første tilbakemelding kom 20. juni og var fra Mattilsynet, distriktskontoret for Midt-Rogaland angående utvidelse av lokaliteten Nordheimsøyna. Etter Mattilsynet sin vurdering, var utfordringen å håndtere så stor biomasse i forbindelse med massedød og tekniske uhell. I tillegg mente Mattilsynet at det ville være en praktisk utfordring å gjennomføre avlusning med badebehandling i så store merder. På bakgrunn av Mattilsynets egne vurderinger og med støtte fra KU rapporten, mente Mattilsynet at den omsøkte utvidelsen som forsvarlig. Både smittemessig og driftsmessig er det flere fordeler med å konsentrere biomassen på færre lokaliteter. Men de anbefalte at det måtte settes krav til en kriseplan for lokalitetene som er tilpasset den samlede biomassen. Blant annet plan om hvordan håndtere store mengder med dødfisk i tilfelle massedød.

Mattilsynet kom med to nye uttalelser i begynnelsen av september. I denne perioden var det en omstrukturering innad i Mattilsynet og FDS fikk til sammen tre tilbakemeldinger fra Mattilsynet, men fra ulike saksbehandlere. De tre uttalelsene hadde mye av de samme poengene, og de uttalelsene som kom i september var spesifisert til konsekvensutredningen hvor sto det at mandatet er noe snevert og konsekvensutredningen for Ryfylke er grundig på de områder som utredningen tar for seg, men den burde også omfatte miljømessige konsekvenser og andre arter i tillegg til laks. I det siste brevet ble det også kommentert dette: *”Konsekvensutredningen tar for seg Ryfylke under ett. Det hadde vært ønskelig at enkelte sårbare områder ble spesielt vurdert”*.

Deretter kom Kystverket med tilbakemelding 28. august hvor de skriver at *”utredningen er av generell karakter og går ikke inn på forhold ved enkelt lokalitet. En utvidelse av biomasse vil medføre større anlegg ved den enkelte lokalitet, dette kan være problematisk noen steder, og svært konfliktfullt andre steder, og må vurderes fra sak til sak”*.

31. august kom det fra Fylkesmannen også uttalelser fra høringen av konsekvensutredningen. I brevet skriver Fylkesmannen at forskriften om konsekvensutredning skulle bli lagt til grunn i arbeidet og at FDS godkjente i brev 7. mars 2006 mandatet for konsekvensutredningen.

Videre skriver de om regelverket og gir tilslutt en vurdering; *”Fylkesmannen er positiv til at oppdrettsnæringen sjølv er med og tar initiativ til å klarlegge status for oppdrettsnæringa i fylket, og at dette blir samanstilt med andre interesser i sjø og i kystområda”*.

Fylkesmannen mente at KU rapporten ikke tok opp tilstrekkelig konfliktene med andre interesser i sjø og kystsoner. De påpekte at forurensning ikke var tatt til vurdering i KU rapporten. Fylkesmannen viste til at en økning i produksjonen av oppdrettsfisk bidrar med en vesentlig del av tilførsel av næringsstoffer i sjøen.

Konklusjonen til Fylkesmannen var at hvis utredningen skal bli brukt *”som et grunnlag til framtidig planlegging og etablering av oppdrett i Rogaland, må punktene ovenfor være på plass.”* De ønsket også et møte mellom oppdretter og myndighet før utredningen ble godkjent.

I midten av oktober 2006 inviterte FDS Fylkesmannen til et samarbeidsmøte. Tema for møte var flere, men blant annet om konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget fordi nå hadde utredningen vært på høring, og FDS hadde mottatt merknader og signaler om at det var behov for møte i sakens anledning. Samt angående opptak av fiskefôr og annet organisk materiale i villfisk. FDS ville at dette skulle bli belyst opp mot regelverket for utslipp fra akvakulturvirksomheter. Denne problematikken omfattet også angående konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget.

### **3.1.5 Tilleggsopplysninger.**

I begynnelsen av desember 2006 sender Fylkesmannen brev til FDS om søknaden om utvidelse av anlegget på Nordheimsøyna, samt arbeidet med konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget hvor Fylkesmannen anmodet om ytterligere opplysninger. Fylkesmannen oppsummerte også møtene de har med FDS hatt i løpet av høsten. Fylkesmannen og FDS hadde kommet frem til at KU rapporten også måtte inkludere et kapittel om forurensning, totale utslipp til Ryfylke bassenget og konsekvensene av dette. Samtidig ville den delen av rapporten være så generell, at det ville bli vanskelig å gi en vurdering for det enkelte anlegg. Fylkesmannen sin konklusjon var at det måtte gjennomføres en MOM - C undersøkelse ved anlegg som var planlagt å overstige 3.600 tonn og at dette var noe som FDS burde kreve ved lokaliteten Nordheimsøyna.

Dette kravet ble videresendt fra FDS til Grieg Seafood en uke senere hvor de henviste til laksetildelingsforskriften § 36, 5.ledd; *”Dersom anleggets størrelse, beliggenhet eller andre*

*forurensningsmessige forhold tilsier det, kan Fiskeridirektoratets regionkontor i samråd med Fylkesmannen kreve undersøkelse av bunntilstanden på lokaliteten (nærsonen) og utover i resipienten (fjernsonen) (i NS 9410 kalt C-undersøkelse) i henhold til NS 9410 jf. 9423 eller tilsvarende internasjonal standard/anerkjent norm”.*

Fylkesmannen sender så et nytt brev 14. desember 2006 angående konsekvensutredning utvidet biomasse i matfiskanlegg i Ryfylke bassenget. Her går de mer i detaljer om hvilke undersøkelser angående forurensning de vil at KU rapporten skal inneholde. I brevet blir det nevnt at konsekvensutredningen skal brukes som grunnlag for framtidig planlegging og etablering av oppdrettsanlegg i Rogaland. Derfor skal rapporten kunne gi en dokumentert vurdering av den totale forurensningsbelastningen i Ryfylke bassenget som er i dag og hvordan den vil være etter de omsøkte utvidelsene er på plass. Fylkesmannen ville ha en vurdering av hvor mye de ulike områdene i bassenget tåler av organisk belastning. Samtidig var det også viktig å foreta undersøkelser på lokalitetsnivå, dette hadde Fylkesmannen allerede bedt om i brev til FDS den 5. desember.

Fylkesmannen etterlyste også en mer inngående vurdering av de praktiske sidene ved å avluse produksjonsenheter med opp mot 5.460 MTB, hvor de presiserer at vurderingene måtte underbygges med kildehenvisning. Spørsmålet om hvordan en eventuell massedød skal håndteres blir også tatt opp.

I tillegg påpeker Fylkesmannen at det er faktafeil og mangler i kapittel 3 ”Miljøforhold og naturressurser som antas påvirket”. Her kunne Fylkesmannen bidra med informasjon. Tilslutt poengterte Fylkesmannen at de ikke kunne ta stilling til de nye søknadene om utvidet MTB før en fullgod konsekvensutredning og MOM C undersøkelse fra hvert enkelt anlegg er avsluttet og etter at resultatene er blitt vurdert.

Neste dokument i saken er en resipientundersøkelse som Marine Aquaculture AS har utført for Grieg Seafood Rogaland. Denne undersøkelsen er en MOM – B undersøkelse for lokaliteten Nordheimsøyna. Prøveinnsamlingen ble gjort i mars 2005, men dokumentet er ikke registrert hos FDS før januar 2007. Konklusjonen i undersøkelsen er; *”alle prøvene viser at bunnen under anlegget er lite påvirket av oppdrettsvirksomheten. Driften av anlegget har medført liten oppsamling av organisk materiale under anlegget og omkring anlegget”.*

FDS sender brev til Grieg Seafood angående utkastet til KU rapport og behovet for ytterligere opplysninger. De viser til et møte de hadde den 13. desember 2006. I møtet ble det gitt

tilbakemelding til næringen at det ville bli stilt krav om belysning av en del tilleggsmomenter før konsekvensutredningen kunne bli godkjent. FDS beklaget at saken hadde tatt lang tid, de ba likevel om forståelse for at de utvidelsene som det var søkt om, stilte forvaltningen ovenfor nye og komplekse problemstillinger som må belyses grundig før eventuelle utvidelser kunne gis.

FDS har gjennomgått utkastet til utredning og hadde flere merknader som jeg ikke skal gå i detalj i, men hovedpunktene;

Det ble bedt at konklusjoner som ikke er underbygd av fakta, tas ut av rapporten slik at man unngår utsagn som *”Risikoen for overføring av virus- og bakteriesykdommer fra oppdrettsfisk til villaks og sjøøret anses som liten”*. FDS nevner flere slike eksempler og skriver videre at grunnen til at de ber at slike utsagn tas ut av rapporten er fordi at slike utsagn er allment kjent og ved å ta bort disse utsagnene ville rapporten bli mer fokusert og lettlest. Det var med andre ord ikke mål for KU rapporten å gjengi uttalelser og vurderinger som allerede er gjort av andre.

De ba også om en beskrivelse av hydrografi og oseanografiske forhold slik at strømsystemene synliggjøres fordi FDS ønsket en identifisering av og vurdering av sannsynlige medstrøms effekter av større anlegg på det marine økosystem, samt egnet lokalisering for å minimere slike effekter.

I tillegg ba de om at viktige områder for fornybare marine ressurser skulle synliggjøres, for eksempel med hjelp av GIS kart. *”Målet med denne synliggjøringen er å kunne sette fokus på viktige og/eller sårbare marine ressursområder som blir spesielt berørt av oppdrettsvirksomhet”*.

Det blir også spurt om mer informasjon angående interaksjonen mellom oppdrettslaksen og vill marinfisk og skalldyr. FDS foreslo at det ble tatt mageprøver fra sei samt biokjemisk analyse av fettsyrer i reke og ga detaljert forslag i hvordan dette kunne gjennomføres.

Tilslutt ville de ha mer konkrete forslag til avbøtende tiltak for å redusere sannsynligheten for negative effekter av store anlegg. Dette var drøfting av alternativer, forslag til effektivt program for avlusning av lokaliteter, rømningsforebyggende tiltak mot totalhavari som følge av påkjørsel, samt plan for håndtering av massedød som følge av oppblomstring av skadelige alger eller store konsentrasjoner av maneter.

De gjenga også Fylkesmannen sine merknader som de hadde sendt 14. desember 2006. I slutten av brevet står det at ”*prosessen videre vil være at rapporten blir oppdatert i henhold til disse innspillene. Når rapporten er ferdigstilt blir den sendt på høring til aktuelle høringsinstanser. På bakgrunn av innkomne høringsuttalelser blir rapporten ferdigstilt og, gjennomgått og endelig godkjent av FDS*”.

### **3.1.6 Grieg Seafood sender ny søknad.**

Grieg Seafood sender søknad til FDS 19. januar 2007 hvor de søker om å øke MTB på lokaliteten på Nordheimsøyna til 3.600 tonn i påvente av behandling av MTB 5.400 tonn. Grieg Seafood påpeker at de har hatt søknaden inne til behandling siden 2005 og at det har ”*kommet stadig nye endringer i krav til søknaden og dette drar ut i tid slik at vi får problemer med utsett av fisk*”.

Videre i brevet står det at det var blitt muntlig lovet av Fylkesmannen at utvidelsen til 5.400 tonn skulle bli behandlet når det ble tatt en MOM C – undersøkelse. Denne undersøkelsen var nå blitt gjort og analysen skulle være ferdig i løpet av måneden. Samtidig har Grieg Seafood fått tilbakemelding fra FDS at de måtte gjennomføre en ny KU. De ba derfor at ”*denne søknaden blir behandlet i en to gang*”.

FDS sender en uke seinere ut brev til Kystverket Vest, Finnøy kommune, Grieg Seafood og Mattilsynet Midt-Rogaland. Temaet er søknaden fra Grieg Seafood Rogaland, hvor oppdretter søker om en MTB på 3.600 tonn i påvente av ferdigstillingen av KU.

FDS får en ny uttalelse fra Mattilsynet, hvor de oppsummerer at Mattilsynet tidligere har godkjent søknad om utviding til begge lokalitetene, Dyrholmen og Nordheimsøyna. Etersom det er samme eier og kort avstand mellom dem, er begge lokalitetene behandlet under ett. Den samlede produksjonen som det søkes om denne gangen, ligger under det som Mattilsynet allerede har godkjent.

I midten av mars 2007 fikk Grieg Seafood utslippsløyve for lokaliteten ved Dyrholmen fra Fylkesmannen. Tidligere i vinter hadde Grieg Seafood tatt initiativ til møte, dette ble holdt 2. februar 2007. På møtet hos Fylkesmannen var det representanter fra Grieg Seafood, Marine Harvest, Skretting og FDS. De var uenige i forkant angående vilkåret for løyvet, hvor

spørsmål om førfaktor ble tatt opp, men gjennom søknadsbehandlingen hadde Fylkesmannen gitt utslippsløyve etter forurensingsloven.

### **3.1.7 Tilbakemelding fra konsulent.**

1. september 2007 sender CapMare AS brev til FDS angående merknadene FDS hadde til konsekvensutredningen i Ryfylke bassenget. Her poengteres det at rammen/mandatet for konsekvensutredningen ble godkjent av FDS 7. mars 2006, og at det ikke er vanlig å endre mandatet eller komme med nye innspill som skulle vært undersøkt etter at KU rapporten er ferdig utarbeidet. Videre skriver CapMare at *"en slik utvikling kan være et tegn på at en i utgangspunktet ikke tenkte lang nok med omsyn til mandatets innhold/ramme, men dette er noe man i etterkant ikke kan pålegge utfører."*

Brevet tar også opp konsulentens sitt syn på hva konsekvensutredningen var planlagt å innholde; *"Slik vi oppfattet den innledende dialogen mot Fiskeridirektoratet, og slik vi har oppfattet saken fra oppdretters side, omhandler kjernen i saken at Grieg Seafood og Marine Harvest har søkt om utvidelse av MTB på utvalgte lokaliteter. I dette ligger at den totale MTB for Rogaland ikke øker, at det er blir færre lokaliteter i bruk totalt sett, men at enkelte lokaliteter tillates en produksjon som ligger utover dagens maksimale grense for tillatt produksjon"*.

Samtlige merknader som FDS og Fylkesmannen kom med, blir avvist med at det ligger utenfor mandatet sine rammer. *"Brevene fra FDS og Fylkesmannen synliggjør at en ønsker at KUen tar opp i seg element som ikke har relevans for kjernen i saken, men som er av mer generell karakter. Denne type element hører hjemme i andre typer undersøkelser, og/eller på søknadsnivå for konkret lokalitet"*.

Brevet fra CapMare AS ender slik: *"For oss som utreder/koordinator i prosjektet kan det synes som om oppdrett urettmessig "henges ut" som en synder for "alle" miljøutfordringer i Ryfylke bassenget/ Rogaland. Dette medfører ikke riktighet, og det kan tvert imot se ut som om både myndigheter, fiskere og oppdrettere i langt større grad har alt å tjene på å arbeide mot samme mål enn å fokusere på en "hakkekylling"*.

### **3.2 Sammendrag av KU - rapporten om utvidet MTB i Ryfylke bassenget, mai 2006.**

Bakgrunn for denne konsekvensutredningen var at Grieg Seafood og Marine Harvest ønsket å utvide produksjonen utover dagens tillatte konsesjonsbiomasse på enkelte lokaliteter i Rogaland. Dette var fordi de så et behov for ” å utnytte ressursene bedre og å effektivisere driften på linje med annen produksjon i Norge”.

FDS hadde etter vurdering kommet frem til at søknaden til Grieg Seafood om utvidelse av lokaliteten Nordheimsøyna, var KU – pliktig på grunnlag av kriterie b) i § 4 i forskriften om konsekvensutredning. Da la FDS, som tidligere nevnt, vekt på eventuelle interaksjoner mellom villfisk og oppdrettsfisk samt parasitt- og sykdomsspredning til villaks.

Havbruksnæringen ble som kjent oppfordret til å gå sammen om en utarbeidelse av en felles KU for Ryfylke bassenget under møtet i Tysvær 18. januar 2006. Grieg Seafood og Marine Harvest tok jobben og finansierte konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget. Fiskehelse og Miljø AS og CapMare AS ble engasjert for å utføre konsekvensutredningen.

Under kapittel 4; ”Effekt av konsekvensutredningen, avbøtende tiltak, datagrunnlag og metode”, lister KU rapporten opp at datagrunnlaget er forskrifter, offentlige utredninger og rapporter, faglige artikler, ”short communications” og muntlige opplysninger fra fagpersoner. Innhentingen av denne informasjonen er metoden som er blitt brukt i KU rapporten. Kapittel 2 tar for seg forholdet til offentlige planer, både kommunale og regionale, samt rikspolitiske retningslinjer og nasjonale miljømål. Jeg går ikke nærmere inn på det temaet, da det ikke er relevant i denne sammenheng.

Konsekvensutredningen har vurdert risiko for spredning av parasitter og sykdommer og uheldige interaksjoner mellom vill anadrom fisk og oppdrettsfisk ved å organisere driften i Ryfylke bassenget på færre lokaliteter med MTB over 3.600 tonn. Rapporten poengterer at ettersom det ikke skal gis flere konsesjoner vil den totale biomassen i Ryfylke bassenget være uendret. Det betyr at det vil bli en økt biomasse på noen lokaliteter, men færre lokaliteter i drift gjennom brakklegging eller en reduksjon i biomasse på andre lokaliteter. Effekten av dette blir videre diskutert i KU rapporten.

### **3.2.1 Formål med konsekvensutredningen.**



Formålet med konsekvensutredningen var flere:

*”å skape større trygghet for at de endringene som eventuelt skal foretas, ikke gjør unødvendig skade på omkringliggende miljø, spesielt med tanke på vill anadrom fisk”.*

*Og ”å skape større trygghet for at endringer som eventuelt skal foretas, kan gjennomføres innenfor et ønsket sikkerhetsnivå i henhold til dagens forskrifter”.*

I tillegg vil man *”gjennom en KU få avklart eventuelle forbedringer som må effektueres før nødvendige tillatelser gis fra myndighetene”.*

Det blir også nevnt i KU rapporten at *”det er en overordnet målsetning at konsekvensutredningen skal gi svar på de føringer som ligger i FOR 2005-04-02, Vedlegg 2, pkt. A”.* Deretter blir punktene under punkt A; *”Konsekvensutredning for overordnede planer”* listet opp.

- a) Planens innhold og hovedformål, vurdering av behov og tilrettelegging for endringer mht utbyggingstiltak eller -strategier.
- b) Forhold til offentlige planer.
- c) Miljøforhold og naturressurser som antas påvirket.
- d) Effekt av planen, avbøtende tiltak, datagrunnlag og metoder.
- e) Alternative løsninger og effekter av disse.
- f) Behov for nærmere undersøkelser.
- g) Behov for forslag til å overvåke effekter av planen.
- h) Sammenstilling og sammenligning av konsekvenser.

### **3.2.3 Hvilke effekter vil en utvidet MTB ha på miljøet?**

Konsekvensutredningen har vurdert hvilke effekter en utvidet MTB vil ha med hensyn til fiskehelse, rømning, anlegg, areal, transport og dødelighet.

Under temaet fiskehelse er spørsmålene; *”vil smittepresset øke ved en overgang til større merder?”* og *”hvordan er smittepresset mellom vill anadrom fisk og oppdrettsfisk?”*.

KU rapporten mener at en utvidelse av MTB ikke vil øke antall verter for lakselus i Ryfylke bassenget og dermed er det heller ingen økt risiko for oppformering av lakselusen. Dette er fordi lokaliteter med stor biomasse blir det vanligvis brukt dype merder som gjør at laksen kan gå dypere i vannmassene. Med flere dype merder vil risikoen for lakselus

reduseres fordi lusen oppholder seg hovedsakelig i overflatevannet. I tillegg er det innført både offentlige og frivillige tiltak for overvåkning og bekjempelse av lakselus.

Spredning av ferskvannsparasitten Gyrodactylus er ifølge KU rapporten marginal ettersom parasitten ikke er utbredt i området og fordi smolten settes ut i sjøvann hvor parasitten ikke overlever. Risiko for smitte av bakterie - og virus sykdommer fra oppdrettsfisk til villfisk er svært liten på grunn av økt MTB. Det er ikke registrert store problemer hos villfisken i Rogaland under perioder med utbrudd av smittsomme sykdommer i oppdrettsanlegg.

Angående rømning ble det satt spørsmål om risikoen for rømning vil øke ved en utviding av MTB og hvilke faktorer som har innflytelse på risikoen for rømning.

Ifølge rapporten vil en lokalitet med utvidet MTB ikke være noen større risiko i seg selv i forhold til rømning. Det er størrelsen på merden og antall fisk i merden som vil påvirke risikoen. Større antall fisk i merden vil øke risikoen for at flere fisk rømmer når rømning først skjer. Anleggssvikt er den vanligste årsaken til rømning. Bygges et anlegg med utvidet MTB som ett sammenhengende anlegg, vil dette få konsekvenser ved eventuell anleggsvikt. Dette er fordi en påkjørsel, sterk vind, strøm eller bølger vil belaste fortøyningen og dermed påvirke hele anlegget. Dette øker faren for at hele eller deler av anlegg og fortøyning kan kollapse. Så hvis det ikke taes hensyn til størrelsen på anlegget under planlegging, kan det føre til at mer fisk kommer på rømmen hvis et havari inntreffer. Det konkluderes med at ingen undersøkelser viser at store merder øker risikoen for rømning.

Det er flere forskrifter (for eksempel forskrift om drift av akvakulturanlegg) som handler om driftmessige krav for å redusere antall rømt fisk. Ifølge rapporten er oppbygging, organisering og drift av anlegget avgjørende for å minimere risikoen for rømning.

Transport var også ett av punktene som ble tatt opp. KU rapporten tok opp spørsmål om trafikken ville øke til og fra anleggene og om det var mulighet for å legge om logistikken.

Det går transport til og fra omtrent 60 lokaliteter i Ryfylke bassenget. Basert på egne erfaringer har en person fra Mattilsynet kommentert at brønnbåter tilsynelatende er forbundet med smittespredning i området. Med en økning i MTB på noen lokaliteter vil det også føre til færre lokaliteter i bruk. Dermed blir antall transport ruter i Ryfylke bassenget redusert. Selve lokaliteten kan få flere anløp, men hvor stor denne økning vil bli er avhengig av kapasitet på for eksempel forlager og dødfisk beholderen, størrelsen på brønnbåten og hvordan man organiserer notskift og sorteringer på anlegget.

Angående spørsmålet om areal, ble disse punktene tatt opp; Krever større anlegg mer totalareal og/eller mer lokal areal? Er areal tilgjengelig i Rogaland?

Ved etablering av utvidete lokaliteter, må man ta hensyn til dagens lovverk, kommuneplaner og fylkesplaner. Hvis et anlegg utvider MTB til 5.460 tonn, vil anlegget legge beslag på større areal per lokalitet enn tidligere. Totalt sett vil det føre til færre lokaliteter i bruk. Dypere merder vil føre til redusert arealbruk fordi man benytter seg av hele vannsøylen til produksjon av fisk, som betyr redusert arealbruk per kilo produsert fisk. Rapporten viser også eksempler med illustrasjoner på hvordan anlegg kan bli plassert i forhold til strømretning som kan være viktig i forhold til arealbruken i et fjordsystem.

Konklusjonen er at økningen i arealbruken altså kan reduseres noe gjennom bruk av større og dypere merder, men dette igjen øker risikoen for mer fisk på rømmen om et uhell først er ute. Deretter vises det også en oversikt over forholdet mellom dybde, oppdrettsvolum og arealbruk.

KU rapporten tar opp to spørsmål angående dødelighet; vil en økning i MTB skape større utfordringer om det inntreffer en massedød? Vil større anlegg kreve økt lagringskapasitet?

Ved sykdom, oksygensvikt, alge- eller manetinvasjon kan akutt dødelighet oppstå. Store mengder med dødfisk som ikke blir fraktet ut av merden vil føre til at merden blir dratt ned på grunn av vekten av dødfisken. Dette kan føre til rømning av resterende fisk. Derfor er det viktig at død fisk tas opp på en rask og effektiv måte. Hvor hurtig en kan håndtere en massedød på, er avhengig av anleggstype, hvilke planlagte tiltak en har for å redusere risikoen for rømming og om en har en plan på hvordan man skal avgrense uhellet når det først skjer. I rapporten påpekes det at tiden det tar for å komme i gang med pumpingen og selve pumpingen av dødfisk vil være avgjørende for om en skal unngå havari dersom det oppstår akutt massedød i en merd. Det er også behov for lagring av dødfisk og mulighet for å transportere dette bort fra anlegget. Består anlegget av få, men store merder, vil det ta mindre tid å pumpe opp dødfisken enn i fra mange små merder. Dette er på grunn av tiden det tar å montere pumpeutstyret. Tidsbruken er også avhengig av anleggstype og tilgang på båter og bemanning. Med økning i MTB vil det derfor være behov for større lagringskapasitet av dødfisk og kapasiteten på pumper, da disse er avgrensende faktorer for å forhindre havari med påfølgende rømning. KU rapporten påpeker at det i akvakulturforskriften § 14 settes krav om lagringskapasitet.

### 3.2.4 Avbøtende tiltak.

KU rapporten tar for seg hvilke avbøtende tiltak de ser for seg under de ulike temaene i samme rekkefølge som tidligere i utredningen.

Avbøtende tiltak med hensyn til parasitten gyrodactylus, er det ifølge rapporten ikke nødvendig å anbefale flere tiltak enn det som allerede finnes. Med hensyn til lakselus gjøres det allerede flere tiltak som offentlig tellekrav og felles koordinering av avlusning. KU rapporten mener at en sterkere koordinering av tiltak vinter 2006/2007 er et avbøtende tiltak.

KU rapporten foreslår selv ingen avbøtende tiltak med hensyn til spredning av bakterie- og virussykdommer. Dette er ifølge rapporten fordi flere forebyggende tiltak mot sykdomsutbrudd er til dels lovpålagt, gjennom blant annet akvakulturdriftforskriften. Der settes det blant annet krav om tilfredsstillende vannmiljø, jevnlig opptak av dødfisk og krav til helsekontroll.

Som avbøtende tiltak i forhold til rømningsproblematikken, må anleggene følge NYTEK forskriften, akvakulturdriftforskriften og forskriften om internkontroll (IK - Akvakultur). KU rapporten mener at når en øker MTB utover 3.120 tonn på en lokalitet bør det settes krav til legge ut anlegget i to eller flere moduler. Hver modul må ikke overskrive MTB 3.120 tonn, samtidig skal hver modul godkjennes som en egen enhet gjennom NYTEK forskriften. Mellom modulene skal det heller ikke være fortøyning eller fysisk kontakt. Fortøyning, anker og bøyer må dimensjoneres og plasseres med hensyn til mulig havari eller drift av en eller flere moduler. Dersom disse tiltak iverksettes og et godkjent sertifiseringsorgan godkjenner hver modul, vil det ved et havari ifølge rapporten, ikke få større konsekvenser enn hva tilfelle er med dagens lovverk.

For å unngå påkjørsel foreslås det tiltak for å synliggjøre anlegget på skipsradar, dette er i henhold til Fiskeridirektoratets "Visjon Nullflukt".

Med en økt MTB, vil også båttrafikken til og fra anlegget øke. KU rapporten mener at avbøtende tiltak vil være å redusere dette gjennom rasjonalisering av drift og service på anlegget, økt lagringskapasitet på både fôr og dødfisk og å øke størrelsen på brønnbåtene.

Avbøtende tiltak med hensyn til arealbruk gjentar KU rapporten at arealbruken vil reduseres totalt i Rogaland som følge av økt MTB. Derimot vil en lokalitet med økt MTB få et større arealkrav, dette kan reduseres med bruk av dypere merder. Rapporten påpeker igjen at bruk av dypere merder må ses i sammenheng med faren for større antall fisk som rømmer hvis et havari skulle skje.

KU rapporten tar også opp avbøtende tiltak med hensyn til dødelighet. Etter forskrift for drift av akvakulturanlegg akvakulturdriftsforskriften skal det utarbeides en beredskapsplan (§ 7) som skal inneholde tiltak for å bevisstgjøre oppdretter på eventuelle risikoer for økt dødelighet på anlegget. Beredskapsplanen skal også inneholde plan for håndtering av dødfisk.

KU rapporten foreslår at det også skal beskrives flere punkt i beredskapsplanen ved økt MTB; Bedre rutiner på hele handlingsforløpet, fra observasjon av laksen til frakt av dødfisk fra anlegget. Eventuell en egen pumpestasjon for dødfisk. Kapasitet for lagring av dødfisk på anlegget. En liste over brønnbåter og snurpere som kan håndtere pumping og transport til mottaksanlegg.

### **3.2.5 Alternative løsninger og effekten av disse.**

Kapittel fem skal ta for seg alternative løsninger og effekten av disse. I vurderingen vil effekten av en utvidelse fra 3.120 tonn til eksempelvis 5.460 tonn bli vurdert for hver enkelt faktor.

Det blir påpekt igjen at dersom den totale MTB for Ryfylke bassenget er uendret, må en enten drive som i dag med mange ”mindre” lokaliteter, og/eller utvide MTB på enkelte lokaliteter. Med utvidelse av MTB vil antall lokaliteter i bruk reduseres og avstanden mellom lokalitetene vil øke. Selve lokaliteten med MTB utvidelse vil medføre større arealbruk på grunn av flere merder i bruk.

Med økt MTB vil også antall transportruter reduseres, men hyppigere anløp til hver enkelt lokalitet på grunn av større mengde laks. En reduisering av antall transportruter vil også gjøre at antall smitteveier reduseres med tanke på bakterie- og virussykdommer. Dersom lokaliteten ikke har bæreevne for en stor biomasse vil vannmiljø bli belastet og større risiko for sykdomsutbrudd.

Med hensyn til spredning av parasitter, så vil det ikke være noen endring for risiko for smitte av gyrodactylus. Risiko for økt mengde med lakselus vil ikke endre seg, da antall verter ikke økes totalt i Ryfylke bassenget. Risikoen for lakselus i dype merder er mindre enn i små merder der fisken må svømme mer mot overflaten. Det kan derimot være vanskeligere å badebehandle mot lus i dype merder, derfor kan en risikere å måtte utsette lusebehandling.

Det er fare for økt rømning dersom anlegget bygges som en enhet hvor alle merder er leddet/koblet fast enten til hverandre eller i samme fortøyningsramme. Dette er på grunn av en mulig påkjørsel eller ved uvær kunne få totalhavari på hele anlegget. Dersom anlegget bygges i egne godkjente moduler med 3.120 tonn hver, vil en økning fra 3.120 til 5.460 MTB ikke føre til økt fare for rømning sett i forhold til dagens stålanlegg/plastringer på 3.120 tonn. Et anlegg som har 5.460 MTB vil også innebære store mengder med dødfisk dersom akutt dødelighet skjer. Organisering og rigging av utstyr for å fjerne dødfisk fra merden anses som lettere ved bruk av store enheter.

KU rapporten tar også opp behovet for nærmere undersøkelser. Postsmoltens vandringsvei fra elven til havet i Ryfylke bassenget er ikke fullstendig kartlagt. Rapporten mener at det kunne vært interessant å få kartlagt postsmoltens vandring fra lakseelven Suldalslågen.

I henhold til Fiskeridirektoratets ”Visjon Nullflukt” og annet forskningsarbeid som er utført, ser en, ved økning av størrelsen på merder, behov for videre undersøkelser med å finne bedre utstyr og metoder for bedre håndtering av eksisterende utstyr.

### **3.5.6 Behov og forslag til å overvåke effekten av planen.**

I kapittel syv blir behov og forslag til å overvåke effekten av planen diskutert.

De fleste problemstillinger som oppstår ved å sette planen i drift, er allerede tatt hånd om i dagens regelverk. I forhold til lakselus problematikken, bør oppdrettsanlegg som skal utvides vise hvordan de planlegger å gjennomføre avlusinger, da dette kan være vanskelig på værutsatte lokaliteter. Krav om planlegging av sanering av dødfisk som følge av smittsom sykdom eller alger og manet, bør skjerpes på lokaliteter med utvidet MTB.

Neste kapittel, nummer åtte, er en tabell som er en oppsummering av konsekvensene av en utvidet MTB på over 3.600 tonn på lokaliteter i Ryfylke bassenget.

## **Kapittel 4: Kvalitativ Metode.**

### ***4.1 Innledning.***

Kvalitativ metode har som formål å forklare sosiale fenomener og strukturer hvor fokuset ligger ved det relasjonelle og prosessuelle (Fossåskaret m. fl. 1997: 14). Det vil si at i kvalitative undersøkelser er det relasjonene som individene inngår i og ikke individer enkeltvis som er interessant. Gjennom kvalitativ forskning kan man få svar på mennesker sine erfaringer og opplevelser av steder og hendelser (Dowling, 2000: 24). Det finnes ulike kvalitative forskningsmetoder for å få svar disse spørsmålene. Utgangspunktet for problemstillingen min er en casestudie, som er en saksprosess rundt en konsekvensutredning gjort i Ryfylke bassenget i 2005.

En casestudie kjennetegnes ved at den samler inn detaljert informasjon om èn eller noen få enheter. Casestudien kan fokusere på ett enkelt individ, èn enkelt gruppe eller ett enkelt geografisk område. Skal casestudiet ha en overføringsverdi er det viktig at man kan gjøre rede for om de eksemplene man beskriver er typiske, illustrerende eller avvikende sammenlignet med andre tilfeller (Korsnes m. fl. 2008: 42).

Formålet med studiet av denne saksprosessen er å finne ut hvordan prosessen forløp, sette spørsmål om hva man kunne gjort annerledes og komme med innspill om hva som kan læres av denne spesifikke saksgangen.

For å belyse problemstillingene har jeg valgt å bruke tekstanalyse og intervju. Jeg har hatt tilgang til alle saksdokumentene i casestudiet mitt og det har gitt meg en god oversikt over hendelsesforløpet i KU - prosessen. For å få bedre kjennskap i hvilke vurderinger som ligger til grunn for de ulike avgjørelsene i prosessen og aktørenes forståelse av saksprosessen, har jeg også valgt å bruke intervju som metode. En tekstanalyse av saksdokumentene kan vise meg de formelle hendelsene. Andre måter for kontakt/utveksling som for eksempel

telefonsamtaler og møter mellom aktørene, er ikke skriftlig dokumentert og dette er noe som intervjuene kan fange opp. Saksdokumentene består av konsekvensutredningen av Ryfylke bassenget og brev og e-post som sendt mellom til de ulike aktørene. Jeg mener at disse to metodene utfyller hverandre og dermed vil gjøre at datainnsamlingen har nok grunnlag for å bli valid. Datainnsamlingen blir da forstått som en fortolkende prosess. Først produserer jeg data, deretter tolker jeg dataene (Fossåskaret 1997: 35).

Validitet omhandler gyldigheten av de tolkningene jeg kommer frem til. Begrepet validitet kan presiseres ved å stille spørsmål om de tolkningene jeg kommer frem til, er gyldige i forhold til den virkeligheten jeg har studert (Thagaard, 2009: 201).

Jeg trenger også et verktøy for å identifisere de ulike holdningene informantene har til konsekvensutredning som et forvaltningsverktøy, samt forventningene informantene har innholdet til konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget. Derfor har jeg valgt å bruke diskursanalyse. En diskursanalytisk tilnærming kan gi meg innsikt i hvordan de forskjellige informantene i casestudiet mitt forholder seg til KU prosessen.

## **4.2 Intervju.**

Intervju er en metode hvor man har mulighet til å skaffe seg tilgang til informasjon fra andre mennesker angående erfaringer, hendelser og meninger. (Dunn, 2000: 52). Jeg ville vite mer om hvordan saksprosessen rundt denne konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget har forløpt. For å få mer informasjon enn det som står i sakspapirene, har jeg intervjuet personene for å få innblikk i deres meninger, refleksjoner, holdninger og erfaringer i saken. Meninger og holdninger er alltid subjektive og ifølge Winchester (2000: 6) skal man være forsiktig med å trekke generelle slutninger fra personers erfaringer og meninger, men de utgjør likevel en del av en nyansert og flytende virkelighet.

Ifølge Dunn (2000: 51) er et vellykket intervju avhengig av nøye planlegging og detaljerte forberedelser. Jeg brukte mye tid med å forberede intervjuene mine. Fra det å få kontakt med dem, fortelle om formål og forventninger, sette avtaler og reise, finne ut riktig spørsmål til hver enkel informant og transkribere intervjuene til slutt. Jeg synes at planleggingen min var verdifull fordi det ga gode resultater.



Personene jeg i utgangspunktet ønsket å intervju, var de aktørene som har vært involvert i saksprosessen i casen min. Etter en gjennomgang av saksdokumentene, fikk jeg en god oversikt over hvilke interesser som var representert i saken og hvem som frontet disse. Denne oversikten hjalp meg med å velge ut informanter. Dette var personer fra regionkontoret til Fiskeridirektoratet i Rogaland, aktører fra oppdrettsnæringen; Grieg Seafood og Marine Harvest Rogaland, konsulentfirmaet som utførte konsekvensutredningen for Ryfylke-bassenget; CapMare AS og Fiskehelse og Miljø AS og personer fra miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Rogaland.

#### **4.2.1 Intervju guide.**

En intervjuguide skal utarbeides til hver enkel informant ettersom de har ulike status i saksprosessen. Noen av spørsmålene fikk samtlige informanter; som for eksempel hvilken type status de hadde i saksprosessen, om mengde kunnskap om KU før saksprosessen startet. Hva slags holdning de har til KU; om det er et nyttig forvaltningsverktøy eller en papirmølle som de må igjennom. Spørsmål om hvor i saksprosessen de møtte mest problemer og om eventuelle flaskehalser var også svært aktuelt å få svar på. I tillegg var det interessant å vite hvordan de ulike aktørene har samarbeidet mellom seg. Intervju guidene er lagt som vedlegg 1 til 4.

For å mest mulig utbytte av intervjuene, var det viktig at jeg planla intervjuene mine i forkant av feltarbeidet. Ettersom jeg hadde mulighet til å sette meg inn i casestudiet, visste jeg på forhånd hvilke spørsmål jeg ville stille til mine informanter. Jeg var forberedt på at det kunne komme informasjon som jeg ikke forutså og til dette vil jeg ha nye spørsmål som jeg ikke hadde forberedt på forhånd. Derfor brukte jeg et semi - strukturert intervju. Det er vanlig å bruke en intervjuguide ved semi - strukturerte intervju (Dunn, 2000: 54). Denne formen for intervju har en viss grad av forutbestemte spørsmål, men sørger likevel for fleksibilitet fordi informanten selv kan snakke om det personen synes er mest relevant. Jeg ønsket at samtalen skulle flyte så naturlig som mulig, slik at informanten kan fortelle om det hun/han synes er relevant for temaet. Hvis samtalen dreide utenfor temaet, hadde jeg mine fastsatte spørsmål til å styre meg tilbake til de temaene jeg ønsker informasjon om (Dunn, 2000: 54).

Allerede ved første intervju følte jeg meg sikker på at det var et rett valg å bruke semi strukturert intervju. Jeg kom med mange oppfølging spørsmål og samtlige informantene tok opp tema som jeg ikke hadde forutsett. Noe som overrasket meg veldig var at alle var til dels svært opptatt av en sak, den såkalte ”sei-saken”. Denne saken hadde gått parallelt både i media og forvaltningen, ved siden av selve KU prosessen som vi egentlig skulle snakke om. Det viste seg at denne ”sei-saken” var på mange måter knyttet opp til den spesifikke KU prosessen som jeg er interessert i. Da jeg hadde intervjuet de to første informantene som begge hadde uoppfordret tatt opp denne saken, var jeg bevist på å ikke nevne den hos de andre informantene for å se om de gjorde det samme. Det gjorde de faktisk. En av informantene brukte like lang tid å snakke om denne ”sei-saken” som vi brukte på å gå gjennom de spørsmålene jeg hadde planlagt på forhånd.

Dette synes jeg er svært interessant fordi det viser hva informantene er opptatt av. Ifølge Dunn (2000: 53) er nettopp det å oppdage det som er viktig for informantene, en av styrkene til intervju. I forhold til de svarene jeg var ute etter, så hadde denne ”sei-saken” liten betydning for min problemstilling.

### **4.3 Selvrefleksivitet og troverdighet.**

Å samle inn og tolke sosial informasjon betyr at det er en personlig gjensidig påvirkning. Et intervju er en samtale mellom to eller flere personer og det vil alltid være en samhandling mellom to eller flere individer i en sosial kontekst. Ifølge Dowling (2000: 24) er sosiale normer, individ forventninger og makt strukturer er naturlige påvirkninger i slike samhandlinger.

I mitt feltarbeid har jeg intervjuet personer som er i andre maktposisjoner enn meg selv. Sosiale strukturer og adferd vil påvirke samhandlingen mellom forskeren og forskningsobjektet, noe som setter samfunnsforskeren i en spesiell situasjon. Siden jeg da blir en del av forskningen, er det viktig at jeg er bevisst på dette gjennom hele forskningsprosessen (Dowling, 2000: 24).

En måte jeg kan håndtere dette på, er selvrefleksivitet (Dowling, 2000: 28). Det betyr blant annet at jeg erkjenner istedenfor å benekte min egen sosiale posisjon. Selvrefleksivitet er en konstant selvbevist prosess hvor man gransker seg selv som forsker og selve

forskningsprosessen. Det betyr å være selvkritisk i analysen av min egen situasjon som om det er en del av det jeg skal analysere. Spørsmål om min egen tilstedeværelse påvirker informasjon innsamlingen, hva som skjer og hvilke sosiale relasjoner som blir utspilt er ting som jeg må reflektere over. Dette er vanskelig, men også givende til forskningen ifølge Dowling (2000: 28). Spesielt kommer dette til nytte når maktforholdet mellom meg og mine intervju objekt skal synliggjøres for meg under forskningen. Dette maktforholdet kan ikke forhindres eller oversees fordi den eksisterer i alle sosiale situasjoner. Den beste strategien til dette, er å være bevisst og forstå og respondere på en selvkritisk måte (Dowling, 2000: 28).

Derfor kan det være svært nyttig å føre en feltdagbok underveis i perioden intervjuene foregår. Det har jeg gjort. Alle tanker og refleksjoner som har kommet under intervjuene og etterpå under transkriberingen, har jeg notert i feltdagboken min. Noe av det jeg har notert, har jeg tatt med her fordi det er viktig for validiteten i oppgaven.

Ettersom dette er en kvalitativ oppgave, er det også jeg som må tolke dataene og redigere dette inn i oppgaven. Det vil dermed gjøre det hele subjektivt. Det blir derfor umulig å kalle forskningen som jeg gjør for objektiv, men samtidig er det noe man må tilstrebe seg etter. Selvrefleksivitet hjelper også med spørsmål om subjektivitet. Det er derfor viktig at jeg er bevisst på mine egne holdninger fordi det vil for eksempel påvirke mine konklusjoner, hvordan jeg opptrer under et intervju og hvordan jeg gjengir intervjuene. Spesielt med tanke på hvilke sitat jeg velger å trekke ut fra intervjuene. Under intervjuet forflyttes det kunnskap fra informanten til meg som forsker. Jeg lagrer denne kunnskapen og får kontroll over den (Dunn, 2000: 79). Derfor har jeg også et viktig ansvar ved å gjengi informasjon fra informantene på en nøytral måte som mulig og sette svarene inn i sin rette kontekst.

Jeg har et ambivalent forhold til oppdrettsnæringen. Jeg har jobbet to år som røkter lærling på et settefiskanlegg for Marine Harvest i Hordaland. I dag er jeg medlem av Norges Naturvernforbund som har en kritisk holdning til fiskeoppdrett. Personlig er jeg ikke så kritisk, men ser helt klart de negative sidene med oppdrett, slik som rømning og forurensning.

Å ha disse holdningene i bakhodet, hjalp meg spesielt i en situasjon da det i et intervju kom noen personangrep mot de andre aktørene. Da var det vanskelig å holde seg objektiv og ikke ta parti med en side i saken.

Noen ganger under intervjuene følte jeg at informantene brukte meg til å fremme sin egen sak. Det vil si at de valgte sine ord med omhu fordi de visste at mest sannsynlig så vil de andre aktørene lese svarene de ga. Det vil jo helt klart påvirke informasjon og ærlighet i svarene ved at de kanskje unnlot å fortelle "hele sannheten" eller at de snudde litt på virkeligheten. Dette er noe som jeg ikke kan bevise, men en følelse jeg fikk underveis. I ettertid når jeg hørte på opptakene, synes jeg at jeg var for ivrig med spontane, oppfølging spørsmål et par ganger. Jeg skulle latt informantene snakke seg ferdig før jeg spurte videre. Jeg føler at dette gjorde at vi kom ut av rytmen et par ganger. Dette kan nok ha påvirket svarene og dermed datagrunnlaget mitt. I tillegg har jeg også påvirket informantene med ledende spørsmål og påstander, disse er igjen noe som dukket impulsivt opp under intervjuene. Jeg var ikke flink til å formulere meg godt nok under intervjuene, jeg sa for eksempel; "*Positiv og villig til å snakke med deg, eller er du bare i veien for dem?*" Svaret var da at "*Fylkesmannen sin miljøvernavdeling er nok "i veien" vil jeg tro*", hvor personen da brukte min formulering "i veien" som kanskje ikke er presiserende nok. Et annet eksempel er hvor jeg sier; "*tilbake til spørsmålet, det var altså i begynnelsen at det gikk skeis?*". Hvor da informantene svarer: "*Det gikk jo skeis når vi fikk rapporten, og sa dette kan vi jo ikke bruke*". Ordet "skeis" er jo heller ikke særlig presiserende. Dette er et godt eksempel på min tilstedeværelse i oppgaven. Som jeg tidligere har skrevet, så er det i et intervju en personlig gjensidig påvirkning. Hvis jeg hadde formulert spørsmålene annerledes, hadde det kanskje kommet andre svar.

Å skrive notater om det som skjedde under intervjuene i en feltdagbok, har vært svært nyttig for meg. Jeg har hatt mulighet til å kunne reflektert og vært bevisst og selvkritisk på min egen tilstedeværelse under intervjuene og har fått en del "a-ha" opplevelser, slik som eksemplene jeg nevnte over.

Det er viktig at forskningen som jeg har gjort gjennom tolkning og representasjon er troverdig. Det skal være mulig for andre å kunne evaluere det jeg har gjort ifra start til slutt. Med andre ord så skal man kunne stole på at forskningen jeg har utført er pålitelig (Bradshaw & Stratford: 2000: 46). Gjennom hele prosessen har jeg tilstrebet å være så gjennomsiiktig som mulig. Det prøver jeg å vise gjennom mine forklaringer om mine metodevalg, refleksjoner av meg selv i oppgaven og under intervjuene, og så binde dette til metodeteori.

Mine evner til å oppfatte visse situasjoner og hva som blir sagt av informantene, er også avhengig av min personlige karakteristikk. Er jeg en "insider" eller "outsider"? En som er på

innsiden er lik informantene på ulike måter, mens en fra utsiden er vesentlig forskjellig fra informantene (Dowling, 2000: 32). Jeg følte at jeg fikk god kontakt med samtlige informanter, vi ”snakket samme språk”, det var sjeldent jeg måtte spørre om fagrelaterte ting. Dette er nok på grunn av min bakgrunn som røkter og utdannelse fra UiB som har gjort at jeg også kjennskap til en del ulike begrep i akvakultur sammenheng og lovverk. Dette gjorde nok at samtalen gikk lettere fordi jeg ikke trengte å stille spørsmål om grunnleggende ting. Så angående spørsmålet om jeg var en ”insider” eller en ”outsider”, vil jeg anse meg selv som en på innsiden, ettersom jeg er så lik informantene mine i forhold til temaet vi snakket om.

#### **4.4 Etiske perspektiv.**

Det er også en del etiske spørsmål en må ha klare kjøreregler for, før en begynner på kvalitativt feltarbeid. Informantene må få vite hva de blir involvert i og hvorfor jeg ønsket å intervju de. Alle informantene fikk på forhånd en utfyllende e-post med informasjon om mitt ærend, mine forventninger og hva jeg ønsket å få svar på gjennom et intervju. Jeg har hele tiden vært så åpen og tydelig som mulig om hva min problemstilling går ut på, hva jeg var interessert i å vite og hvorfor jeg ønsket å intervju de. Vi har korrespondert jevnlig underveis og samtlige har vært positive og hjelpsomme.

Ved å bruke kvalitative metoder involverer en ofte en invasjon i noen sine privatliv eller personlige meninger og derfor er det også viktig å spørre samtlige intervju - objekt om de vil være anonyme. Noen ganger kan det derimot være vanskelig å anonymisere (Dowling, 2000: 26). Informantene som jeg intervjuet, ble valgt ut fordi personen har en offentlig stilling eller en sentral stilling i sitt selskap. Derfor er det umulig for meg å anonymisere dem og dette fikk informanten beskjed om før jeg begynte å stille spørsmål om personlige meninger som personen kanskje ikke ville at andre skal vite.

I følge Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) har jeg også plikt til å sende et meldeskjema til NSD sitt personvernombud angående feltarbeidet ettersom informantene ikke lar seg anonymiseres og at jeg i tillegg kom til å bruke lydopptak under intervjuene (se vedlegg 5). Dette spurte jeg tidlig mine informanter om og samtlige sa at det var greit. I brev fra Personvernombudet, ble fortalt at jeg også var pliktig til å informere informantene om at

deltakelse i prosjektet var frivillig og at det var mulig å trekke seg uten å måtte oppgi grunn. I tillegg skulle all lydopptak slettes når prosjektet avsluttes.

Jeg ønsket å bruke en mp3- spiller til lydopptak og det fungerte bra fordi den ga meg en del fordeler både under og etter intervjuet. Jeg kunne etterpå spole frem og tilbake i intervjuet for å sjekke ord og setninger som jeg ikke fikk med meg første gangen. I tillegg var det enklere for meg å komme med oppfølgingsspørsmål fordi jeg ikke trengte å notere så mye. Samtalen gled dermed mye lettere og jeg følte ikke at informantene syntes det var ubehagelig at samtalen ble tatt opp. Ved et av intervjuene lå spilleren litt for langt i fra informanten som gjorde at jeg fikk problemer med å høre hva informanten egentlig sa da jeg skulle gå igjennom det etterpå. Dette løste jeg ved å sende intervjuet ufullstendig med spørsmål om hva informanten vil frem til de stedene hvor jeg ikke hørte hva personen sa.

Jeg valgte å skrive ned det de sa ordrett i første omgang med det resultat at det ble i en svært muntlig form. Denne versjonen ble sendt til informantene hvor de fikk mulighet til å fjerne eller omformulere informasjonen. To av informantene har fjernet deler av svarene de ga i intervjuet. Grunnen til at jeg har gjort det på denne måten, er at jeg har brukt få informanter som kjenner hverandre og vil mest sannsynlig jobbe sammen i andre sammenhenger. Ettersom de heller ikke er anonyme, synes jeg det var det rette å gjøre det på denne måten. Under intervjuet ble mange svært engasjerte og sa kanskje ting som de angret på i ettertid fordi det ble personlige angrep på de ulike aktørene. Jeg ville ikke fungere som en sensor, så jeg ønsket at de selv fjernet det de mente var irrelevant.

En annen fordel å gjøre det på den måten er at sjansen for feiltolkning minimaliseres fordi det ikke er jeg som redigerer fra den muntlige versjonen til den skriftlige og dermed minsker sannsynligheten for at jeg misforstår hva de mente i intervjuet. Dette er en måte å kvalitetssikre mine innsamlede data, slik at mine feiltolkninger av intervjuet blir så minimal som mulig.

Transkriberingen tok like lang tid som jeg trodde på forhånd. Det har vært en tidkrevende måte å gjøre det på, men jeg er fornøyd med resultatet. Etter jeg hadde gått gjennom lydopptaket, slettet jeg opptakene.

Jeg hadde på forhånd håpet at noen av informantene mine skulle sette meg i kontakt med flere som kanskje var interessante for oppgaven min. Det Bradshaw og Stratford (2000: 44) kaller snøball - effekt, men det gjorde det altså ikke. Jeg har kun intervjuet fire stykker og har derfor vært bekymret underveis for at dette var for lite. På den andre siden så er informantene mine sentrale aktører i saksgangen som representerte de ulike institusjonene i prosessen. Etter hvert da jeg gikk igjennom resultatet fra intervjuene følte jeg at jeg hadde fått gode nok data. Jeg vil heller ikke intervju flere bare for å få et høyere antall informanter, for som Fossåskaret m. fl. (1997: 18) sier; ” *kvalitative undersøkelser fokuseres det på relasjoner mellom informantene, ikke antall informanter*”.

#### **4.5 Mitt feltarbeid.**

Jeg var i Stavanger i 3 dager, fra 19. til 21. september 2007. Der intervjuet jeg en som tidligere var saksbehandler i miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Rogaland i den perioden denne saksprosessen foregikk. I tillegg hadde jeg et uformelt møte med den nye saksbehandleren hos Fylkesmannens miljøvernavdeling, men her gjorde jeg ikke et intervju fordi hun ikke hadde deltatt i KU prosessen. Jeg dro også til Egersund og møtte seksjonssjefen for fiskeri og havbruksforvaltning hos regionkontoret i Fiskeridirektoratet Sør. Her fikk jeg i tillegg kopi av alle sakspapirene i Ryfylke saken. Jeg hadde også to intervjuer her i Bergen som ble gjort et par uker etterpå; av tidligere daglige leder i Grieg Seafood Rogaland (nå prosjektdirektør i samme selskap) og konsulenten fra konsulentfirmaet CapMare AS som ble leid inn for å utføre konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget. I tillegg hadde jeg et intervju med daglig leder i Marine Harvest avdeling Hjelmeland uken før jeg dro ned til Stavanger, men ettersom det var flere spørsmål han ikke kunne svare på og ba meg stille de samme spørsmålene til daglig leder av Grieg Seafood, for det var de som sto med hovedansvaret. Da jeg kom hjem viste det seg at jeg hadde trykket på feil knapp på Mp3-spilleren min og hadde derfor ikke tatt opp intervjuet. Jeg valgte å la det ligge for å se hva som kom opp hos de andre aktørene. Etter å ha snakket med daglig leder i Grieg Seafood følte jeg at jeg hadde fått nok informasjon og at jeg derfor ikke har gått glipp av viktig data fordi det viste seg at Marine Harvest hadde vært svært lite delaktig i saksprosessen. Det finnes heller ikke sakspapirer fra Marine Harvest, kun fra Grieg Seafood.

Utenom intervjuet med daglig leder i Marine Harvest avdeling Hjelmeland, har samtlige av intervjuene foregått på informantenes eget kontor og lengden på intervjuene varierte fra 40 minutter til 1,5 time.

#### **4.6 Diskursanalyse.**

Sosial konstruktivisme er en felles betegnelse for flere nyere teorier om kultur og samfunn og diskursanalyse er en måte å få kunnskap om menneskers sine meninger på (Jørgensen og Phillips, 2008: 13).

Disse meningene finnes i språket og skapes gjennom samtaler mellom individer. Thagaard (2009: 42 - 43) skriver at i et konstruktivistisk perspektiv på kvalitative metoder, vil kunnskapen som produseres være et resultat av relasjonen mellom meg som forsker og mine informanter. Vi utformer altså kunnskapen i felleskap.

Sosial konstruktivisme poengterer at vi kun har adgang til virkeligheten gjennom kategorier og dermed finnes det ikke en objektiv virkelighet. Samtidig er virkelighetsforståelsen preget av kulturen og tiden vi lever i (Jørgensen og Phillips, 2008: 13).

Det er ulike definisjoner på hva diskurs og diskursanalyse er. Jeg har valgt å bruke Jørgensen og Phillips (2008: 9) sin definisjon på diskurs;

*” en bestemt måte å tale om og forstå verden (ellet et utsnitt av verden) på”.*

For diskursanalytikerens går veien til virkeligheten alltid gjennom språket og ved hjelp av språket skapes det representasjoner av virkeligheten (Jørgensen og Phillips, 2008: 17 ).

Derfor er hovedfokuset i diskursanalysen epistemologien, hvor virkeligheten slik den fremstår for oss, som er interessant. (Neumann, 2001: 14).

Representasjoner er ifølge Neumann (2001: 177) et viktig begrep i diskursanalysen. Han skriver at *”representasjoner kommer mellom den fysiske gitte verden og vår sansing av den, og er altså måten verden fremtrer for mennesker på”.*

Videre skriver han at når bærerene av samme representasjon er institusjonalisert, danner de en posisjon i diskursen. Å institusjonalisere en diskurs er altså å formalisere settet med utsagn og



praksiser. Når en representasjon ikke er blitt utfordret av en annen representasjon er den hegemonisk.

Ved å analysere intervju kan en studere hvordan personer skaper en forståelse av sin virkelighet gjennom måten de ordlegger seg på. I et diskursanalytisk perspektiv, vil jeg under analysen av intervjuene, få innsikt i hvordan informantene skaper mening til det de sier fordi informantene forholder seg til kulturelt etablerte måter å snakke om ulike emner på.

Måten personer snakker om ulike emner på kan knyttes til etablerte mønstre som kulturen representerer. En diskursanalyse vil fremheve hvordan personer skaper mening til det de beskriver gjennom måten de uttrykker seg på (Thagaard, 2009: 114).

Det betyr at ved hjelp av en diskursanalyse kan det gi meg innsikt i hvordan aktørene i saksprosessen forholder seg til kulturelt etablerte måter å snakke om oppdrett og konsekvensutredning på.

Ifølge Thagaard (2009: 115) vil man også i en diskursanalyse legge vekt på hvordan oppfatninger som kommer til frem i en samtale, er preget av den konteksten de personer som deltar i samtalen, etableres seg imellom. I tillegg er diskurser en konstruksjon ved at personer sin oppfatning av verden utvikles innenfor den interaksjonen personen tar en del i. Thagaard skriver at derfor kan en ikke betrakte personer sine utsagn om virkeligheten som riktige beskrivelser av denne virkelighet.

For at en skal forstå hvorfor de ulike aktører handler som de gjør, må en kjenne til den diskursen oppdretterne og saksbehandlerne arbeider innenfor. Ulike diskurser med sine forskjellige representasjoner av den eksisterende virkelighet gjør at aktørene i saksprosessen vil vektlegge ulikt om hva som er relevant å utrede og hva aktørene mener er uvesentlig.

Neumann (2001: 171) skriver også at *”enhver diskurs vil inneholde et sett med subjektposisjoner, og noen av disse vil være bemyndiget med retten til å tale med tyngde”*.

Det forteller at det å ”tale med tyngde” betyr at hvem som ytrer noe, kan være mer betydningsfullt enn hva som sies.

Diskurser er ikke en lukket enhet, den omformes hele tiden i kontakt med andre diskurser. Diskurs konstruerer den sosiale virkeligheten og det er ulike diskurser som representerer forskjellige måter å forstå og snakke om den sosiale virkeligheten. Dette kalles diskursiv

kamp fordi de kjemper hele tiden mot hverandre om å hevde den ”sanne” måten å forstå den sosiale virkeligheten på (Jørgensen og Phillips, 2008: 15). Det betyr at samme objektive eksisterende virkelighet kan derfor representeres på ulike måter, og hvor noen diskurser vil være mer hegemonisk enn andre.

Ifølge Neumann (2001: 33) vil det hele tiden være et forhandlingsspill om hvilke representasjoner som skal anvendes. Dette gjør at man kan bruke diskursanalyser for å analysere maktrelasjoner (Neumann 2001: 166). Det er ikke en del av problemstillingen i oppgaven, men det kunne også vært en interessant vinkling.

#### **4.6.1 Min rolle som diskursanalytiker.**

Jeg skal analysere det som er blitt sagt i intervjuene for å finne ut hvilke mønstre som er i utsagnene og hvilke sosiale konsekvenser forskjellige diskursive fremstillinger av virkeligheten får. Phillips og Jørgensen (2008: 31) påpeker at det kan være vanskelig å undersøke de diskurser som man selv er tett på og har en mening om. Jeg har tidligere nevnt min bakgrunn og ståsted angående oppdrettsnæringen. Jeg står derfor ikke utenfor diskursene, men er nettopp bundet sammen i de diskursene jeg ønsker å analysere. Dette må jeg være oppmerksom på, på samme måte som jeg må være oppmerksom på min egen tilstedeværelse under hele skriveprosessen.

## **Kapittel 5: Diskursanalyse.**

### **5.1 Fremgangsmåte.**

Jeg ønsker å identifisere de ulike holdninger informantene har til KU som miljøverktøy, samt forventningene de har til innholdet i konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget.

Intervjuene som jeg har gjennomført og saksdokumentene er grunnlaget for denne analysen.

Ved hjelp av diskursanalyse av disse holdningene og forventningene, kan jeg vise ulike representasjoner av samme hendelse. Disse representasjonene vil gi en forklaring for aktørens handling i KU prosessen.

For å gjennomføre en diskursanalyse må man ha en fremgangsmåte. I boken *”Mening, Materialitet, Makt: en innføring i diskursanalyse”* har Neumann (2001: 50) utarbeidet en veileder på hvordan en skal utføre en diskursanalyse. Han deler det innledende arbeidet inn i tre trinn; valg og avgrensning av diskurs, identifikasjon av diskursens representasjoner og lagdeling. Diskursanalysen som jeg skal gjennomføre består av de to første trinnene fordi det er relevant i min kontekst.

I første trinn som er utvelgelse og avgrensning, har jeg valgt å sette opp to diskurser som jeg kaller ”forvaltningsdiskursen” og ”oppdrettsdiskursen”. Avgrensning av diskursen blir da saksprosessen rundt konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget i tidsrommet 27. september 2005 til 1. september 2007. Derfor vil jeg påpeke at når jeg videre skriver om forvaltningsdiskursen og oppdrettsdiskursen, så snakker jeg om informantenes sin representasjon til denne spesifikke saken og ikke om forvaltning og oppdrett generelt.

Neste trinn er å sette opp en oversikt over de representasjonene som finnes i den valgte diskursen. Et annet ord for representasjon er virkelighet (Neumann, 2001: 60).

Representasjonene er altså virkelighetsoppfatninger som viser seg i diskursene. For diskursanalytikeren går veien til virkeligheten alltid gjennom språket fordi det ved hjelp av språket skapes det representasjoner av virkeligheten. Hvilke virkelighetsoppfatninger forholder aktørene seg til?

For å få oversikt over representasjonene, har jeg valgt å dele de opp i fire ulike tema;

1. De ulike holdningene til KU som miljøforvaltningsverktøy i forhold til akvakultur.
2. Forventninger til innholdet av KU rapporten for Ryfylke bassenget som overordnet plan.
3. Forventninger om samarbeid og forholdet til hverandre.
4. Hvorfor denne saksprosessen har fått en slik vending.

## **5.2 Posisjoner og bærere.**

Før jeg går i gang med analysen vil jeg vise hvilke posisjoner og bærere det er innenfor de to diskursene. Saksprosessen for konsekvensutredningen i Ryfylke bassenget er ikke første gang det har vært uenigheter mellom oppdrettsnæringen og forvaltningen. Gjennom disse uenighetene er det skapt oppdrettsdiskurs og en forvaltningsdiskurs som ofte er i en diskursiv kamp hvor de prøver å påvirke hverandre om hvordan man skal forstå den ”sanne” virkeligheten på. Hovedbærerne av oppdrettsdiskursen er i denne sammenhengen tiltakshaver Grieg Seafood Rogaland og konsulentfirmaet CapMare AS. I forvaltningsdiskursen er det Fiskeridirektoratet region Sør og Fylkesmannen sin miljøvernavdeling i Rogaland. I andre sammenhenger kan Fiskeridirektoratet være en hovedbærer i oppdrettsdiskursen.

### **5.2.1 Aktørene sin kontekst.**

Aktørene som involveres i en KU prosess har forskjellig bakgrunn, posisjon, forventninger, meninger og interesser. De relaterer seg derfor naturligvis til KU systemet på ulike måter. Aktørene vil på hver sin side prøve å fremme sine interesser i KU prosessen.

Oppdrettsdiskursen legger frem behovet for utviding av biomasse innledningsvis i KU rapporten; *”Bakgrunn for å utvide produksjonen på enkelte lokaliteter, er behovet for å utnytte ressursene bedre og effektivisere driften på lik linje med annen produksjon i Norge”*. De vil utvide og produsere mer effektivt. Konsulenten sin posisjon er sterkt knyttet til tiltakshaver ettersom konsulenten er leid inn av tiltakshaver.

Fiskeridirektoratet har flere roller innenfor havressurs- og akvakulturforvaltningen. De skal ta hensyn til næringspolitiske interesser, men samtidig også regulere samme næring gjennom diverse lover og forskrifter. Fiskeridirektoratet er myndighet etter akvakulturloven, hvor det står i formålparagrafen at loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling og samtidig bidra til verdiskapning langs kysten (jf. § 1 i akvakulturloven). De har en meklingsrolle som kan være vanskelig å balansere. I denne saken har Fiskeridirektoratet region sør rolle som forvalter og er derfor plassert under forvaltningsdiskursen.

Fylkesmannen derimot, setter miljøkrav til søker og har ikke som mål å legge til rette for næringen. Fylkesmannen sin myndighet og roller i oppdrettsaker er flere. Fylkesmannen er ansvarlig myndighet etter forurensningsloven § 11 første ledd, til å gi utslippstillatelse til

etablering, utvidelse og flytting av oppdrettsanlegg for fisk og skalldyr. Fylkesmannen har også ansvar for å gi generell veiledning for å minske forurensning og avfall som kommer fra oppdrettsanleggene. Ettersom Fylkesmannen er statlig myndighet for friluftsliv-, naturvern-, vilt-, og lakse- og innlandsfiske interesser, skal også Fylkesmannen vurdere om etablering av oppdrettsanlegg kommer i konflikt med disse interessene (veileder, Fylkesmannens behandling av oppdrettsaker, 1999: 5). Derfor er det naturlig at Fylkesmannen er plassert under forvaltningsdiskursen.

Nasjonale representasjoner har stor påvirkning innad i diskursene. Et eksempel på nasjonal representasjon kan vises fra rapporten ”*Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring*” (Fiskeri- og Kystdepartement, 2007). Her står det at havbruksnæringen bidrar til utvikling, aktivitet og fremtidstro langs kysten og at utviklingen av den norske havbruksnæringen fra 1970-tallet fram til i dag har vært et ”moderne eventyr”. Derfor er det legitimt at næringen må effektiviseres for at utviklingen skal få fortsette.

Nasjonale representasjoner for forvaltningsdiskursen bygger på føre - var - prinsippet og om bærekraftig utvikling hvor areal og natur skal ivaretas for fremtidige generasjoner. Den overordnede målsettingen for miljøarbeidet er i følge St. meld nr. 43 ”*Vern og bruk av kystsonen*” (1998) å sikre områder langs kysten slik at det biologiske naturgrunnet og de genetiske ressursene blir tatt vare på for å kunne opprettholde de biologiske prosessene som er grunnlaget for alt liv på jorda. Ettersom oppdrettsnæringen baserer seg på naturen, må de ifølge forvaltningsdiskursen begrense seg slik at oppdrettsanleggene gir minst mulig negative konsekvenser for naturen.

Disse to diskursene kjemper altså side om side for å påvirke hverandre om hvordan man skal forstå den ”sanne” virkeligheten på. I denne sammenheng vil det være hvordan tolke KU forskriften og hva som er viktig å utrede før man gir tillatelse for utvidelse av oppdrettsanlegg.

### ***5.3 De ulike holdningene til KU som miljøforvaltningsverktøy i forhold til akvakultur.***

Jeg vil identifisere holdninger forvaltningsdiskursen og oppdrettsdiskursen har til KU som et miljøforvaltningsverktøy i forhold til akvakultur. Ved hjelp av diskursanalysen kan jeg

synliggjøre disse holdningene. Disse holdningene er uttrykk for hvilke oppfatninger og meninger bærerne av diskursen har til KU som miljøforvaltningsverktøy og det vil gjenspeiles gjennom handling i KU prosessen.

På spørsmål om hvilke holdning oppdretterne har til konsekvensutredninger ble det svart følgende:

*” I utgangspunktet synes jeg at det er greit at man kartlegger hvilke farer man påfører og potensielt påfører andre, men jeg føler det er så mange områder som blir berørt som ikke direkte har med det enkelte tiltaket å gjøre. Men som har en sånn generell bekymring for konsekvensene av oppdrett ”.* (representanten for Grieg Seafood).

Videre fortalte informanten om et fergeleie som skulle sprenges ut i nærheten av deres oppdrettsanlegg hvor det da ble informert om dette kun en uke før sprengingen. Oppdretterne måtte gjennomføre flere tiltak slik at det kunne sprenges ut.

*”Det rare er det at det er mange tiltak rundt oss som vi føler kan være trussel mot oss, men hvor det ikke stilles krav til KU. Vi som driver en relativ uskyldig virksomhet som krever KU`er”.*

Representasjonen til oppdrettsdiskursen viser til opprettsnæringen som en ”relativ uskyldig virksomhet” som det kreves KU fra, men for store utsprengninger kreves det ikke. Ettersom oppdrett er en relativ uskyldig virksomhet kan det også virke unødvendig å utrede problemstillinger som fra oppdrettsdiskursen ståsted ikke har direkte med tiltaket å gjøre.

Denne holdningen henger sammen med forventningene oppdretterne hadde til innholdet til konsekvensutredningen slik som det fremgår i KU rapporten. Konsekvensutredningen vurderte risikoen for spredning av parasitter og sykdommer og uheldige interaksjoner mellom vill anadrom fisk og oppdrettsfisk ved å organisere driften i Ryfylke bassenget på færre lokaliteter med MTB over 3.600 tonn. Tilleggsopplysningene som forvaltningen krevde i etterkant av rapporten, har ifølge oppdretterne ingenting med tiltaket å gjøre.

Konsulentene mener også at KU i utgangspunktet er viktig, spesielt når en står overfor tilsynelatende store utfordringer.

*”Når loven slår fast at det skal utarbeides en konsekvensutredning, er det viktig å lage en konsekvensutredning som ligger opp til det loven beskriver”.*

*Videre sier konsulenten at ”alt for ofte ser vi voluminøse utredninger uten store virkning / påvirkning i den store sammenhengen. Det er trist. For meg ser det av og til ut som om KU`er nyttes for å utsette saker men enn å belyse saker. KU`ene blir ofte ikke vektlagt, de blir ikke brukt, de er bare gjennomført. Det er sjelden man ser en konsekvensutredning som virkelig fører til at ting stopper helt opp. De fører kanskje til en retningsendring, men som oftest fører det til en mindre korrigerings”.*

Konsulenten var opptatt av at konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget ikke skulle bli for bred og voluminøs, men den skulle i stedet holde seg til de temaene som oppdretterne mente var utgangspunktet for konsekvensutredningen.

*”Vårt rådgivningsselskap er et pratisk miljø, og et miljø som vanligvis jobber med mer konkrete oppgaver. Således bestemte vi oss tidlig for å gå til kjernen av problemstillingen og se på konkrete forhold jfr. godkjent oppsett for KU`en. Dette ser vi i ettertid at ikke alle likte. Vi selv mente det var mer enn nok med ord og sider, mens andre kanskje vil mene at en mister nyanser med videre”.*

Representasjonene fra oppdretterne viser at å utrede konsekvenser at et tiltak er viktig, men hva som skal utredes må være innenfor de rammene som de mener er vesentlig i forhold til tiltaket.

Uenighetene mellom oppdretterne og forvaltningen handler om hva konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget skal utrede. Forvaltningsdiskursen mener at utredningen skal ta for seg at hele Ryfylke bassenget skal ses under ett som en overordnet plan. Forvaltningsdiskursen mener at å kreve KU for et enkeltanlegg vil være overflødig hvis det er snakk om utvidelse.

*”Det kan bli veldig massivt å drive KU for hvert eneste anlegg som over 3.120 tonn, det kan bli litt drygt. Det var jo også noe vi diskuterte med fiskerimyndighetene at den KU`en kunne brukes som en ”forvaltningsplan” for Ryfylke, men når du kommer til forurensning belastning må du gå inn på hvert enkelt anlegg. En slik KU kan brukes overordnet i kanskje i en 5 års*

*periode, det blir en 5 års plan for definerte områder. Men for lokal utvidelse, og da ser jeg ikke det hensiktsmessig å ha en KU for hvert enkelt anlegg” (saksbehandler hos Fylkesmannen).*

FDS har en generell holdning til konsekvensutredninger at det er interessant for å vurdere områder, men at man skal være forsiktig med å kreve KU på enkeltlokaliteter

*”KU er et verktøy som egner seg til for å svare på spørsmål du ikke får belyst gjennom vanlige prosedyrer for saksbehandling. Når det dreier seg om enkeltsøknader så mener jeg at våre prosedyrer i saksbehandlingsprosessen håndterer spørsmålet om miljøkonsekvenser godt, bortsett fra forholdet til villfisk (sei for eksempel). En utvidet MOM og høring etter akvakulturloven burde i de fleste tilfellene gi tilstrekkelig informasjon. Og hvis Fylkesmannen vil, så kan de be om en utvidet resipient undersøkelse innenfor sitt regelverk etter forurensningsloven”.*

*”Jeg har tro på at KU kan være egnet til å ”zoome inn” områder som for eksempel kan egne seg til større akvakulturlokaliteter. Når det gjelder KU for enkelt lokaliteter er jeg mer tilbakeholden med å anbefale dette fordi KU er en tung prosess som forsinker hele saksbehandlingen” (Saksbehandleren ved FDS).*

Denne holdningen forklarer hvorfor forvaltningen ønsket en felles utredning istedenfor KU for hver søknad om utvidelse i Ryfylke bassenget. De mener at KU for utvidelse av et enkelt anlegg blir unødvendig fordi akvakulturloven med forskrifter vil belyse miljøkonsekvensene godt nok, bortsett fra forholdet til villfisk. Forvaltningen er selv klar over at KU er en komplisert og forsinkende prosess som ikke skal kreves unødvendig.

#### **5.4 Forventninger til innholdet av konsekvensutredningen som overordnet plan.**

Etter gjennomgang av saksdokumentene og da intervjuene var gjennomført, var det tydelig at forvaltningen og tiltakshaver har to ulike syn og forventninger om hva en konsensutredning som en overordnet plan skal inneholde. Gjennom diskursanalysen kan jeg identifisere

ulikheten mellom forventningene til hva en KU som overordnet plan skal inneholde. Å synliggjøre forskjellen mellom de forventningene aktørene hadde til innholdet før



konsekvensutredningen startet og hva som faktisk ble utredet, er viktig for å forstå hvorfor denne KU prosessen ikke har gått slik som man forventer etter bestemmelsene i KU forskriften.

For at en skal forstå hvorfor de ulike aktører handler som de gjør, må en kjenne til den diskursen oppdretterne og saksbehandlerne arbeider innenfor. Ulike diskurser med sine forskjellige representasjoner av den eksisterende virkelighet gjør at aktørene i saksprosessen vil vektlegge ulikt om hva som er relevant å utrede og hva aktørene mener er uvesentlig.

#### **5.4.1 Forvaltningens representasjoner om forventninger til innholdet av konsekvensutredningen som overordnet plan.**

KU plikten ble i utgangspunktet utløst da Grieg Seafood i september 2005 søkte om utvidelse fra 3.120 tonn til 5.460 tonn på lokaliteten Nordheimsøyna. FDS mente at tiltaket falt under kriterie b) i § 4 i KU forskriften, hvor FDS la vekt på eventuelle interaksjoner mellom villfisk og oppdrettsfisk samt parasitter og sykdomsspredning til villaks som mulig trussel mot villaksen. Etter at det ble avklart at konsekvensutredningen skulle være en felles utredning for Ryfylke bassenget, ønsket forvaltningen at konsekvensutredningen skulle ta for seg hele bassenget under ett som en overordnet plan på hvor store oppdrettsanlegg bør ligge i forhold til bæreevne på lokalitetene, herunder skulle det vises til ulike alternative lokaliteter slik som forskriften krever. Forvaltningen ønsket også konsekvensutredningen skulle brukes som grunnlag for framtidig planlegging og etablering av oppdrettsanlegg i Rogaland, jf. brevet fra Fylkesmannen 14. desember 2006. Saksbehandleren i FDS la frem sine forventninger slik:

*”Denne KU`en hører hjemme under punkt A i forskriften, fordi vi vil se en strategi for hvor næringa ønsker at store akvakulturanlegg skal være, og hvordan de bør utformes for å minimere negative konsekvenser for det omkringliggende miljø”.*

*”Det vi så for oss var at man da vurderte et større område og at man da fristilte seg fra de nåværende lokalitetene i forhold til behandling av en og en ny lokalitet. Og komme da fram til en vurdering om hvor bør store lokaliteter ligge. Alternativet til at man har mange små lokaliteter, er å få noen færre store og samle dem”.*

Saksbehandleren ved FDS hadde klare meninger og detaljerte forslag om hva konsekvensutredningen burde inneholde for å belyse mulige konsekvenser og avbøtende tiltak;

*”MOM - rapporter vil gi et godt bidrag inn i en KU, da de dokumenterer miljøstatus på etablerte lokaliteter. Imidlertid har ikke KU - konsulenten sett på noen av de MOM - rapportene som foreligger for Ryfylke bassenget”.*

*”Vi har fått flere MOM analyser i området som gir indikasjon på at det er belastet miljøstatus på en del av lokalitetene. I tillegg til MOM analysene, så er de også utført resipient analyser, men disse har heller ikke vært gjennomgått....Kombinert med å gjennomgå MOM analyser ville vi hatt et opplegg for måling og en ”screening” av hvilke områder man kunne zoome seg inn på for videre lokalisering av matfiskanlegg for laks og ørret. En prøve hvert femte år ville trolig gitt et godt bilde av miljøstatus og utviklingen over tid. Det hadde jo vært et kjempe verktøy”.*

Saksbehandleren spesifiserer videre om hva FDS forventet at konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget skulle inneholde:

*”Et annet forhold som man skal vurdere i henhold til forskriften er avbøtende tiltak...For eksempel anbefaler SINTEF å bruke AIS (satellittsporing) på store anlegg for å redusere risiko for påkjørsel, dette er et eksempel på avbøtende tiltak. Eller at man for eksempel lager en korridor for hvor brønnbåter skal gå i områder med store akvakulturanlegg. Man kan sikkert tenke seg flere avbøtende tiltak, men rapporten mangler fullstendig en drøfting og vurdering av slike selv om konsulenten selv har skrevet i brev forut for gjennomføring av analysen at man ville følge prosedyrene i forskriften for KU”.*

Tidligere saksbehandler hos Fylkesmannen sin miljøvern avdeling hadde dette å si om innholdet til konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget:

*”Det neste som da skjer er at vi får en ferdiglaget KU, veldig kort tid etterpå. Det var ikke forurensning omtalt i det hele tatt. Fylkesmannen anså ikke derfor ikke KU`en som fullstendig”.*

I brevet fra Fylkesmannen sto det at ettersom konsekvensutredningen skulle bli brukt som grunnlag for fremtidig planlegging og etablering av oppdrettsanlegg i Rogaland, var det viktig

å få en dokumentert vurdering av den totale forurensningsbelastningen i Ryfylke bassenget som er i dag og hvordan den vil være etter de omsøkte utvidelsene er på plass. Fylkesmannen mente at det var viktig å vurdere fjorsystemet under ett, men samtidig var informasjon på lokalitetsnivå også viktig, derfor ønsket Fylkesmannen en MOM C undersøkelse ved anlegget som hadde søkt om utvidelse. Fylkesmannen viste til at en økning i produksjonen av oppdrettsfisk bidrar med en vesentlig tilførsel av næringsstoffer i sjøen.

De ønsket også at rapporten skulle gi en vurdering av den totale kapasiteten av organisk belastning av Ryfylke bassenget, og beregne hvor mye bassenget kan tåle. Spørsmål om hvordan avlusning og massedød skulle håndteres ble også tatt opp.

KU rapporten levde ikke opp til forventningene som forvaltningen så for seg konsekvensutredningen skulle inneholde. De mente at rapporten var for generell til at det kunne bli tatt avgjørelse til søknaden om utvidelse. Saksbehandleren ved FDS uttrykte seg slik;

*”Det som kom var jo en rapport med et innhold som er så generelt at vi like godt kunne gjort et internett søk. Og å søke på internett det kan man like gjerne gjøre selv”.*

*”Det vi utfordret næringa til å komme med var en samlet total vurdering om hvor skal store anlegg i Ryfylke bør være hen, ikke generelle beskrivelser om forholdet mellom oppdrettslaks og villaks”.*

#### **5.4.2 Oppdretternes representasjon om forventninger til innholdet av konsekvensutredningen som overordnet plan.**

Forvaltningens representasjon om hva en KU på overordnet plan skal inneholde, samsvarer ikke med oppdrettdiskursens syn på hva konsekvensutredningen skulle ta for seg. Bærerne av oppdrettsdiskursen mener at konsekvensutredningen skal utrede konsekvensene fra det å gå fra MTB på 3.600 tonn til 5.460 tonn og se dette i en større sammenheng sammen med forholdene angående parasitter og villfisk. Konsulenten sin forståelse på hva konsekvensutredningen skulle ta for seg, ble uttrykt slik:

*”Da vi tok fatt i konsekvensutredningen i Rogaland, var det viktig for oss å skille mellom det som i dag ligger i kravet på et helt nylig oppdatert regelverk, hva en kan gjøre innenfor dette og påpeke det kontra det å se på forskjellen fra å gå fra 3.600 tonn til 6.000 tonn”.*

*”KU`en ble utarbeidet ut fra at en har alle tillatelser som skal til, en søker om en omorganisering, en konsentrasjon av produksjonen og på færre områder. Kjernen i arbeidet med KU`en var overgangen fra et regime til et annet og hva forskjellen i dette ville gi av påvirkning til omkringliggende miljø”.*

Konsulenten mente at tiltaket som skulle utføres ikke passet inn under bestemmelsene for KU for overordnet plan.

*”Da vi tok på oss oppdraget viste vi at det kunne være fallgruver. Det var ikke tidligere utarbeidet konsekvensutredninger på feltet. Da vi gikk inn i regelverket følte vi at dette ikke helt passet til oppgaven som skulle utføres”.*

Dette samsvarer med funnene mine i studiet av KU prosessen og dette er noe jeg vil diskutere videre under diskusjonskapittelet.

Fylkesmannen sin miljøvernnavdeling ønsket at konsekvensene knyttet til forurensning som følge av utvidelsene av biomasse skulle inkluderes i utredningen. Til dette svarte representanten fra Grieg Seafood at de ikke hadde fokusert på forurensning fordi ved å samlokalisere produksjonen på større enheter så økes ikke utslippet av organisk materialet i sjøen.

*”En får en allokering, en forflytning, at man istedenfor slipper ut på lokalitet a, b og c blir det sluppet ut mer på lokalitet d, men da vil lokalitet d være på en plass som tåler like mye a, b og c til sammen”.*

Her gir oppdretterne uttrykk for at ”lokalitet d” må lokaliseres på et sted som har bæreevne nok til et stort anlegg. Denne tankegangen samsvarer med representasjonen til forvaltningsdiskursen hvor man må finne alternative lokaliteter som har bæreevne til anlegg på 5.640 tonn MTB. Alternative lokaliteter er ikke inkludert i KU rapporten, dette blir også diskutert videre under diskusjonskapittelet.

Videre gir representanten uttrykk for at MOM C er et viktig i den sammenheng:

*”Det er der jeg mener MOM C kommer inn, jeg mener at MOM C er et glimrende verktøy til å vurdere den direkte konsekvensen av oppdrettsvirksomheten på lokaliteten. Altså det som blir oppløst i de frie vannmasser, kan ikke sees i sammenheng med den lokale produksjonen. Det*

*er mer et nasjonalt spørsmål om hvor mye oppdrett man skal ha fordelt på de ulike plassene. Skal vi se på konsekvensene av organisk materiale tilført til fjordområdene, så må vi jo løfte dette på et slags nasjonalt nivå og finne ut hva det er. Er det gjødsling eller forurensning?"*

Både representanten for Grieg Seafood og konsulenten mente at forventningene Fylkesmannen hadde til konsekvensutredningen ikke hadde noe med grunnlaget for konsekvensutredning i forhold til å øke MTB på en lokalitet fra ett gitt antall tonn til et annet. Konsulenten påpekte at Fylkesmannen, samt de andre forvaltningsmyndighetene allerede har gitt oppdretterne nødvendige tillatelser.

*"Så det Fylkesmannen spør om kommer ikke inn under regelverket knyttet til en KU. Men det betyr ikke at saken er urelevant, men den hører hjemme på en annen hylle".*

Dette blir også påpekt i brevet fra CapMare AS 1. september 2007. I brevet blir samtlige innspill som FDS og Fylkesmannen kom med, avvist med at det ligger utenfor mandatet sine rammer. *"Brevene fra FDS og Fylkesmannen synliggjør at en ønsker at KUen tar opp i seg element som ikke har relevans for kjernen i saken, men som er av mer generell karakter. Denne type element hører hjemme i andre typer undersøkelser, og/eller på søknadsnivå for konkret lokalitet".*

*"En må samtidig, og i henhold til mandatet, skille mellom det som helhetlig skal utredes i forkant, og det som søker om utvidelse skal ha med i søknad ved eksakt utvidelse. I sistnevnte inngir dagens forskrifter og lover klare føringer" (brev fra CapMare 1. september).*

Konsulenten mente at ettersom forvaltningen ba om tilleggsopplysninger i etterkant av KU rapporten var det *"et tegn på at forvaltningen ikke helt selv har oversikt på regelverket"*.

På spørsmål om utredningskravene som forvaltningen stilte etter at KU rapporten var ferdigstilt, ville bli godtatt hvis de hadde kommet tidligere i prosessen, svarte konsulenten at det ville nok de ikke.

*"Fiskeoppdretterne i Rogaland innehar i dag godkjente tillatelser for den produksjon de driver. Slik de nye innspillene kom, tilsa de at næringen skulle gjøre opp igjen den jobb de tidligere hadde gjort og som lå til grunn for dagens tillatelser. Slik sett ble det bedt om en omkamp om næringen i fylket".*

Konsulentten mente at en fullstendig miljøundersøkelse i Ryfylke bassenget som Fylkesmannen ba om, ” *har ingenting KU`en å gjøre over hodet, og var nok mer knyttet til ”omkampen” om oppdrettsnæringen lokalt / regionalt*”.

Konsulentten ser på forvaltningens forventninger til innholdet i konsekvensutredningen som en ”omkamp” hvor næringen må søke tillatelser på ny og det var ikke grunnlaget for utarbeidelsen for konsekvensutredningen i Ryfylke bassenget. Denne ”omkampen” handler mer om nasjonale spørsmål.

*”Jeg følte, og føler i ettertid at saken, som lå til grunn for KU`en, vært en omkamp om oppdrettsnæringen og sider ved oppdrettsnæringen som ikke har noe direkte med konsekvensutredningen å gjøre. Mye om en kamp mellom profesjoner og mindre om innholdet. Dette har vært vår følelse”.*

Representanten fra Grieg Seafood gjenga forvaltningen sine forventninger til innholdet i konsekvensutredningen på følgende måte:

*”Det ble jo skjebnen til denne saken her; det sluttet aldri å komme inn ting som skulle inn i denne KU`en. Med det både da konsekvenser for villfisk, og da er det vel oppdrettsfisk og annen villfisk og generell påvirkning på vannmassene og på hele miljøet i Ryfylke bassenget, inklusiv den nedslammingen som er en konsekvens av den avrenningen fra de store elvene på kontinentet. Så skulle vi sette dette inn i en sammenheng og dokumentere enorme mengder som sannsynligvis ville vært et gigantisk prosjekt”.*

Representanten mente at utgangspunktet for konsekvensutredningen var ” *en utvidelse av MTB på en lokalitet som da skulle sees i større sammenheng. Så ble omfanget helt enormt og totalt sett uoversiktelig*”.

Dette ønsket oppdretterne å stanse ved å gå ” *ned på et plan som relaterer seg til forskriften og det som er ment av hele konsekvensutredningen for oppdrett*”.

Representanten nevner også vilkårene for overordnet plan: ” *Det som var utgangspunktet i den rammen som vi fikk godkjent og som vi hadde diskutert, både i forhold til hva vi mente var relevant og hva som måtte til for oppfylle kravene til vedlegg to i forskriften. Så sånn sett var det greit*”.

Likevel er representanten uenig med forventningene til innholdet fra forvaltningen fordi *”det som kom i tillegg tok helt av og ut av dimensjonene som vi så for oss”*.

Representanten mente at da passerte oppdretterne et nivå de ikke lenger kunne være med på.

*”Det er mer nasjonal anliggende enn for enkelte aktører i oppdrettsnæringen, og det er skikkelig grunnleggende forskningsarbeid som de foreslår. Så i utgangspunktet var det ok, men sånn som det er blitt håndtert av forvaltningen, så er ikke ok det i det hele tatt”*.

I representasjonene både i forvaltningsdiskursen og oppdrettsdiskursen blir det gitt uttrykk for at motsatte part manglet kunnskap både om KU prosessen og hva utredningen skulle inneholde.

*”...Men det er krevende å jobbe med. Og du føler av og til at det faglige forsvinner. Det blir mye synsing og du kommer ikke så langt med de faglige argumentene. Kanskje fordi det er manglende kunnskap på den andre siden av bordet, kanskje fordi interessen, det man fokuserer på er et helt annet sted”* (saksbehandler ved Fylkesmannen).

*”Forvaltningen må basere sine vedtak på kunnskap og fakta. Det er ikke tilstrekkelig fagkompetanse hos Fylkesmannen til å hele tatt vurdere, de har knapt fagkompetanse til å gi disse uttalelsene de har kommet med og de har heller ikke fagkompetanse til å vurdere om det er mulig å gjennomføre det de krever... Det er ikke bra at forvaltningen sitter der med manglende kompetanse og utøver så mye makt.* (representanten for Grieg Seafood).

Gjennom representasjonene til bærerene av oppdrettsdiskursen og forvaltningsdiskursen vises det seg at de har ulike forventninger om hva en KU på overordnet plan skal inneholde etter bestemmelsene etter forskriften. Begge parter beskylder hverandre for ikke å ha satt seg inn i regelverket. Representasjonen fra oppdrettsdiskursen ståsted, er at de søkt om utvidelse av anlegget ved Nordheimsøyna fordi de vil omorganisere driften internt slik at driften kan effektiviseres. Bedriftene har allerede konsesjonstillatelser, så totalt sett øker ikke produksjon i Ryfylke bassenget, men det blir færre lokaliteter i drift. Derfor anser de Fylkesmannens krav om nye undersøkelser som irrelevant i forbindelse med konsekvensutredningen fordi det er mer et nasjonalt spørsmål om hvor mye oppdrett det skal være i et område. Konsulenten og representanten fra Grieg Seafood gir uttrykk for at en overordnet plan for Ryfylke bassenget er å utrede hvordan en utvidelse av MTB vil påvirke det omkringliggende miljø, da med vekt på det FDS spurte om innledningsvis i brev 8. desember 2005. KU rapporten konkluderer

blant annet med ”at en utvidelse av MTB ikke vil øke antall verter for lakselus i Ryfylke bassenget og dermed er det heller ingen økt risiko for oppformering av lakselusen”. Med en slik tolkning av regelverket, vil det være naturlig at tiltakshaver mener de har fulgt regelverket og det som forvaltningen i ettertid krever undersøkt, føles urimelig og som en ”omkamp” av oppdrettsnæringen.

Både forvaltningen og oppdretterne er enige om at det er viktig å utrede konsekvensene av rømming og interaksjon mellom villfisk i forhold til utvidelse av matfiskanlegg.

Forvaltningen mener at en produksjonsøkning av oppdrettsfisk i vesentlig grad tilfører næringsstoffer i sjøen og at det er flere lokaliteter i Ryfylke bassenget som har en belastet miljøstatus. Sett i lys av denne negative påvirkningen sammen med formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger og forvaltningen ansvar for lovverket (akvakulturloven og forurensningsloven), vil de som forvaltningsmyndighet mene at kravene som er blitt stilt, må belyses før en endelig tillatelse kan bli gitt.

Forvaltningen ser også konsekvensutredningen som en forvaltningsplan for framtidig planlegging og etablering av oppdrettsanlegg i hele Ryfylke bassenget. For forvaltningen vil det, som saksbehandleren ved FDS påpeker, ”vært et kjempeverktøy”.

## **5.5 Forventninger om samarbeid og forhold til hverandre.**

Her vil jeg vise hvordan oppdrettsdiskursen og forvaltningsdiskursen representerer deres virkelighet om hvordan samarbeidsklimaet har vært, samt hvordan informantene ser på sin og motsatte part sine ansvarsroller i prosessen. Dette er viktig å belyse i forhold til kommunikasjon og forventninger til hvem skal gjøre hva i KU prosessen.

### **5.5.1 Forvaltningsdiskursen sin representasjon om samarbeidsklimaet mellom aktørene i KU prosessen.**

Etter at KU rapporten var ferdigstilt og høringen tilknyttet den var gjennomført, hadde Fylkesmannen og FDS et par møter utover høsten 2006. Her kom de til enighet om hva som måtte utredes før en endelig tillatelse kunne bli gitt.



*”Vi har hatt mest dialog med Fylkesmannen og samarbeidet her har vært meget godt. Vi har hatt samråd møte med dem og gått igjennom utredningsprogrammet med dem og når vi har krevd ting har det vært felles. Vi og Fylkesmannen står samlet bak det som vi har sendt ut”.*

Etter møtet i Tysvær januar 2006, var kontakten mellom regionkontoret og tiltakshaver gjennom brev. Slik jeg har forstått, har det ikke vært noen kontakt mellom konsulent og regionkontor før KU rapporten ble gjennomført.

*”For meg kan det se ut som om KU'en ikke har vært gjenstand for noen diskusjon i næringa, eller med forvaltningen. En KU er en stor jobb og det er rart at oppdragsgiver har latt konsulenten arbeide på egenhånd uten oppfølging.”.* (saksbehandleren ved FDS).

Kommunikasjonen mellom forvaltningen og konsulent var altså fraværende tidlig i KU prosessen. Etter at KU rapporten var utført, ble det holdt et seminar hvor rapporten ble presentert i et foredrag, men uten det var lagt opp til noen diskusjon. Inntil da hadde ikke konsekvensutredningen blitt kommunisert mellom forvaltningen og oppdrettsnæringen utenom det som ble sendt via brev.

Saksbehandleren fra FDS spurte under seminaret om ikke vurdering av alternativer burde inkluderes i rapporten.

*”Men da fikk jeg tilbake; ”nei, det ligger ikke i mandatet”. Men konsulenten har påtatt seg å følge prosedyrene som ligger i forskriften og da har han implisitt påtatt seg å utrede alternativer. Vi kopierer jo ikke hele forskriften når vi skriver mandatet, men vi forutsetter at konsulenten følger de prosedyrene som går fram av KU – forskriften”.*

Etter at forslag til program var godkjent og KU rapporten var utført ga forvaltningen uttrykk for at det manglet både alternativer og manglende informasjon om forhold til villfisk og utredning av avbøtende tiltak. På spørsmål om hvordan konsulenten kunne få informasjon om FDS sine forventninger angående innholdet i konsekvensutredningen utover det som ble uttrykt i brev, svarte saksbehandleren dette:

*”De kunne for eksempel spurt oss, sendt oss en skisse av hva de hadde tenkt å gjøre, eller gitt oss et utkast til rapport til gjennomlesning før den var gikk i trykken. Aller best ville det ha vært om de hadde hatt møter med oss underveis i prosessen, samt holdt høringsmøter med andre forvaltningsmyndigheter og ”publikum”.*

Fra saksbehandleren sitt ståsted, er det i henhold til forskriften og forarbeidene til forskriften, valgfritt om tiltakshaver eller regionkontoret som skal sende forslag til utredningsprogram. FDS mente at ettersom næringen var tiltakshaver var det riktig at tiltakshaver skulle sende forslag til utredningsprogram på høring. Saksbehandleren påpekte at regionkontoret skal sørge for at det blir lagt ut på høring og de som forvaltningsmyndighet skal gjennomgå høringsuttalelsene. Hvis det er konsulenten som sender utredningsprogram på høring, skapes det større eierskap av utredningen enn hvis FDS skulle sende programmet. Det var imidlertid ikke problematisk for FDS å sende forslag til utredningsprogram på høring, men:

*”Igjen, jeg ser ikke at det har vært noen dialog eller en avklaring på hvem som gjør hva, vi fikk bare en rapport i posten”.*

### **5.5.1 Oppdrettsdiskursen sin representasjon om samarbeidsklimaet mellom aktørene i KU prosessen.**

Konsulenten sin representasjon om forholdet til forvaltningen var ikke like god som forvaltningen seg i mellom, han var opptatt av at det var vanskelig å få informasjon angående tallmateriale fra Fylkesmannen som CapMare skulle bruke i utredningen. CapMare fikk beskjed at de måtte få tak i informasjon andre steder enn hos Fylkesmannen og dermed følte konsulenten at Fylkesmannen ikke var særlig samarbeidsvillig.

*”Forholdet til Fylkesmannen var vanskelig når det gjaldt innhenting av informasjons underveis. Fylkesmannen visste jo at vi drev med en konsekvensutredning selv om mandatet ikke ble sendt på høring. Vi forklarte jo hva vi skulle bruke informasjonen til, så KU`en kan ikke ha vært en overraskelse for Fylkesmannen”.*

*”Det var vanskelig å få fatt i informasjon fra dem. Det var alltid vanskelig å få ut tall, vi fikk alltid beskjed om å lete alle andre steder enn hos dem. Og samtidig stilte vi oss oftere spørsmål om hvordan de kan drive forsvarlig saksbehandling når de selv ikke sitter på informasjon som de kan gi ut. En av de største utfordringene var å få ut helhetlig informasjon og informasjon med en rød strek i. Mye av informasjonen var stykkevis og delt, og til tider usammenhengende. Dette bekymret oss med omsyn til kvalitetssikringen av de undersøkelser vi skulle utføre”.*

Samtidig stilte konsulentens spørsmål om FDS tilsynelatende ikke visse hva konsekvensutredningen skulle inneholde og hvordan saksbehandlingsbestemmelse skulle foregå. Konsulentens påpekte at forvaltningens mangel på kunnskap gikk ut over næringen.

*”Dette fikk vi også merke da en kom mot slutten av KU - arbeidet og nye krav ble fremmet fra Fiskeridirektoratet Sør og som lå langt utenfor det en kan forlange i en KU som var vedtatt. Utkast til beskrivelse av hva som skulle gjøres ble godtatt av Fiskeridirektoratet Sør”.*

*”Måten Fiskeridirektoratet Sør grep fatt i KU`en på da denne forelås må karakteriseres som klønete. Å betrakte en levert KU som et utkast og forevise denne til andre offentlige instanser uten selv og ha tatt stilling til innholdet og tatt en diskusjon med de som har utarbeidet KU`en, virker ikke profesjonelt nok”*

*”Den behandlingen vår oppdragsgiver, oppdretterne, har fått i ettertid, fra forvaltningen har vært slett og viser med all tyngde hvor sårbar en næring er for uenigheter og kunnskapsmangel i forvaltningen”.*

*”Flere oppdrettselskap har saker liggende til behandling i påvente av KU`en. Sistnevnte er ferdig, men saksbehandlingen uteblir! Oppdretterne får svi for feil saksbehandling og mangel på kunnskap fra forvaltningen”. (Konsulenten).*

Grieg Seafood sin representant ga uttrykk for at det ofte hadde vært en veldig god og tett dialog med enkelte av saksbehandlere hos Fylkesmannen og FDS hvor de hadde jobbet i felleskap for å finne løsninger. Dette hadde fungert inntil KU prosessen for Ryfylke bassenget fant sted.

*”Så til å være et veldig godt samarbeidsklima i Rogaland, så føler jeg at denne saken var ikke noe særlig på samarbeidsklimaet verken mellom hovedpartene i forvaltningen, altså Fylkesmannen sin miljøvernavdeling og Fiskeridirektoratet, på hver sin side, har ikke vært pådriver for å få denne saken ferdig”.*

*”Men jeg føler at det er en endring i policy, spesielt hos Fylkesmannens miljøvernavdeling, men og litt hos Fiskeridirektoratet. Fylkesmannen sin miljøvernavdeling har blitt veldig obs*

*på at organiske utslipp til fjordsystemene kan være en form for metning som nærmer seg på grunn av den nedslammingen som er blitt observert". (representanten for Grieg Seafood).*

Det siste dokumentet som jeg har fått utlevert av saksprosessen er brevet sendt fra CapMare datert 1. september 2007 til FDS angående merknadene FDS hadde til konsekvensutredningen i Ryfylke bassenget. Samtlige merknader som FDS og Fylkesmannen kom med, blir avvist med den begrunnelse at det lå utenfor mandatet sine rammer. Brevet ender slik:

*"For oss som utreder/koordinator i prosjektet kan det synes som om oppdrett urettmessig "henges ut" som en synder for "alle" miljøutfordringer i Ryfylke bassenget/ Rogaland. Dette medfører ikke riktighet, og det kan tvert imot se ut som om både myndigheter, fiskere og oppdrettere i langt større grad har alt å tjene på å arbeide mot samme mål enn å fokusere på en "hakkekylling".*

Utsagnet i brevet viser at de kravene som forvaltningen kom med gjør at oppdrettsdiskursen ser på seg selv som en "hakkekylling" hvor de urettmessig får skylden for opphopning av næringsstoffer i sjøen. De undersøkelsene som forvaltningen spør etter, mener oppdrettsdiskursen er et nasjonalt spørsmål, som ikke ifølge oppdrettsdiskursen hører hjemme under tiltaket det ble søkt om. Oppdrettsdiskursen mener at ettersom undersøkelsene som forvaltningen spør om, er et "gigantprosjekt" som er "skikkelig grunnleggende forskningsarbeid", er det også mer nasjonal anliggende enn for enkelte aktører i oppdrettsnæringen.

## **5.6 Hvorfor denne saksprosessen har fått en slik vending.**

Jeg ønsker å vise representasjonene til oppdrettsdiskursen og forvaltningsdiskursen om deres ulike forståelse om hvilke årsaker som gjorde at denne KU prosessen ikke fulgte bestemmelsene etter KU forskriften. Gjennom representasjonene gis det en forklaring på hva som gikk galt i forhold til hva aktørene forventet av både innholdet i konsekvensutredningen og selve saksprosessen.

Under forklaringen om hvorfor saksprosessen endte slik la tidligere saksbehandler i Fylkesmannen frem i representasjonen sin at forslag til utredningsprogram ikke fulgte forskriften og dermed ga ikke Fylkesmannen noen uttalelser i påvente at forslag til program.

*”Når KU`en er på plass og myndighetene etterpå sier ”nei, her mangler det jo det en haug med ting”, så er det jo ikke rart at klimaet mellom oppdretter og myndigheter blir dårlig. Det er jo derfor man har et KU - program. Det er for å sikre at alle skal få med seg sine moment. Så det var der den største svikten kom ja”.*

*”Det neste som da skjer er at vi får en ferdiglaget KU, veldig kort tid etterpå. Det var ikke forurensning omtalt i det hele tatt..... Fylkesmannen anså ikke derfor ikke KU`en som fullstendig og kunne heller ikke behandle søknadene fordi de mangler målinger på områder rundt”.*

I representasjonen fra saksbehandleren i FDS på hvorfor saksprosessen fikk et slikt utfall la saksbehandleren vekt på at det ikke hadde vært noen dialog med verken selskap eller konsulent underveis i prosessen, noe som var ulikt fra andre konsekvensutredninger som FDS hadde vært involvert i.

*”Det som skjedde var at vi etter en tid fikk en rapport i posten. Det var ikke noen dialog med verken selskap eller konsulent underveis i prosessen, noe som er ulikt annet arbeid med KU'er som vi har vært borte i. Det vanlige er at konsulenten legger opp til en prosess med dialog før høring for å unngå at det kommer ”overraskelser” sent i prosessen. Det er heller ikke uvanlig at konsulenten ber om møter underveis”.*

Grieg Seafood sendte FDS ”forslag til ramme” som godkjente utredningsprogrammet hvor det deretter ble sendt på e-post til Fylkesmannen, Mattilsynet og Kystverket.

*”Fra Fiskeridirektoratets ståsted var utredningsprogrammet ok, men ikke for Fylkesmannen i forhold til forurensingsloven”.*

*”Da vi fikk rapporten så vi at det var ting som vi hadde bedt om i utredningsprogrammet men som ikke var belyst. Blant annet i forhold til villfisk (sei, torsk mv). Det var heller ikke besvart på spørsmål som vi hadde stilt om avbøtende tiltak som skulle vurderes og komme med forslag til avbøtende tiltak utover standard”.*

*”Problemet oppsto da vi fikk en rapport som konsulenten ikke ville snakke om fordi han anså seg som ferdig med jobben”. (saksbehandler ved FDS).*

Representasjonen fra oppdrettsdiskursen om hva som gjorde at saksprosessen fikk en negativ vending:

*”Alt var jo veldig greit innledningsvis og forholdet til Fiskeridirektoratet som godkjente mandatet. Så gjør Fiskeridirektoratet en general tabbe; de glemmer å se enten i Plan og Bygningsloven eller i Forvaltningsloven hvordan dette skal sendes ut på høring. For de sender bare melding tilbake til oss at ” den rammen som dere foreslår er grei hvis dere bare jobber litt mer med problemstillingen rundt rømning, dette er heilt greit”. Men det de skulle ha gjort var å sende mandatet til høring, blant annet til Fylkesmannen sin miljøvernavdeling og sikkert berørte kommuner og så videre. Når det ikke ble gjort, begynte diskusjonen mellom Fylkesmannen sin miljøvernavdeling og Fiskeridirektoratet og den endte jo ikke helt bra da”. (representanten for Grieg Seafood).*

<b>Oppdrettsdiskursen.</b>	<b>Forvaltningsdiskursen.</b>
----------------------------	-------------------------------

<p>KU skal utrede forskjellen fra 3.120 tonn til 5.460 tonn MTB, sett i forhold til rømning, parasitter og interaksjon med villfisk i et overordnet perspektiv (Ryfylke bassenget).</p>	<p>KU skal se hele bassenget under ett som en overordnet plan over hvor alternative lokaliteter for store oppdrettsanlegg bør ligge i forhold til bæreevne, samt hvilke konsekvenser en utvidelse vil ha på rømning, parasitter og interaksjon med villfisk.</p> <p>Forvaltningen ønsket også at konsekvensutredningen skulle brukes som grunnlag for framtidig planlegging og etablering av oppdrettsanlegg i Rogaland.</p>
<p>FDS skulle sendt forslag til utredningsprogram på høring.</p>	<p>Tiltakshaver/konsulent bør sende forslag til utredningsprogram på høring.</p>
<p>Det forvaltningen krever etter KU rapporten er utført, har ikke noe med KU av tiltaket, men en omkamp av oppdrettsnæringen.</p> <p>Ønsker derfor ikke å utføre undersøkelsene som forvaltningen ber om ettersom det omhandler oppdrett generelt.</p>	<p>Forvaltningen setter opp flere punkt som de mener bør utredes før en tillatelse blir gitt.</p> <p>Samtidig er rapporten for generell angående de tema som er vurdert i utredningen og svarer ikke på de spørsmål FDS ga innledningsvis. En tillatelse for utvidelse til 5.460 tonn blir dermed ikke gitt.</p>

Figur 5.1 En kort oversikt over representasjonene til oppdrettsdiskursen og forvaltningsdiskursen.

## Kapittel 6: Diskusjon av resultatet.

## **6.1 Innledning.**

Formålet med studiet av denne saksprosessen er som nevnt i innledningen, å finne ut hvordan prosessen forløp, sette spørsmål om hva man kunne gjort annerledes og å komme med innspill om hva som kan læres av denne spesifikke saksgangen.

I diskusjonen har jeg valgt å dele punktene som jeg satt opp i kapittel 1 inn i ulike tema. Disse temaene henger tett sammen, men er delt opp for at diskusjonen skal bli mer oversiktig. I diskusjonen kommer jeg til å referere fra kapittel to om konsekvensutredninger.

## **6.2 Roller og ansvar hos de ulike aktørene i KU prosessen.**

### **6.2.1 Forslag til utredningsprogram.**

Høringen i forbindelse med forslag til utredningsprogram ble ikke sendt til berørte myndigheter slik det skal etter KU forskriften. Den ble først sendt på høring etter at FDS hadde fastsatt forslaget til utredningsprogram. Det ble heller ikke sendt en midlertidig vurdering om tiltaket falt under kriteriene i § 4 til de berørte myndighetene. I tillegg fulgte ikke utredningsprogrammet bestemmelsene om hva forslaget skal inneholde, jf. § 5 i KU forskriften. Dette er en sentral forklaring på hvorfor saksprosessen ikke har forløpt seg slik en ideell KU prosess skal gjennomføres.

Et av formålene med KU er å kartlegge miljøvirkninger på tvers av sektorene, men da må de forskjellige sektormyndighetene få mulighet til å uttale seg tidlig i prosessen og før forslag til program blir fastsett. Formålet med offentlig medvirkning er også sentralt i KU nettopp på grunn av dette. Målet med forslag til utredningsprogram er få innspill til hvilke utredninger som bør gjennomføres før søknaden om utvidelse fra Grieg Seafood sluttbehandles hos FDS. Får man en avklaring av motsetninger tidlig i saksprosessen, vil det kunne hindre mulige forsinkelser og kostnadskrevende endringer senere i prosessen. Det har ikke skjedd i denne saksprosessen. KU rapporten ble sendt ut mai 2006, men i skrivende stund tre år senere, har oppdrettsnæringen og forvaltningen ikke kommet til enighet angående utvidelse av MTB opp til 5.460 tonn.

I dagens forskrift om konsekvensutredning er ordlyden annerledes enn den opphevede § 33 – 6 i plan- og bygningsloven fra 1985. Da ble det presisert at tiltakshaver skulle sende



utredningsprogram til ansvarlig myndighet, som skulle sende dette videre til berørte myndigheter. I den nye forskriften står det at forslaget til utredningsprogram sendes på høring til berørte myndigheter, men det blir ikke presisert hvem som skal sende utredningsprogrammet på høring.

Dagens KU forskrift er en forenkling av tidligere regelverk om konsekvensutredninger. Odelsproposisjonen nr. 47 (2003 – 2004) hevder at denne forenklingen vil gi mer fleksible løsninger, blant annet om hvilke roller ansvarlig myndighet og tiltakshaver skal ha KU prosessen. Når de detaljerte bestemmelsene om saksgangen mellom ansvarlig myndighet og tiltakshaver knyttet til utredningsprogram og konsekvensutredning er fjernet, kan det gi rom for tolkninger som vist i denne saken.

Aas (2006) tar opp behovet for økt rollebevissthet i konsekvensutredninger. Han påpeker at rollebeskrivelser i KU regelverket er borte og at dette fører til KU prosesser med aktører med svak rolleforståelse i både uvante og uventede roller. Dette kan igjen svekke tilliten til KU prosessen og til det faglige innholdet i KU utredningen. I denne saksprosessen har ikke ansvarsrollene blitt avklart og fordelt på en tydelig måte. Både forvaltningen og oppdretterne har beskyldt hverandre for å tolke forskriften feil og at motparten skulle sendt utredningsprogrammet på høring.

Ifølge saksbehandleren i FDS, er det regionkontoret som skal følge opp at forslag til utredningsprogram blir lagt ut på høring, men at ettersom det var oppdrettsnæringen som var oppdragsgiver, mente regionkontoret at det var riktig at det var tiltakshaver som skulle sende utredningsprogram på høring. Saksbehandleren fortalte også at det ikke har vært noen dialog eller avklaring angående hvem som skulle gjøre hva.

I høringsdokumentet til utkastet til forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven (2004) står det at tillatelsesmyndigheten er ansvarlig for saker som omfattes av forskriften behandles i samsvar med forskriftens bestemmelser. Det betyr at selv om regionkontoret ikke har ansvar etter KU forskriften å sende ut forslag til utredningsprogram på høring, så har regionkontoret ansvar for å se til at programmet sendes på høring. Dette ansvaret har FDS unnlatt å følge opp. FDS skulle også sendt sin vurdering om at tiltaket falt inn under bokstav b) sammen med Grieg Seafood sine opplysninger til Fylkesmannen som da skulle gitt uttalelse på bakgrunn av kjent kunnskap, jf. § 3 nr. 3 femte ledd. Regionkontoret

skulle da på bakgrunn av opplysningene som de hadde fått av Grieg Seafood og eventuelt Fylkesmannen avgjort om tiltaket er KU pliktig. I dette tilfelle avgjorde regionkontoret selv at tiltaket var KU pliktig på grunn av bokstav b) under § 4. FDS la som kjent vekt på eventuelle interaksjoner mellom villfisk og oppdrettsfisk samt parasitter og sykdomsspredning til villaks som mulig trussel mot villaksen. Hvis Fylkesmannen hadde fått gitt uttalelse allerede på dette tidspunktet, ville det vært større sannsynlighet for at forurensing også ble tatt opp som et punkt i KU rapporten.

Ettersom forskriften gir rom for tolkning angående ansvarsroller, kan det være vanskelig for konsulent/tiltakshaver å vite hva som forventes av dem. På spørsmål om hvor konsulenten hadde møtt problemer i saksprosessen, svarte konsulenten at det ble satt spørsmålstejn om ikke forslaget skulle sendes på høring etter at KU plikten vedtatt. Grieg Seafood hadde fått muntlig tilbakemelding fra FDS at det hadde de kontroll på. Konsulenten poengterte at dersom forslaget for utredningsprogram hadde blitt sendt på høring og fått innspill fra andre instanser hadde en ikke endt opp i den diskusjonen som oppstod i ettertid av KU rapporten. Det hadde derfor vært veldig avklarende om rollebeskrivelsene til konsulent/tiltakshaver og regionkontor hadde blitt fordelt tidlig i prosessen, kanskje allerede da regionkontoret sendte brev 24. januar 2006 til Grieg Seafood vedrørende pålegget om konsekvensutredning. I dette brevet påpekte FDS at regionkontoret skulle godkjenne mandatet (forslag til utredningsprogram) før arbeidet med en eventuell konsekvensutredning startet. Her hadde det vært formålstjenlig for FDS å avklare hvilke forventninger de hadde til konsulent/tiltakshaver. Med klare definerte roller, vil som Aas (2006) påpeker, medvirke til at kvaliteten på KU prosessen hadde økt vesentlig.

I forskriften, § 6 fjerde ledd, står det at uttalelsene fra berørte myndigheter skal vurderes av regionkontoret og på bakgrunn av forslaget og tilhørende uttalelser skal fastsette program for utredningsarbeidet. 7. mars 2007 sendte FDS brev tilbake til Grieg Seafood hvor det sto at FDS hadde gjennomgått rammen (forslag til utredningsprogram) og hadde ingen merknader. Forslag til utredningsprogram ble derfor godkjent av regionkontoret. Dette var før de berørte myndighetene fikk uttalt seg. Etter at FDS godkjente forslaget til utredningsprogram, ble den sendt til Fylkesmannen og Mattilsynet.

I brevet til Mattilsynet og Fylkesmannen fortalte FDS at det var blitt igangsatt en felles KU for Ryfylke bassenget innenfor rammer godkjent av FDS og i den anledning ble det bedt om

uttalelse om anleggets størrelse og plassering i forhold til Mattilsynet sine forvaltningsinteresser. Dette brevet skulle da etter bestemmelsene i forskriften, blitt sendt før FDS godkjente forslag til utredningsprogram slik at Mattilsynet sine uttalelser kunne blitt hørt før fastsettelse av program.

I svarbrevet fra Fylkesmannen påpekte Fylkesmannen at FDS allerede har godkjent rammene for konsekvensutredningen og at de derfor forventet et forslag til utredningsprogram på høring.

Saksbehandleren hos Fylkesmannen fortalte at de allikevel fikk tilsendt en ferdiglaget KU rapport hvor forurensning ikke hadde blitt omtalt, Fylkesmannen anså derfor ikke KU rapporten som fullstendig, og av den grunn kunne ikke Fylkesmannen behandle søknadene fordi de manglet viktige målinger.

Manglende korrekt høring av forslag til utredningsprogram har ført til at saksprosessen har vært lite åpen og demokratisk. Dette har ført til at saksprosessen har fått en uheldig retning som verken forvaltningen eller oppdrettsnæringen har hatt utbytte av. Da FDS og Fylkesmannens miljøvernnavdeling gikk nærmere inn på hva de ønsket at konsekvensutredningen skulle inneholde etter at KU rapporten var utført, ble dette ikke fulgt av tiltakshaver/konsulent fordi de mente at det som ble spurt om ikke var i henhold til forslag til utredningsprogram. Dette er opphavet til uenighetene som er mellom forvaltningen og oppdrettsnæringen omkring denne saksprosessen. Dette er noe jeg også ønsker å diskutere videre i kapittel underkapittel 6.4 *"Innhold og krav i overordnet plan i forhold til KU rapporten"*. Neste punkt i diskusjonen blir først om kommunikasjonen mellom aktørene.

### **6.3 Kommunikasjon mellom aktørene.**

I dette underkapittelet vil jeg gjøre rede for kommunikasjonen mellom aktørene i KU prosessen. Med kommunikasjon mellom aktørene vil jeg fokusere på møtevirksomheten mellom aktørene. I denne saksprosessen har det slik som jeg har forstått det, kun vært ett stort fellesmøte *i forkant* av konsekvensutredningen. Møtet fant sted i Tysvær hvor både

havbruksnæringen og forvaltningen i Rogaland var representert. De diskuterte flere saker enn konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget.

Etter at KU rapporten ble sendt fra tiltakshaver, har det vært flere møter mellom FDS og Fylkesmannen, samt et seminar hvor KU rapporten ble presentert og diskutert, men det hadde vært mer hensiktsmessig om møtene hadde foregått på et tidligere tidspunkt slik at avklaringer av forventningene fra forvaltningen kunne kommet frem før utredningsprogrammet ble fastsatt.

### **6.3.1 Møtet med konsulent og regionkontor.**

I rundskrivet om konsekvensutredninger etter plan og bygningsloven (2000: 19) står det at tiltakshaver alltid bør kontakte ansvarlig myndighet ved utarbeidelse av meldingen (som nå heter forslag til utredningsprogram), blant annet for å drøfte aktuelle alternativer og andre relevante problemstillinger knyttet til tiltaket. Rundskrivet anbefalte at det også ble holdt et møte mellom ansvarlig myndighet og tiltakshaver før forslag til utredningsprogram ble sendt. Dette for blant annet å avklare ulike parters roller og ansvar og for å samordne saksbehandlingen med den ordinære søknadsprosessen for tiltaket. Dette er et rundskriv som ikke er oppdatert etter dagens regelverk. Disse anbefalingene er like aktuell i dag ettersom det er enklere å avklare misforståelser og forventninger aktørene har til hverandre i møter enn gjennom formelle brev til hverandre.

En av konsulentens sine oppgaver er å fungere som et bindeledd mellom sin oppdragsgiver og ansvarlig myndighet. Å ta initiativ til møter for å avklare forventninger og krav satt fra forvaltningen vil jeg se som naturlig å forvente av en konsulent som skal gjennomføre en KU. En KU er kostbar og til tider krevende prosess med flere problemstillinger som er viktig å avklare før en går i gang med en utredning. Å ta initiativ til et møte før forslag til utredningsprogram sendes på høring, vil kunne frembringe mulige tilleggsopplysninger og forhindre forlengende søknadsprosess, samt en avklaring rundt samordning av KU prosessen med søknadsprosessen.

I tillegg til å avklare rolle- og ansvarsfordeling, ville det derfor også vært en fordel om det hadde vært et møte mellom konsulent/tiltakshaver og regionkontoret etter at det ble bestemt

at tiltaket skulle følge vedlegg II i forskriften om konsekvensutredning for overordnede planer ettersom det i ettertid har vist at regionkontoret og tiltakshaver har to helt ulike forventninger for hva en overordnet plan for tiltak etter sektorlov skal inneholde.

### **6.3.2 Møtet med berørte myndigheter.**

I tillegg til møtet mellom konsulent og regionkontoret, vil et møte med berørte myndigheter også vært formålstjenlig tidlig i KU prosessen. Regionkontoret har ikke plikt etter dagens forskrift å ta initiativ til et møte angående forslaget til utredningsprogram. I KU forskriften fra 1999, jf. § 12 andre ledd, sto det at *ansvarlig myndighet bør gjennomføre nødvendige tiltak for å sikre medvirkning fra berørte myndigheter og interesserte forut for fastsetting av utredningsprogrammet*”.

I plan- og bygningsloven fra 1985, var det en bestemmelse om at etter at tiltakshaver hadde sendt konsekvensutredningen til ansvarlig myndighet, skulle myndigheten holde et offentlig møte om konsekvensutredningen. Denne bestemmelsen ble fjernet med begrunnelse av at oppslutningen rundt disse obligatoriske møtene varierte mye. Odelsproposisjonen nr. 47 (2003 – 2004) foreslo at myndighetene heller burde vurdere andre tiltak for medvirkning ut over de krav til offentlighet som ligger nedfelt i bestemmelsene. Samtidig ble det påpekt i proposisjonen at et møte kunne være formålstjenlig, men at det da må holdes i en tidligere fase i prosessen, for eksempel i forbindelse med i høringen av plan- og utredningsprogram (Ot. prp. nr. 47: 6).

I skrivende stund er en revidert forskrift om konsekvensutredning på høring, der Miljøverndepartementet foreslår at det tas inn en bestemmelse som sier at som en del av arbeidet med å fastsette utredningsprogrammet, skal ansvarlig myndighet vurdere om det bør gjennomføres ett offentlig møte om saken. I den nye plan- og bygningsloven understrekes det at det er viktig å ta initiativ til medvirkning fra berørte myndigheter (høringsnotat, april 2009). Høringsnotatet påpeker at et møte angående fastsetting av utredningsprogram vil være tjenlig for å informere om søknaden, avklare eventuelle misforståelser og få synspunkt på relevante problemstillinger. Videre står det i høringsnotatet at møtet bør gjennomføres i forståelse mellom tiltakshaver og ansvarlig myndighet.

Bestemmelsen i forskriften fra 1999, jf. § 12 andre ledd, ble fjernet fra dagens forskrift fra 2005, men ettersom en lignende versjon igjen foreslått i den reviderte forskriften, kan sees det som et resultat av at behov for medvirkning i form av møter er viktig tidlig i KU prosessen. Som et resultat av manglende møter innledningsvis, både med konsulent og regionkontor, samt offentlig møte med berørte myndigheter, er det en av grunnene til utfallet i denne spesifikke KU prosessen.

#### **6.4 Innhold og krav i overordnet plan i forhold til KU rapporten.**

En del av uenighetene mellom konsulent/tiltakshaver og forvaltningen er knyttet til forventningene til hva en KU skal inneholde og hva forvaltningen kan kreve før en tillatelse kan bli gitt. Aktørene i saksprosessen har beskyldt hverandre for både manglede fagkunnskaper og kompetanse. I denne oppgaven er det ikke rom for å diskutere de naturfaglige kravene som forvaltningen stiller til konsekvensutredningen. Jeg skal istedenfor diskutere de ulike forventningene og forståelsen aktørene har til innholdet i KU rapporten i forhold til bestemmelsene i forskriften om konsekvensutredninger for overordnede planer.

Tiltakshaver skal etter KU forskriften under overordnede planer gjøre rede for lokaliseringalternativ og hvordan disse alternativene vil påvirke planens konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn.

Grunnen til at jeg ønsker å gjøre rede for hvordan alternativer er behandlet i forslaget til utredningsprogram og i KU rapporten er fordi utredning av alternativer er et viktig punkt i KU prosessen.

##### **6.4.1 Hvordan alternativer er oppgitt i KU forskriften.**

Hovedgrunnen til at hele KU forskriften ble revidert i 2004, var at forskriften skulle utvides til å også gjelde for visse planer etter plan- og bygningsloven (kommuneplanen, reguleringsplan, fylkesdelplan). Dermed ble det satt en liste A og B med forskjellige krav til innhold til

konsekvensutredningen. Den store forskjellen mellom de to listene er spørsmålet om alternativer. Etter liste B, *konsekvensutredning søknad og planer for tiltak*, skal det utredes 0-alternativ og i liste A, *konsekvensutredning for overordnede planer* skal det utredes for alternative lokaliseringer.

I forskriften skilles det derfor mellom planprogram og utredningsprogram. Planprogram er for overordnede planer, mens et utredningsprogram er for tiltak etter sektorlov. Både forslaget til planprogram og utredningsprogram skal innholde en beskrivelse av hvilke alternativer som er vurdert, samt kart som viser plan- eller tiltaksområdet og lokaliseringene av eventuelle tiltak innenfor dette.

Forslaget til utredningsprogram skal ligge til grunn for utarbeidelse av søknad med KU. I tillegg skal det under utforming av programforslaget, tas hensyn til det som står i vedlegg II; og § 8; *"Innhold og utforming av plan eller søknad med konsekvensutredning"*.

I dette tilfelle ble det altså valgt å sette tiltaket etter sektorlov i et overordnet perspektiv fordi FDS mente at alternativet var at virksomhetene enkeltvis ville bli pålagt å utarbeide konsekvensutredninger og at derfor var den beste løsningen være en felles utredning. Dette ville gi de beste resultatene og være minst ressurskrevende for næringen.

Som en følge av dette valget skulle man altså følge bestemmelsene etter tiltak etter sektorlov og samtidig følge vedlegg II, liste A for KU for overordnede planer.

I § 5 femte ledd vises det til hva forslaget til utredningsprogrammet skal beskrive. Ordlyden angående alternativer i paragrafen er slik:

*"Programmet skal gi en beskrivelse av tiltaket og antatte problemstillinger som vil bli belyst, og hvilke alternativer som vil bli vurdert"*.

I utkastet til revidert forskrift om konsekvensutredninger blir alternativer omtalt på følgende måte jf. § 6 andre ledd; *Relevante og realistiske alternativer skal beskrives og det skal framgå hvordan disse er tenkt behandlet i plan- og utredningsarbeidet"*.

Her blir det presisert tydeligere hvordan alternativer skal beskrives i forslaget til program for utredningsarbeidet. Dette kan tyde på at miljøforvaltningen ønsker et større fokus på at ulike alternativer blir vurdert av tiltakshaver i plan- og utredningsprogrammet.

I høringsdokumentet til utkastet til forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven (2004) blir det også presisert hvordan alternativer skal tolkes i KU forskriften.

Spørsmål om lokaliseringalternativer skal normalt drøftes i overordnet plan. Tiltak som er i samsvar med gjeldene planer skal det normalt ikke stilles krav til vurdering av alternative lokaliseringer. Her skal det istedenfor vurderes ulike alternativ som tilpasninger innen området og alternativer for utforming, samt et 0-alternativ. Alternative løsninger på lokalitetsnivå kan være om hvordan anlegget skal utformes; antall merder, hvor dyp merdene skal være, antall fisk i hver merd, om anlegget skal bestå av plastringer eller stålanlegg. Hvordan fortøye/plassere anlegget i forhold til for eksempel transport, strøm, bølger og vind.

#### **6.4.2 Aktørenes forventninger til innholdet i konsekvensutredningen.**

Det er vist at aktørene har ulik forventninger til hva konsekvensutredningen skal utrede. Dette henger sammen med den manglende kommunikasjonen mellom tiltakshaver/konsulent og forvaltningen. Det startet under fellesmøtet i Tysvær da FDS spurte oppdrettsnæringen om de ville ha en KU for hver konkret søknad eller om næringen ønsket en strategisk, overordnet plan for hele Ryfylke bassenget. Ifølge saksbehandleren i FDS ble det videre under møtet satt spørsmål fra FDS om hvor store oppdrettsanlegg skal lokaliseres for eksempel i forhold til strøm og vannkvalitet.

Hvordan er disse forventningene ”om strategisk plan på hvor disse skal samles”, formidlet til tiltakshaver/konsulent utover det som er blitt sagt under dette møtet?

Både representanten for Grieg Seafood og konsulenten har gitt uttrykk for en helt annen virkelighet om hva KU rapporten var ment til å utrede. I diskursanalysen kom det fram at det er ulike forventninger og kunnskap om hva det innebærer å utrede KU som en overordnet plan. I KU rapporten står det at *”rapporten har vurdert risiko ved spredning av parasitter og sykdommer og uheldige interaksjoner mellom vill anadrom fisk og oppdrettsfisk ved å organisere driften i Ryfylke bassenget på færre lokaliteter med MTB over 3.600 tonn”*. Det blir ikke spesifisert hvor disse lokalitetene skal ligge og hvilke alternative lokaliseringer som er utredet.

Forventningene til innholdet i konsekvensutredningen ble også uttrykt i brevet fra CapMare AS datert 1. september 2007 hvor det ble påpekt at slik de oppfattet den innledende dialogen med regionkontoret var kjernen i saken at Grieg Seafood og Marine Harvest har søkt om



utvidelse på utvalgte lokaliteter. I dette ligger at den totale MTB for Rogaland ikke øker, det er blir færre lokaliteter i bruk totalt sett, men at enkelte lokaliteter tillates en produksjon som ligger utover dagens maksimale grense for tillatt produksjon.

I utgangspunktet ble KU plikten utløst da Grieg Seafood i september 2005 søkte om utvidelse fra 3.120 tonn til 5.460 tonn på lokaliteten Nordheimsøyna. FDS mente at tiltaket falt under kriterie b) i § 4 i KU forskriften, hvor FDS la vekt på eventuelle interaksjoner mellom villfisk og oppdrettsfisk samt parasitter og sykdomsspredning til villaks som mulig trussel mot villaksen. Etter at det ble avklart at konsekvensutredningen skulle være en felles utredning for Ryfylke bassenget, var forvaltningen sine forventninger til KU rapporten at den skulle vise Ryfylke bassenget i en overordnet plan, hvor lokalitetene skulle nullstilles og deretter finne alternative lokaliteter med bæreevne nok til at oppdrettsanlegg med 5.460 tonn MTB kan lokaliseres der. Denne planen skulle også brukes som et grunnlag for framtidig planlegging og etablering av oppdrettsanlegg i Rogaland

Ingen av de saksdokumentene som jeg har hatt tilgang til har vist hvilke forventninger FDS hadde i forkant av konsekvensutredningen angående hva en felles utredning skal inneholde. I sakspapirene fra FDS ble det sagt at en skal følge forskrift vedlegg II, A. Men ikke presisert mer enn det. Først i januar 2007, i brevet sendt fra FDS til Grieg Seafood blir det nevnt at FDS ønsket å se drøfting av alternativer som et forslag til avbøtende tiltak.

Det hadde vært i bedre hensikt om FDS hadde vært tydeligere angående forventningene sine i stedet for å henvise til forskriften, selv om konsulenten selv skal kunne forskriften. Til dette svarte saksbehandleren i FDS at de ikke kopierte hele forskriften i brev, men at de forutsetter at konsulenten følger de prosedyrene som går fram av KU forskriften.

En ting er at KU rapporten ikke følger opp det som står i forskriften med det å gjøre rede for ulike alternativ, men i denne saksprosessen har man valgt å sette tiltaket etter sektorlov i et overordnet perspektiv. Som en følge av dette skal man følge reglene etter tiltak etter sektorlov og samtidig følge vedlegg II, liste A for KU for overordnede planer. Når en slik KU ikke er blitt gjort i oppdrettsammenheng før, mener jeg det er naturlig at regionkontoret som kom med forslaget og som ansvarlig myndighet, burde vært tydeligere helt i begynnelsen av prosessen om hva FDS mente med å utrede en strategisk, overordnet plan. Det blir også påpekt i rundskrivet om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven (2000: 23) at

hva som regnes som aktuelle alternativer, skal ansvarlig myndighet avgjøre i hver enkelt sak gjennom fastsetting av utredningsprogram.

Samtidig vil jeg i denne sammenhengen også vise tilbake til forrige underkapittel om kommunikasjon mellom aktørene hvor det etter *rundskrivet om konsekvensutredninger etter plan og bygningsloven* (2000: 19), står at tiltakshaver alltid bør kontakte ansvarlig myndighet tidlig i prosessen blant annet for å drøfte aktuelle alternativer og andre relevante problemstillinger knyttet til tiltaket. Hadde et slikt initiativ funnet sted, ville de ulike forventningene oppdretterne og forvaltningen har til KU blitt redegjort på et tidligere tidspunkt. Dermed kunne en unngått kravene om tilleggsopplysninger som forvaltningen stilte i ettertid slik som det fremgår i brev fra FDS til Grieg Seafood 19. januar 2007, altså ca. 1 år etter at KU rapporten ble sendt ut (mai 2006). Her går FDS i detaljer om hvilke merknader de har og hva de forventer at KU rapporten skal inneholde. De tar også opp hva Fylkesmannen forventer at rapporten skal inneholde. Åtte måneder senere svarer CapMare AS på dette brevet hvor de svarer at tilleggsopplysningene som forvaltningen ber om ikke er i henhold til mandatet og at konsekvensutredningen ble lagt opp i henhold til KU forskriften, vedlegg II. Rammer for krav til innhold i konsekvensutredning, punkt A. Konsekvensutredning for overordnede planer.

Dette er så langt jeg er kjent med status på saken i dag.

#### **6.4.4 Forslag til utredningsprogram fulgte ikke innholdskravene etter KU forskriften § 5.**

Mandat og ramme betyr det samme som forslag til utredningsprogram. Som forslag til utredningsprogram sendte Grieg Seafood ut et skjema med en oversikt over ”*ramme for KU om utviding av biomasse i matfiskanlegg for laks i Ryfylke bassenget*” til etter det jeg er kjent med, FDS og oppdretterne i Rogaland i februar 2006.

I § 5 femte ledd blir det presisert at forslag til utredningsprogram skal inneholde kart som viser plan- eller tiltaksområde og lokalisering av tiltaket innenfor dette. Dette mangler forslaget til utredningsprogram for Ryfylke bassenget, samt en beskrivelse for hvilke alternativer som er vurdert. Beskrivelsen av antatte problemstillinger er satt opp som stikkord og kan dermed sies at den gir en dårlig redegjørelse om hvilke problemstillinger som skal belyses. Det må nevnes

at forslaget til utredningsprogram har tatt med et punkt hvor det står; ”*Alternative løsninger og effekter av disse*”, hvor de da skal vurdere ulike nivåer av MTB og stikkord til dette er ”*beskrive effekten med hensyn til logistikk, miljø, muligheter for generasjonsskille, total biomasse ved ulike alternativ*”. Forslaget gir altså ikke en redegjørelse av hvilke alternative løsninger som er vurdert slik det står beskrevet i vedlegg II jf. A *Konsekvensutredning for overordnede planer*, bokstav f) som presiserer at det skal redegjøres for hvordan de ulike alternativene vil påvirke planens konsekvenser for miljø og naturressurser og da gi begrunnelse for tiltakshaver valg av alternativ.

Jeg vil trekke frem to andre utredninger for å vise hvordan alternativer blir behandlet i forslag til utredningsprogram

Tordenskjold Cod Farm AS sendte i 2006 et forslag til program for utredningsarbeidet til berørte myndigheter gjennom Fiskeridirektoratet region Trøndelag angående akvakultur av torsk i Trondheimsfjorden. I dette forslaget til utredningsprogram var det heller ikke gjort rede for ulike alternativer. Kart over tiltaket var inkludert, samt en god beskrivelse av antatte problemstillinger.

Også i forslaget til utredningsprogram av Hylene smolt (2007) i Suldal kommune manglet det alternative løsninger. Dette er et forslag utredningsprogram for et planlagt settefiskanlegg med en årlig produksjon på 10 millioner smolt. Kart over det planlagte tiltaket medfølges samt en nærmere utredning over hvilke problemstillinger som skal gjøres rede for i konsekvensutredningen.

Dette samsvaret med det Strand (2005: 22) tar opp i artikkelen ”*Fra KU som gjøkunge i plansystemet til full integrering i PBL – et historisk tilbakeblikk*” angående vurdering av alternativer i KU prosessen. Han mener at konsulentene svikter når det gjelder ”prinsipiell tenking om alternativer”, som Strand påpeker er et viktig punkt i konsekvensutredningen. Videre skriver han at det er både ansvarlig myndighet og tiltakshaver som er ansvarlig for at dette blir presisert i utredningsprogrammet, men at praksisen på dette området er svært varierende.

Verken i forslaget til utredningsprogram for Hylen smolt eller forslaget til Tordenskjold Cod Farm AS, er ikke alternativer omtalt. Alternativer er nevnt i forslag til utredningsprogram for Ryfylke bassenget, men kun i stikkord.

Det kan derfor konkluderes med at skjemaet som ble sendt som forslag til utredningsprogram for Ryfylke bassenget ikke inneholdt de kravene som er satt etter KU forskriften § 5.

#### **6.4.5 KU rapporten mangler en vurdering av alternative lokaliseringer.**

I KU rapporten under kapittelet 1.4 ”Mandat og disposisjon” blir skjemaet fra utredningsprogrammet listet opp på ny, men uten stikkordene. Rapporten fremhever at skjemaet er i henhold til KU forskriften, vedlegg II, Rammer for krav til innhold i konsekvensutredning, punkt A. Konsekvensutredning for overordnede planer.

I kapittel 5, *Alternative løsninger*” i KU rapporten for Ryfylke bassenget sammenlignes det til tiltakets 0- alternativ, som da er å fortsette driften slik man har gjort til nå, med mange ”mindre” lokaliteter og med effekten av en utvidelse fra 3.120 tonn til 5.460 tonn for hver enkelt faktor (infrastruktur, arealbruk, transportruter, rømning og spredning av parasitter).

Jeg har ikke gått nærmere på alle punktene i KU rapporten ettersom jeg ikke skal diskutere de naturfaglige problemstillingene i rapporten, men i dette tilfelle redegjør ikke rapporten for de problemstillingene som ble nevnt i forslag til utredningsprogram. Saksbehandleren ved FDS bekreftet i intervjuet at utredningsprogrammet ble godkjent av dem, men at det så viste seg at KU rapporten inneholdt mangler og heller ikke besvarte det som sto i forslag til utredningsprogram. Dermed ble det bedt om tilleggsopplysninger.

I høringsnotatet for den reviderte KU forskriften (2009: 11) blir det tatt inn en bestemmelse om at programmet skal utformes slik at det kan tas stilling til om utredningsarbeidet er gjennomført og er i samsvar med programmet. Høringsnotatet sier at hensikten er å gjøre programmene mer operasjonelle og konkrete og forpliktende.

En slik bestemmelse kan være nyttig for ansvarlig myndighet for å følge opp forarbeidet til utredningen på et tidligere tidspunkt før selve konsekvensutredningen starter, da får man også en mulighet til å minimere sjansen for å måtte be om tilleggsopplysninger.

Det kan se ut som KU rapporten for Ryfylke bassenget faller litt i mellom hva som forskriften krever på tiltaksnivå og hva man skal utrede på overordnet plan. Innledningsvis i rapporten blir det henvist til vedlegg II, punkt A. Konsekvensutredning for overordnede planer, men under kapittel fem tar rapporten for seg 0-alternativet, som man skal gjøre i en KU på tiltaksnivå. Tiltakshaver skal etter KU forskriften under overordnede planer gjøre rede for lokaliseringalternativ og hvordan disse alternativene vil påvirke planens konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn. Det er da altså ikke blitt gjort her.

Jeg vil konkludere med at verken forslag til utredningsprogram eller KU rapporten håndterer spørsmålet om alternativer i tilfredsstillende grad. Dette kan sees i sammenheng med fraværende veiledning og tydeliggjøring av forventningene til overordnet plan fra FDS, samt manglende samordning mellom KU prosessen og søknadsprosessen. I tillegg til tiltakshaver sitt manglende initiativ til møte under utarbeidelse av utredningsprogram og det som Strand påpeker angående det generelle problemet med konsulentenes manglende fokus på alternativer i konsekvensutredningen.

I artikkelen ”*Aktører, roller og ansvar i KU – arbeidet*” stiller Tesli (2006) spørsmål om konsekvensutredninger i tilstrekkelig grad blir objektive nok eller om de muligens blir i for sterk grad en formidling av tiltakshaver sine synspunkter og interesser. Dette er regionkontoret og berørte myndigheter sitt ansvar å sørge for at det ikke skal skje. Tesli (2006: 191) påpeker også at ansvarlig myndighet ikke skal godkjenne en utredning som ikke drøfter ulike alternativer og som ikke har en balansert framstilling. Regionkontoret godkjente som tidligere nevnt, forslag til utredningsprogram før den ble sendt på høring til berørte myndigheter. Uttalelsene til fra disse fikk dermed liten betydning for fastsettelse av program og dermed innholdet i KU rapporten. Dette kan sies å være en av grunnene til at KU rapporten ikke er objektiv fremstilt ettersom det ikke følger med alternativer for tiltaket. Tesli (2006: 192) understreker at en konsekvensutredning skal utføres på en balansert måte, men dersom et tiltak eller plan blir godkjent på feile premisser ved at tiltakets mulige konsekvenser ikke er tilstrekkelig nøytral, kan det skape tvil om verdien av konsekvensutredningen.

#### **6.4.3 Ufullstendig utredning av avbøtende tiltak i KU rapporten.**

Det har blitt uttrykt både i brevet fra FDS til Grieg Seafood datert 19. januar 2007 og muntlig fra saksbehandleren i FDS at KU rapporten manglet konkrete forslag til avbøtende tiltak for å redusere sannsynligheten for negative effekter av store anlegg. Krav om avbøtende tiltak er nedfelt i § 8 fjerde ledd i forskriften. Der står det at det skal redegjøres for hva som kan gjøres for å tilpasse tiltaket til omgivelsene og for å avbøte skader eller ulemper.

Som avbøtende tiltak henviser KU rapporten til diverse forskrifter. Avbøtende tiltak for å redusere rømning for eksempel, henvises det til at det bør stilles krav i henhold til lover og forskrifter. Dette er ikke avbøtende tiltak, men et regelverk som må følges uansett.

KU rapporten påpeker derimot andre avbøtende tiltak som at anlegget legges i moduler, hvor hver modul ikke overskrider 3.120 tonn. I tillegg nevnes merking for skipsradar for å hindre påkjørsel. Disse avbøtende tiltakene var ikke tilfredsstillende for FDS, de ønsket blant annet flere rømningsforebyggende tiltak mot totalhavari som følge av påkjørsel. Saksbehandleren ved FDS viste til konkrete avbøtende tiltak i forhold til rømning. Dette var å lage en korridor for hvor brønnbåter skal gå i områder med store oppdrettsanlegg og bruke satellittsporing for å unngå påkjørsel. Hva som er de hensiktsmessige avbøtende tiltak i konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget, er ikke min oppgave å svare på. Jeg har tatt med dette punktet fordi avbøtende tiltak er viktig i KU sammenheng. Formålet med bestemmelsene i KU forskriften er først og fremst sikre hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, men også når eventuelle vilkår skal settes før tiltaket kan gjennomføres. Avbøtende tiltak er vilkår som kan settes før en tillatelse blir gitt.

I tillegg har ikke forventningene om hvilke avbøtende tiltak som tiltaket skal gjennomføre, samsvart mellom FDS og tiltakshaver. Det må drøftes tidlig i KU prosessen, slik at forvaltningen får mulighet til å komme med innspill om hva de ser for seg av avbøtende tiltak, så deretter tiltakshaver og myndighet kan komme til enighet om hvilke avbøtende tiltak som er hensiktsmessig i forhold til tiltaket.

#### **6.4.4 Behandling av akvakultur søknad i forhold til bestemmelsene i KU forskriften.**

Allerede under planleggingen av det konkrete tiltaket blir plassering og løsning pekt ut. Dette vil fremgå i søknaden til sektormyndighetene. Slik ble det også gjort da Grieg Seafood i september 2005 søkte om utvidelse fra 3.120 tonn til 5.460 tonn på lokaliteten

Nordheimsøyna i Finnøy kommune. Dermed er lokaliteten allerede valgt ut før spørsmålet om KU plikt er blitt stilt. Etter at KU plikten ble klarert, og vist hvilke kriterie i § 4 tiltaket falt inn under, henviste FDS til hva de mente som måtte utredes før søknaden om utvidelsen kunne behandles. Etter møtet i Tysvær januar 2006, ble oppdrettsnæringen og forvaltningen enige om en felles utredning for Ryfylke bassenget. Da ble kravet om KU for utvidelse av enkeltlokaliteten Nordheimsøyna lagt tilside av FDS. Søknaden om utvidelsen av lokaliteten Nordheimsøyna gikk imidlertid sin gang i systemet. Både Fylkesmannen og Mattilsynet sendte brev først til FDS om uttalelse om konsekvensutredningen og deretter uttalelse angående søknaden, jf, brevene som ble sendt i tidsrommet juni 2008 til desember 2008. Samme dag som konsekvensutredning ble sendt på høring, får FDS tilsendt nye kart fra Grieg Seafood over de planlagte utvidelsene av lokalitetene Nordheimsøyna og Dyrholmen. Disse kartene ble videresendt til Fylkesmannen en uke senere.

Når søknaden om utvidelse går som egen søknadsprosess parallelt med KU prosessen, kan det med et slikt utgangspunkt være vanskelig for tiltakshaver å vise til hvilke lokaliseringalternativer som er vurdert i forslaget til utredningsprogram slik forskriften beskriver. Hadde næringen valgt konsekvensutredning for hvert enkelt anlegg, ville spørsmål om alternative lokaliseringer ikke vært aktuell fordi det ville vært en KU for hver søknad for tiltak og dermed fulgt liste B i vedlegg II.

Ifølge rundskrivet om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven (2000) skal KU prosessen samordnes med søknadsbehandlingen for tiltaket. Hensikten er å sikre at uttalelsene som kommer frem under behandlingen etter KU bestemmelsene blir nyttiggjort i søknadsprosessen, samt sikre en mer effektiv behandling av saken. Dette blir også påpekt i odelsproposisjonen nr. 47 ”*Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (konsekvensutredninger)*” at høringen i forbindelse med forslag av utredningsprogram skal samordnes med de ordinære saksbehandlingsreglene som gjelder, som i dette tilfellet er saksbehandling etter akvakulturloven.

I juni 2006 sendte FDS KU rapporten på høring hvor de ba om eventuelle merknader til utredningen, dette samsvarer med § 10 i forskriften, men sammen med KU rapporten skal søknaden om tiltaket følge med under høringen som et samlet dokument, jf. § 8 femte ledd. Jeg kan ikke se i saksdokumentene at søknaden er lagt ved. Søknaden skal inneholde kart, resipientundersøkelse, strømmålinger og anleggstegninger over tiltaket det er søkt om.

Konsekvensutredningen skal inneholde ny dokumentasjon som skal komme i tillegg til den fullstendige søknaden. Bestemmelsene i forskriften legger opp til at søknad og KU skal samordnes. I dette tilfelle samsvarer ikke søknadens innhold med det som konsekvensutredningen skal utrede. Ifølge søknaden har man valgt ut en lokalitet for utvidelse, men i konsekvensutredningen skal i henhold til liste A i KU forskriften være en KU for overordnet plan. Idet ligger det at alternative lokaliseringer skal inkluderes, slik at man på bakgrunn av utredningen kan velge ut de lokalitetene som har best bæreevne til anlegg på 5.460 tonn MTB. I denne saksprosessen har ikke søknadsprosessen og KU prosessen vært samordnet og det er en av grunnene til at denne saksprosessen ikke har vært verken effektiv eller gjennomført i henhold til bestemmelsene i KU forskriften.

#### **6.4.6 Tilleggsutredninger.**

Ettersom innholdet i konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget ikke ble tilfredsstillende utredet, kan ikke FDS som ansvarlig myndighet avgjøre om tiltaket kan tillates.

Konsekvensutredningen skal etter bestemmelsene i forskriften sendes på høring sammen med søknaden om tiltaket til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og på bakgrunn av denne høringen er regionkontoret som ansvarlig myndighet pliktig til å vurdere om det er behov for tilleggsutredninger eller dokumentasjon om bestemte forhold, jf. § 10. I dette tilfelle ble en slik vurdering gjort av FDS som kom til uttrykk gjennom brevet som ble sendt til Grieg Seafood 19. januar 2007. Det må også påpekes at det i samme brev blir rapporten nevnt som ”utkast til konsekvensutredning for Ryfylke”. Å kalle KU rapporten for et ”utkast” samsvarer ikke med bestemmelsene i KU forskriften.

Regionkontoret ba om tilleggsopplysninger fordi de mente at rapporten ikke samsvarte med det som sto i utredningsprogrammet.

Hvis tiltakshaver tar hensyn til innspillene fra berørte myndigheter tidlig i prosessen vil det være en garanti for rettsikkerheten til tiltakshaver ettersom det ikke skal bli krevd andre og mer omfattende utredningskrav enn det programmet fastsetter (Schütz 2007: 171).

I denne sammenhengen fikk ikke tiltakshaver tatt hensyn til innspillene fordi forslaget til utredningsprogram ikke ble sendt på høring slik som forskriften beskriver og dermed fikk ikke berørte myndigheter gitt uttalelse til tiltaket tidlig i prosessen.



Det må også poengteres at selv om forslag til utredningsprogram ikke var på høring, inneholdt ikke KU rapporten alternativer slik som forskriften beskriver, samt mangelfulle avbøtende tiltak. Det kan stilles spørsmål om regionkontoret likevel måtte ha spurt om tilleggsutredninger selv om forslaget til utredningsprogram hadde vært på høring.

I forskriften under § 8 står det at konsekvensutredningen sammen med søknaden så langt som mulig skal baseres på foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne. KU rapporten for Ryfylke bassenget baserte sitt datagrunnlag på offentlige utredninger og rapporter, faglige artikler, forskrifter, ”short communications” og muntlige opplysninger fra fagpersoner. Innhenting av denne informasjonen var metoden som er blitt brukt i KU rapporten. Rapporten inneholder derfor ikke ny dokumentasjon som omhandler tiltakets konsekvenser for miljø og naturressurser, slik en konsekvensutredning i utgangspunktet skal inneholde.

Flere forvaltningsorgan har kommentert i brev at KU rapporten for Ryfylke bassenget er for generell og at den baserer seg på kjente opplysninger som forvaltningsorganet kjenner fra før. Slik som Direktoratet for Naturforvaltning kommenterte i brevet ”*Om konsekvensutredninger og miljøundersøkelser ved etablering av akvakultur*” som ble sendt til Fiskeridirektoratet sentralt 5. november 2006. Der blir det påpekt at hvis en sak skal oppnå en god nok behandling, må utgangspunktet være at det foreligger tilstrekkelig kunnskap som grunnlag for beslutningen. Videre står det i brevet fra direktoratet at når forvaltningen setter krav om KU, er det fordi de ønsker ny og forbedret kunnskap, slik at vedtak kan fattes på et bedre og sikrere grunnlag i forhold til miljøkonsekvensene.

Kystverket kommenterte også i brev 28. august 2006 at utredningen var av generell karakter og gikk ikke inn på forhold ved hver enkelt lokalitet. De måtte vite hvilke lokaliteter som var aktuelle ettersom en utvidelse kunne være konfliktskyt på enkelte steder og må derfor vurderes for hver lokalitet.

I høringsnotatet for utkastet til den reviderte KU forskriften blir det foreslått endringer i form av presisering i dagens § 8 ”*Innhold og utforming av plan eller søknad med konsekvensutredning*” (2009: 13). Det er blitt lagt til en ekstra setning etter den eksisterende setningen; ”konsekvensutredningen sammen med søknaden skal så langt som mulig baseres

på foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne”. Det står så videre; *Der hvor slik kunnskap ikke foreligger om beslutningsrelevante forhold skal det innhentes ny kunnskap*”.

Det er blitt vist at KU rapporten for Ryfylke bassenget ikke innholdt ny kunnskap om tiltakets konsekvenser. Med en slik presisering i bestemmelsen vil det settes fokus på at konsekvensutredninger skal inneholde ny og forbedret kunnskap slik at ansvarlig myndighet får et bedre grunnlag å basere sin avgjørelse på.

#### **6.4.7 Overordnet plan i forhold til tiltak i akvakultursammenheng.**

I diskursanalysen kom det frem at FDS og Fylkesmannen hadde forventninger om at konsekvensutredningen også skulle brukes som en overordnet plan for fremtidige søknader for utvidelser i Ryfylke bassenget og ikke bare for utvidelsene det opprinnelig ble søkt om.

FDS mente som sagt at den beste løsningen ville være en felles utredning som da ville gi de beste resultatene og være minst ressurskrevende for næringen, dette samsvarer med det som står i Odelsproposisjonen nr. 47 (2003 – 2004) ”*Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (konsekvensutredninger)*”. Der henvises det til internasjonale erfaringer med konsekvensutredninger som viser at hvis en øker ressursinnsatsen på oversiktplannivå, vil det kunne gi besparelser på tiltaksnivå og dette vil redusere behovet for konsekvensutredninger på det enkelte tiltak (Ot. prp. nr. 47: 8).

Schütz (2007: 28) konkluderer med at hvis man skal vurdere kumulative konsekvenser av flere tiltak, slik som i denne konsekvensutredningen hvor flere større anlegg skulle sees i sammenheng, vil en overordnet KU være et bedre verktøy. Dette er fordi utredninger på tiltaksnivå ikke klarer å styre tiltaket bort fra særlige sårbare områder og mot lokaliteter som er mer bærekraftig.

Da KU prosessen om utvidelse av MTB i Ryfylke bassenget startet i 2006 var KU forskriften ganske ny. På det tidspunktet hadde Fiskeridirektoratet sine regionkontor aldri vært involvert i en KU som omhandlet akvakultur selv om det siden 1999 har vært mulig for regionkontorene å kreve KU. I KU forskriften fra 1999 var størrelseskriteriene formulert annerledes hvor lokaliteter med en MTB på mer enn 48 000 m<sup>3</sup> (ca. 3.120 MTB) skulle konsekvensutredes.

Før 2005 ble krav om KU aldri aktuelt fordi det aldri ble søkt om anlegg med slik størrelse. Næringen har siden da endret seg, hvor de nå har behov for å effektivere driften ved å samle ”små” anlegg til færre ”store”.

Det har dukket opp problemstillinger rundt KU forskriften etter hvert som konsekvensutredninger i forhold til akvakultur er blitt satt i gang. Slik som eksempelet om hvem som er ansvarlig myndighet for KU av settefiskanlegg. Spørsmålet om hvordan overordnet plan skal utredes i forhold til tiltak etter sektorlov er også en problemstilling som må diskuteres. Det er satt en skille over hva som skulle utredes i en overordnet plan og hva som skal utredes i en KU for tiltak, jf. vedlegg II, liste A og B. Denne listen ble innført i KU forskriften ettersom forskriften også skulle gjelde planer etter plan- og bygningsloven fra 2005. Slik jeg ser det, er det ingenting som tilsier at man ikke kan sette tiltaket etter sektorlov i et overordnet perspektiv

Konsekvensutredningen i Ryfylke bassenget er som nevnt den eneste konsekvensutredningen som er gjennomført til nå i Norge som omhandler utvidelse av biomasse i matfiskanlegg sett i et overordnet perspektiv. Gjennom diskusjonen har jeg kommet frem til at en i denne KU rapporten ikke har klart å følge bestemmelsene etter tiltak etter sektorlov og samtidig følge vedlegg II, liste A for KU for overordnede planer. Hvis man skal utrede flere tiltak som skal sees i en sammenheng, innebærer det at forskriften må følges i den betydning at ulike lokalitetsalternativ blir vurdert. I tillegg er det viktig at KU prosessen blir samordnet med søknadsbehandlingen slik at KU og søknad samsvarer.

Andre tilfeller hvor man følger liste B, søknad for tiltak, skal det utredes 0 – alternativ, og eventuelt gis alternative utforminger som avbøtende tiltak, slik som konsekvensutredningen oppdrettslokaliteten Nakken i Stord kommune, hvor Rådgivende biologer utredet konsekvensene for koraller ved utvidet produksjon. I dette tilfellet lå det forekomster av koraller i nærheten av oppdrettsanlegget og konsekvensene av en eventuell utvidelse måtte utredes før tillatelse kunne bli gitt. I tillegg til en beskrivelse av 0 – alternativet, blir det under kapitlet om avbøtende tiltak vist til alternativer som ville gi mindre skade på korallene. Dette var å flytte anlegget litt lengre vekk og/eller en mindre produksjonsramme for anlegget.

I utkastet til revidert forskrift om konsekvensutredninger (2009: 19) blir det foreslått at kolonne A og B blir slått sammen, og man vil derfor ikke få et skille over hva som skal

utredes i forhold til overordnet planer og hva som skal konsekvensutredes for søknad etter tiltak. Det skal i stedet redegjøres i søknaden med konsekvensutredning for de relevante elementene som er listet opp i det nye vedlegget III. Og på bakgrunn av høringen av forslaget til utredningsprogram skal ansvarlig myndighet ta stilling til hvilke av forholdene nevnt i vedlegg III som er relevante i den konkrete saken. Eksempel på noen av disse forholdene som kan være aktuell i denne sammenheng er forurensning, naturmangfold (dyre- og planteliv) og befolkningens tilgjengelighet til uteområder. Hvilke forhold som skal utredes og beskrives i konsekvensutredningen skal fastsettes i utredningsprogrammet.

I utkastet til revidert forskrift om konsekvensutredninger er det i vedlegg III listet opp a) *Redegjørelse for planen eller tiltaket*, hvor det står i andre strekpunkt; *Tiltaket skal begrunnes og det skal redegjøres for følgene av å ikke realisere tiltaket 0-alternativet*). Under liste b) *konsekvensutredningen* blir det vist til de forholdene som eventuelt skal utredes i den konkrete sak. Under denne strekpunktlisten står det at ”*det skal gis en redegjørelse for hvilke alternativer som er vurdert. Dersom planen eller søknaden omfatter flere alternative løsninger skal det gis redegjørelse for konsekvenser av disse vil kunne ha for miljø og samfunn (jf. strekpunktene ovenfor), samt en begrunnelse for forslagstillers valg av alternativ*”.

Ettersom utkastet til den reviderte forskriften ikke lenger skiller mellom tiltak og overordnet plan, vil det bli enklere å tolke bestemmelsene angående alternativer i konsekvensutredningen. Nå skal alle utredninger både på tiltaks- og plannivå, inneholde et 0-alternativ, samt redegjøre for hvilke alternativer som er vurdert og eventuelt en begrunnelse for valg av alternativ. Det er som nevnt tidligere i diskusjonen også foreslått en presisering av hvordan alternativer skal behandles i forslag til utredningsprogram. Dette viser at det er viktig å fokusere på alternativer i KU sammenheng uansett om det er på tiltaksnivå eller plannivå.

Det må også poengteres at ettersom det ikke lenger vil skilles mellom overordnet plan og tiltak er det ikke gitt at alternative lokaliteter skal konsekvensutredes når det søkes for eksempel om en utvidelse. Det kan være alternativer innenfor teknologiske løsninger og forskjellige fortøyning/plasseringer av oppdrettsanlegget slik som det ble vist i konsekvensutredningen for Nakken i Stord kommune. Hvis ansvarlig myndighet likevel kommer til enighet sammen med tiltakshaver (e) om en felles utredning lik den i Ryfylke bassenget, innebærer det at ulike lokalitetsalternativ må vurderes ellers vil utredningen ha

liten verdi. Slik jeg tolker den reviderte forskriften er den ikke til hinder for å legge opp til en felles utredning for flere tiltak selv om liste A for overordnede planer forsvinner. Fordelene med å utrede på overordnet plannivå er som nevnt mange, spesielt hvis det er snakk om flere søknader i samme området, ettersom det vil redusere behovet for konsekvensutredninger på hver enkelte tiltak. I tillegg som Schütz påpeker, vil man i en overordnet plan kunne styre store oppdrettsanlegg mot lokaliteter som er mer bærekraftig.

<b>Saksgangen i KU prosessen for Ryfylke bassenget:</b>	<b>Bestemmelsene for saksbehandling etter KU forskriften:</b>
Søknad om utvidelse sendes til ansvarlig myndighet, FDS.	Søknad etter tiltak sendes til ansvarlig myndighet.
Ansvarlig myndighet vurderer om tiltaket	Ansvarlig myndighet vurderer om tiltaket

kommer under § 4 i KU forskriften, jf. § 3. FDS vurderer tiltaket kommer under kriterie b).	kommer under § 4 i KU forskriften, jf. § 3. Denne vurderingen skal sendes til berørte myndigheter for avklaring om kriteriene i § 4.
Forvaltningen og oppdrettsnæringen blir enige om en felles utredning for Ryfylke bassenget.	
Tiltakshaver utarbeider forslag til utredningsprogram, jf. § 5.	Tiltakshaver utarbeider forslag til utredningsprogram, jf. § 5.
Forslag til utredningsprogram blir sendt til Fiskeridirektoratet region sør.	Forslag til utredningsprogram skal sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner, jf. § 6.
FDS fastsetter forslag til utredningsprogram og sender deretter forslaget til berørte myndigheter for uttalelse.	Ansvarlig myndighet skal på bakgrunn av forslaget og uttalelsene til dette fastsette program for utredningsarbeidet, jf. § 6.
KU rapporten sendes til FDS som videresender ”utkast til konsekvensutredning” til berørte myndigheter for uttalelse.	KU med søknad skal være et samlet dokument. Dette skal sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner, jf. § 9.
FDS har vurdert uttalelsene fra berørte myndigheter at det er behov for ytterligere opplysninger.	Ansvarlig myndighet skal på bakgrunn av høringen, ta stilling til om det er behov for tilleggsutredninger eller dokumentasjon om bestemte forhold, jf. § 10.
Tilbakemeldinger fra tiltakshaver er at opplysningene som forvaltningen krever, ikke er henhold til forslag til utredningsprogram.	Ansvarlig myndighet avgjør på bakgrunn av KU og uttalelsene til KU om tiltaket skal tillates, jf. § 11.

Figur 6.1: Oversikt over saksgangen i KU prosessen for Ryfylke bassenget i forhold til saksgangen etter KU forskriften.

## **Kapittel 7: Konklusjon.**

Gjennom drøftingen i diskusjonskapittelet har jeg vist at KU prosessen ikke har fulgt bestemmelsene om saksbehandling i KU og på grunn av dette har det oppstått en konflikt mellom forvaltningen og tiltakshaver/konsulent. Jeg har vist hvor i prosessen konflikten oppsto og hva konflikten handlet om. Jeg vil nå gi en oppsummering over de viktigste funnene mine og vise til hvilke erfaringer man kan dra nytte av fra dette casestudiet.

Forslaget til utredningsprogram skal ligge til grunn for utarbeidelse av konsekvensutredning og når denne verken er spesifisert og ikke har gjennomgått en høring gir det helt klart en dårlig start for det videre utredningsarbeidet. Dette førte til at KU rapporten ble for generell slik at forvaltningen ikke kunne godkjenne søknaden om utvidelse av MTB.

Både forvaltningen og tiltakshaver/konsulent er enige om at uenighetene som kom i etterkant av ferdigstillingen av KU rapporten var uheldig. Samtlige peker også på at en av grunnene til at konflikten oppsto, var mangelen på høring av utredningsprogram. Erfaringen viser at prosessen frem mot forslag til utredningsprogram er særdeles viktig ettersom det gir føringer for det videre arbeidet i konsekvensutredningen.

Ifølge KU forskriften skal ansvarlig myndighet *i nødvendig grad* ta kontakt med berørte myndigheter for å avklare hvilke kriterier som kan komme til anvendelse. Etter at regionkontoret vurderte tiltaket som falt inn under kriterie b) i § 4, burde vurderingen blitt sendt til Fylkesmannen for å få en avklaring angående kriteriene som skal gi uttalelse på bakgrunn av kjent kunnskap. Så selv om regionkontoret vurderte at søknaden falt under kriterie b), kan tiltaket, fra Fylkesmannen ståsted, også falle inn under kriterie g); om utvidelsen fører til vesentlig forurensning til vann og sedimenter.

Med en slik avklaring kunne konsekvenser knyttet til forurensning vært inkludert i prosessen frem mot forslag til utredningsprogram.

Før forslaget til utredningsprogram ble sendt på høring, ville et møte mellom konsulent sammen med Grieg Seafood og Marine Harvest og regionkontoret ført til at flere avklaringer hadde funnet sted. Regionkontoret er ikke pliktig etter dagens lovverk å ta initiativ til møter innledningsvis i en KU prosess. Dessuten har saksbehandlerne i regionkontorene andre søknader og saker, samt et budsjett å forholde seg til og da er det som regel ikke rom for selv å ta initiativ til møter de ikke er pliktig til å holde. Erfaringen viser at konsulenten selv må ta initiativ til møte slik at det blir gjennomført før forslag til utredningsprogram blir utarbeidet.

Først må en avklaring angående ansvarsroller være på plass, slik som spørsmålet om hvem som skal sende forslag til utredningsprogram på høring. Her må det påpekes at selv om man kommer til enighet at tiltakshaver skal ta ansvaret for at forslaget til utredningsprogram blir



sendt på høring, har regionkontoret som ansvarlig myndighet et overordnet ansvar for å se til at programmet blir sendt. Når ansvarsrollene blir tydelig definert medvirker det til at kvaliteten på KU prosessen øker vesentlig.

Deretter må spørsmål om alternativer diskuteres, er det alternative lokaliseringer eller alternative utforminger det er snakk om?

Konsekvensutredningen for Ryfylke bassenget er ikke representativ for andre utredninger fordi tiltaket etter sektorlov skulle settes i et overordnet perspektiv, og falt derfor under liste A i forskriften. Dette er ikke vanlig å gjennomføre, det er heller ikke utført lignende konsekvensutredninger av akvakultur i ettertid.

Lokaliseringsalternativ var ikke inkludert slik som forskriften beskriver. En av grunnene til det var manglende kommunikasjon mellom regionkontor og tiltakshaver/konsulent. Erfaringen viser at forventningene til hvordan alternativer skal tolkes for det enkelte tiltaket, må diskuteres på et tidlig tidspunkt. I dette tilfelle skulle det gjøres rede for lokaliseringsalternativ for plasseringen av store anlegg og hvordan disse alternativene vil påvirke planens konsekvenser for miljø og naturressurser. Under møtet med tiltakshaver/konsulent og regionkontor ville disse forventningene kommet frem.

I et møte mellom berørte myndigheter og tiltakshaver/konsulent gis det mulighet til å diskutere forventningene og avklare misforståelser om innholdet i konsekvensutredningen. I dette tilfellet ble ikke berørte myndigheter hørt før forslag til utredningsprogram ble fastsatt og derfor hadde innspillene som kom i ettertid lite å si for innholdet i utredningen. Under dette møtet ville synspunkter på de ulike problemstillinger blitt diskutert og fått en avklaring på hvilke undersøkelser som skulle gjennomføres på lokalitetsnivå og hvilke undersøkelser som skal utredes på overordnet plan. Da ville uttalelsene fra de berørte myndighetene til forslaget til utredningsprogram blitt mer en bekreftelse med mulige korrigeringer, istedenfor at helt nye problemstillinger dukket opp under høringen.

I forslaget til den reviderte KU forskriften, er det blitt foreslått at ansvarlig myndighet skal vurdere om det bør gjennomføres et offentlig møte om saken som ledd i arbeidet med å fastsette utredningsprogrammet. Erfaringen fra denne KU prosessen har vist at denne bestemmelsen er viktig for fremtidige konsekvensutredninger for akvakultur.

Oppdrettsnæringen må forholde seg til forskjellige faginstanser med ulik myndighet og lovverk, dette gjør at man kommuniserer dårligere og samlet informasjon når ofte ikke frem. Erfaringen har vist at i en sak som denne er det svært viktig at søknadsprosessen og KU prosessen samordnes slik at det kommer klarhet i hvilke undersøkelser som skal foregå på lokalitetsnivå og hva som skal utredes på overordnet plan. KU rapporten for Ryfylke bassenget samsvarer ikke med søknaden når det gjelder utredning av alternativer ettersom det i søknaden allerede er valgt lokalitet. Høring av forslag til utredningsprogram må samordnes med de ordinære saksbehandlingsreglene i akvakulturloven. Målet med samordning vil være å unngå misforståelser omkring hvilket nivå undersøkelsene skal foregå.

KU rapporten tok for seg konsekvensene av utvidelse av MTB på *utvalgte lokaliteter*, hvor da utvidelsen skulle sees i sammenheng med interaksjonen mellom villfisk og oppdrettsfisk, samt parasitt og sykdomsspredning til villaks. Hvilke lokaliteter det var snakk om, er ikke utdypet i KU rapporten. Det ble derfor påpekt at rapporten var for generell, slik Kystverket gjorde da de ikke kunne gi uttalelse fordi rapporten ikke viste til forhold ved hver enkelt lokalitet.

KU rapporten gir derfor ikke forvaltningen alternative lokaliseringer som de kan velge mellom i forhold til hvilke lokaliteter som er mest bærekraftig tilfredsstillende. Skal det utarbeides lignende konsekvensutredninger må alternative lokaliseringer være inkludert, ellers vil utredningen ha liten verdi fordi hensikten er at man kan styre tiltaket bort fra særlige sårbare områder og mot lokaliteter som er mer bærekraftig.

I den reviderte forskriften blir det foreslått at liste A og B slås sammen, man vil derfor ikke lenger ha et skille mellom utredning på tiltaksnivå og overordnet nivå. Samtlige tiltak og planer skal i stedet utrede et 0-alternativ og redegjøre for hvilke alternativer som er vurdert og eventuelt en begrunnelse for valg av alternativ.

Hovedformålet til en konsekvensutredning er å gi informasjon om de sannsynlige og mulige miljøkonsekvenser av akvakultur tiltak, slik at ansvarlig myndighet har et bedre grunnlag for å ta en avgjørelse tiltaket. I tillegg er det viktig i KU sammenheng å vise virkningene av ulike alternativ, herunder alternativ bruk av areal, alternative plasseringer av et tiltak eller valg mellom ulike teknologiske løsninger.

## **Kapittel 8: Referanser.**

### ***8.1 Litteratur.***

Aas, Ø. 2006. Behov for økt rollebevissthet i konsekvensutredninger i Norge. *Kvaliteten på norske konsekvensutredninger. Gjennomgang, kvalitetsvurdering og metodeutvikling*. Samarbeidsrapport NIBR/Miljøalliansen.

<http://www.nibr.no/uploads/publications/f4bc63121c18811c79cafe10d9f6dbc2.pdf>

Backer, I. L. 2002. *Innføring i naturressurs og miljørett*. 4. utgave, 3. opplag 2005. Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo.

Bradshaw, M. & Stratford, E. 2000. Qualitative Research. Design and Rigour. In Hay, I. 2000: *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Oxford University Press.

CapMare AS, Fiskehelse og Miljø AS. 2006. *Konsekvensutredning utvidet MTB Ryfylke – bassenget*. Haugesund.

Dowling, R. 2000. Power, Subjectivity and Ethics in Qualitative Research. In Hay, I. 2000: *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Oxford University Press.

Dunn, K. 2000. Interviewing. In Hay, I. 2000: *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Oxford University Press.

Fosseskåret m. fl. 1997. *Metodisk feltarbeid: Produksjon og tolkning av kvalitative data*. Universitetsforlaget. Oslo.

Jørgensen, M. W. Phillips, L. 2009. *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde Universitetsforlag, Roskilde.

Kon-Sul As. 2007. *Forslag til utredningsprogram. Hysten Smolt, Suldal kommune*. Sand.

Korsnes, O. m.fl. 2008. *Sosiologisk leksikon*. Universitetsforlaget, Oslo.

Neumann, I. B. 2001. *Mening, materialitet, makt: en innføring i diskursanalyse*. Fagbokforlaget, Bergen.

Rådgivende biologer. 2007. *Oppdrettslokalitet Nakken, Stord kommune. Konsekvenser for koraller ved utvidet produksjon*. Bergen.

[http://www.radgivende-biologer.no/render.asp?maingr=5.Rapporter&gr=5.Rapporter&chp=Rapporter\\_2007](http://www.radgivende-biologer.no/render.asp?maingr=5.Rapporter&gr=5.Rapporter&chp=Rapporter_2007)

Schütz, S. E. 2007. *Miljøkonsekvensutgreiing av planar og tiltak. Plan- og bygningslova kap. VII-a i lys av EØS- direktiv 85/337 og 2001/42*. Universitetet i Bergen.

Strand, A. 2005. Fra KU som gjøkunge i plansystemet til full integrering i PBL – et historisk tilbakeblikk. *Årbok for konsekvensutredninger 2005*. NIBR.

Tennøy, A. 2005. KU internasjonalt – et redskap for bærekraftig utvikling. *Årbok for konsekvensutredninger 2005*. NIBR.

Tesli, A. 2006. Aktører, roller og ansvar i KU – arbeidet. *Kvaliteten på norske konsekvensutredninger. Gjennomgang, kvalitetsvurdering og metodeutvikling*. Samarbeidsrapport NIBR/Miljøalliansen.

<http://www.nibr.no/uploads/publications/f4bc63121c18811c79cafe10d9f6dbc2.pdf>

Tesli, A. 2005. KU – virksomhet 1991-2005. *Årbok for konsekvensutredninger 2005*. NIBR

Thagaard, T. 2009. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 3. utgave. Fagbokforlaget. Bergen.

Tordenskjold Cod Farm AS. 2006. *Forslag til utredningsprogram – Akvakultur av torsk i Trondheimsfjorden*. Trondheim.

Winchester, H. P. M. (2000) Qualitative research and its Place in Human Geography. In Hay, I. 2000: *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Oxford University Press.

## **8.2 Lovverk.**

FOR 2008-06-17 nr. 822: Forskrift for drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftforskriften). Fiskeri- og kystdepartementet.

<http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20080617-0822.html>

FOR 2005-04-01 nr. 276: Forskrift om konsekvensutredninger. Miljøverndepartementet.

[http://www.lovdato.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdato/for/sf/md/md-20050401-0276.html&emne=konsekvensutredn\\*&&](http://www.lovdato.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdato/for/sf/md/md-20050401-0276.html&emne=konsekvensutredn*&&)

FOR-2004-03-19 nr. 537: Forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur). Fiskeri- og kystdepartementet.

<http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20040319-0537.html>

FOR 2004-12-22 nr. 1798: Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften). Fiskeri- og kystdepartementet.

<http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20041222-1798.html>

FOR 2003-12-11 nr. 1490: Forskrift om krav til teknisk standard for installasjoner som nyttes til akvakultur. (NYTEK forskriften). Fiskeri- og kystdepartementet.

<http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20031211-1490.html>

FOR 1999-05-21 nr. 502: Forskrift om konsekvensutredninger. Miljøverndepartementet.

LOV-2008-06-27 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen). Miljøverndepartementet.

<http://www.lovdato.no/all/hl-20080627-071.html#map0>

LOV 2005-06-17 nr. 79: Lov om akvakultur (akvakulturloven). Fiskeri- og kystdepartementet.

<http://www.lovdato.no/all/hl-20050617-079.html#map003>

LOV-1985-06-14 nr. 77: Plan og bygningslov. Miljøverndepartementet.

[http://www.lovdato.no/cgi-wift/wiztldles?doc=/usr/www/lovdato/all/nl-19850614-077.html&emne=plan+og+byggningslov\\*&&](http://www.lovdato.no/cgi-wift/wiztldles?doc=/usr/www/lovdato/all/nl-19850614-077.html&emne=plan+og+byggningslov*&&)

LOV 1981-03-13 nr. 06: Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven). Miljøverndepartementet.

<http://www.lovdatab.no/all/hl-19810313-006.html>

### **8.3 Offentlige dokumenter.**

Direktoratet for Naturforvaltning (brev sendt til Fiskeridirektoratet) 5.10.2006. Om konsekvensutredninger (KU) og miljøundersøkelser ved etablering av akvakultur.

Direktoratet for naturforvaltning, Statens forurensningstilsyn. 1999. *Veiledning 99:04 (TA-1653/1999). Fylkesmannens behandling av oppdrettsaker.*

<http://www.sft.no/publikasjoner/vann/1653/ta1653.pdf>

Fiskeridirektoratet. 2009. *Konsekvensutredninger og miljøundersøkelser ved etablering av akvakultur.*

<http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/content/download/15167/123925/version/1/file/AKUMA-rapport.pdf>

Fiskeridirektoratet. 2008. *Veileder for utfylling av søknadsskjema for tillatelse til akvakultur i flytende eller landbasert anlegg.*

[http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/content/download/1566/9149/version/7/file/veileder\\_flyten\\_de\\_landbasert.pdf](http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/content/download/1566/9149/version/7/file/veileder_flyten_de_landbasert.pdf)

Fiskeri- og Kystdepartement. 2007. *Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring.*

<http://www.regjeringen.no/Upload/FKD/Vedlegg/Diverse/2007/L-0531%20B.pdf>

Fiskeri- og Kystdepartement. 29.9.2005. Brev vedrørende forskrift om konsekvensutredninger.

Fylkeskommunen i Rogaland. 2002. *Fylkesdelplan for kystsonen i Rogaland.*

[http://www.rogfk.no/modules/module\\_123/proxy.asp?C=128&I=194&D=2&mid=17&sid=137&pid=33](http://www.rogfk.no/modules/module_123/proxy.asp?C=128&I=194&D=2&mid=17&sid=137&pid=33)

Høringsnotat. 21. april 2009. *Utkast til revidert Forskrift om konsekvensutredninger (KU – forskriften). Etter plan- og bygningsloven av 27.juni 2008.* Miljøverndepartementet.

[http://www.regjeringen.no/pages/2178300/horingsnotat\\_ku\\_forskrift.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/2178300/horingsnotat_ku_forskrift.pdf)

Høring - Utkast til forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. 2004. Miljøverndepartementet.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/hoeringer/hoeringsdok/2004/horing-utkast-til-forskrift-om-konsekven.html?id=96443>

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

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STP/20062007/032/PDFS/STP200620070032000DDDPDF S.pdf>

Ot. prp. nr. 10. (2008-2009). Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen). Kommunal- og regionaldepartementet.

<http://www.regjeringen.no/pages/2120277/PDFS/OTP200820090010000DDDPDFS.pdf>

Ot. prp. nr. 47. (2003-2004). Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (konsekvensutredninger). Miljøverndepartementet.

<http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20032004/047/PDFS/OTP200320040047000DDDPDF S.pdf>

Ot. prp. nr. 61. (2004-2005). Om lov om akvakultur (akvakulturloven). Fiskeri- og kystdepartementet.

<http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20042005/061/PDFS/OTP200420050061000DDDPDF S.pdf>

St.meld. nr 43 (1998-99) *Vern og bruk i kystsona. Tilhøvet mellom verneinteresser og fiskerinæringane*. Miljøverndepartementet.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stmeld/19981999/Stmeld-nr-43-1999-.html?id=192427>

St. meld. nr. 58 (1996-97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida*. Miljøverndepartementet.



[http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stmeld/19961997/st-meld-nr-58\\_1996-97.html?id=191317](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stmeld/19961997/st-meld-nr-58_1996-97.html?id=191317)

T-2/2000. *Rundskriv om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven.*

Miljøverndepartementet.

[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/md/260620/260979/t-2-00\\_konsekvensutredninger\\_etter.html?id=260981&showdetailedtableofcontents=true](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/md/260620/260979/t-2-00_konsekvensutredninger_etter.html?id=260981&showdetailedtableofcontents=true)

Saksdokumentene fra KU prosessen i Ryfylke bassenget; Diverse sakspapirer i forbindelse med KU prosessen fra 27. september 2005 til 1. september 2007.

#### **8.4 Muntlige kilder.**

Konsulent ved CapMare As.

Representant for Grieg Seafood AS.

Saksbehandler ved Fiskeridirektoratet region Sør.

Tidligere saksbehandler ved Fylkesmannen sin miljøvernavdeling i Rogaland.

#### **8.5 Vedlegg.**

##### **8.5.1 Forklaring på diverse forkortelser.**

**AKUMA:** Arbeidsgruppe for KU og Miljøundersøkelser ved etablering av Akvakultur.

**FDS:** Fiskeridirektoratets regionkontor avdeling sør.

**KU:** Konsekvensutredning.

**MOM:** står for modellering og overvåking av matfiskanlegg. Det finnes to ulike typer miljøundersøkelser; MOM - B og MOM - C undersøkelse. Begge typer undersøkelser er utarbeidet etter Norsk Standard (NS 9410). Kort fortalt er MOM – B en undersøkelse hvor man skal gi en beskrivelse av tilstanden på bunnforholdene under og i nærheten av anlegget. MOM - C undersøkelsen skal undersøke bunntilstanden fra anlegget og utover i resipienten.

**MTB:** Maksimal tillat biomasse.

**NVE:** Norges vassdrags- og energidirektorat

**NYTEK:** forskrift som inneholder krav til teknisk standard for flytende oppdrettsanlegg. Disse kravene skal begrense rømming av fisk.

**St. meld:** Stortingsmeldinger. Brukes når regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten at de er knyttet til forslag til lov- eller plenarvedtak. Stortingsmeldinger har ofte karakter av å være en rapport til Stortinget om arbeid som er gjort på et spesielt felt, eller drøfting av framtidig politikk. Meldingene, og behandlingen i Stortinget, danner ofte grunnlaget for en senere proposisjon.

**St.prp:** Stortingsproposisjoner brukes når regjeringen ber Stortinget om å fatte vedtak som ikke er lovvedtak.

**Ot.prp:** Odelstingsproposisjoner brukes når regjeringen foreslår nye lover eller opphevelse eller endring av eksisterende lover. ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no))

## **1. Intervjuguide til tiltakshaver, Grieg Seafood Rogaland.**

1. Hva er din posisjon i KU prosessen fra Ryfylke bassenget?
2. Hvilke erfaringer har du fra før, har du deltatt i andre KU prosesser?
3. Hvilken holdning har du til KU som forvaltningsverktøy i forhold til akvakultur?
4. De opplysningene som skulle innhentes; anser du de som viktige problemstillinger i forhold til det som skulle konsekvensutredes i Ryfylke bassenget?
5. Hvor i prosessen møtte du problemer?
6. Samarbeidsklima: forholdet mellom de ulike aktørene. Hvordan føler du samarbeidet og dialogen mellom de ulike aktørene i prosessen har vært?
7. Som oppdrettsaktør, har oppgavene dine som du har i forbindelse med KUen, blitt tydelig definert fra Regionkontoret?
8. Mangler det kunnskap noe steder i prosessen?
9. Har prosessen gitt noen form for endringer i forvaltningen?
10. Har du noen forslag til forbedring?

## **2. Intervjuguide til tidligere ansatt ved Miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Rogaland.**

1. Hva var din posisjon i KU prosessen fra Ryfylke bassenget?
2. Hvilke erfaringer hadde du fra før, har du deltatt i andre KU prosesser?
3. Hvilken holdning har du til KU som forvaltningsverktøy i forhold til akvakultur?

4. De opplysningene som skulle innhentes; anser du de som viktige problemstillinger i forhold til det som skulle konsekvensutredes i Ryfylke bassenget?
5. Samarbeidsklima: forholdet mellom de ulike aktørene; Hvordan følte du de andre aktørene sin innstilling har vært ovenfor Fylkesmannen sin Miljøvernavdeling?
6. Hvor i prosessen møtte du problemer?
7. Mangler det kunnskap noe steder i prosessen?
8. Har prosessen gitt noen form for endringer i forvaltningen?
9. Har du noen forslag til forbedring?

### **3. Intervjuguide til konsulenten fra selskapet CapMare AS**

1. Hva er din posisjon i KU – prosessen fra Ryfylke bassenget?
2. Hvilke erfaringer har du fra før, har du deltatt i andre KU - prosesser?
3. Hvilken holdning har du til KU som forvaltningsverktøy i forhold til akvakultur?
4. De opplysningene som skulle innhentes; anser du de som viktige problemstillinger i forhold til det som skulle konsekvensutredes i Ryfylke bassenget?
5. Hvor i prosessen møtte du problemer?
6. Samarbeidsklima: forholdet mellom de ulike aktørene. Hvordan føler du samarbeidet og dialogen mellom de ulike aktørene i prosessen har vært?
7. Som representant for konsulentselskapet, har oppgavene dine som du har i forbindelse med konsekvensutredningen, blitt tydelig definert fra Regionkontoret?
8. Mangler det kunnskap noe steder i prosessen?
9. Har du noen forslag til forbedring?

#### **4. Intervju guide til saksbehandleren ved fiskeri og havbruksforvaltning ved Fiskeridirektoratet Region Sør.**

1. Hva er din posisjon i KU prosessen fra Ryfylke bassenget?
2. Hvilke erfaringer har du fra før, har du deltatt i andre KU prosesser?
3. Hvilken holdning har du til KU som forvaltningsverktøy i forhold til akvakultur?
4. De opplysningene som skulle innhentes; anser du de som viktige problemstillinger i forhold til det som skulle konsekvensutredes i Ryfylke bassenget?
5. Samarbeidsklima: forholdet mellom de ulike aktørene. Hvordan føler du de andre aktørene sin innstilling har vært ovenfor Fiskeridirektoratet sitt regionkontor?
6. Hvor i prosessen møtte du problemer?
7. Mangler det kunnskap noe steder i prosessen?
8. Har prosessen gitt noen form for endringer i forvaltningen?
9. Har du noen forslag til forbedring?



Rune Rosland  
Institutt for biologi  
Universitetet i Bergen  
Postboks 7800  
5020 BERGEN

Vår dato: 15.11.2007

Vår ref :17727 / 2 / JE Deres dato:

Deres ref:

## KVITTERING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 15.11.2007. Meldingen gjelder prosjektet:

17727

Behandlingsansvarlig  
Daglig ansvarlig  
Student

Konsekvensutredning i forhold til akvakultur

Universitetet i Bergen, ved institusjonens øverste leder  
Rune Rosland  
Diana Eidem

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

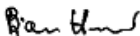
Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven/-helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, [http://www.nsd.uib.no/personvern/melding/pvo\\_endringsskjema.cfm](http://www.nsd.uib.no/personvern/melding/pvo_endringsskjema.cfm). Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/register/>

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 30.06.2008, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

  
Bjørn Henriksen

  
Janne Sigbjørnsen Eie

Kontaktperson: Janne Sigbjørnsen Eie tlf: 55 58 31 52  
Vedlegg: Prosjektvurdering  
Kopi: Diana Eidem, Jonas Reinsgate 6, 5008 BERGEN

### Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no  
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrr.sarva@svi.ntnu.no  
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmas@sv.uib.no



Ombudet forstår det slik at datainnsamlingen allerede er gjennomført og minner om at meldeskjema skal sendes inn 30 dager før datainnsamling skal starte/utvalget kontaktes.

Utvalget har fått noe skriftlig og noe muntlig informasjon om prosjektet. Ombudet forutsetter at de i tillegg informeres/har blitt informert om følgende (enten skriftlig eller muntlig):

- At deltakelse i prosjektet er frivillig og at det er mulig å trekke seg uten å måtte oppgi noen grunn for dette
- Når prosjektet skal avsluttes og lydopptak og øvrig datamateriale skal slettes/anonymiseres

Utvalget vil ikke kunne anonymiseres i oppgaven på grunn av sine stillinger. Utvalget har samtykket til dette og vil forhåndsgodkjenne det materialet som skal brukes i oppgaven.

Senest ved prosjektslutt 30. juni 2008 skal det øvrige datamaterialet anonymiseres. Anonymisering innebærer at direkte og indirekte personidentifiserende opplysninger slettes eller omkodes (grovkategoriseres), lydopptak slettes.

