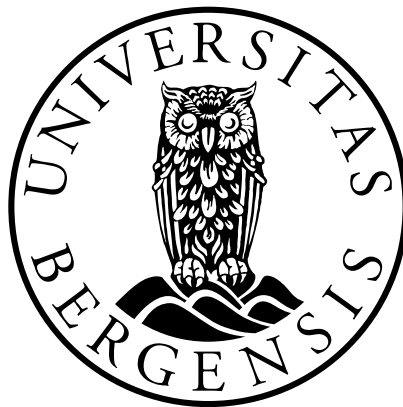


Ivaretar forvaltningen utredningsplikten i trafikklyssystemet?

Kandidatnummer: 83

Antall ord: 12915



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

12.12.2022

Innholdsliste

1 Innledning	4.
1.1 Avgrensning og fremstillingen videre	6.
2. Trafikklyssystemet	8.
3. Miljøpåvirkningen i oppdrettsnæringen	11.
4. Problemstilling	14.
5. Utredningsplikten	15.
5.1 En generell redegjørelse	15.
5.2 Sammenfatning	17.
6. Hva plikter forvaltningen å utrede i forkant av kapasitetsjustering?	18.
6.1 Opplysninger til beslutningsgrunnlaget	18.
6.2 Miljølovgivning	19.
6.2.1 Innledning	19.
6.2.2 En side til utredningsplikten	21.
6.2.3 Lovfestet betingelse for å treffe vedtaket	23.
6.2.4 Regler i loven forvaltningsorganet utleder sin myndighet fra	24.
6.2.5 Pliktige hensyn ved skjønnsutøvelsen	26.
6.3 Konklusjon	28.
7. Er det mulig å utrede andre miljø- og dyrevelferdskonsekvenser av 6 % vekst?	30.
7.1 Kunnskapsmiljø	30.
7.2 Målbar og tilstrekkelig sammenheng	31.
7.3 Kunnskapsnivå	32.
7.4 Oppsummering	34.
8. Utredningspliktens grenser	35.
8.1 Innledning	35.
8.2 Forsvarlig bruk av ressurser	35.
8.3 Sakens art	36.
8.4 Kan vedtaket endres?	37.
8.5 Konklusjon på forarbeidet	38.

9. Kan og er plikten ivaretatt på annen måte?	39.
10. Avslutning	42.
11. Kildeliste	43.

1. Innledning

Masteroppgavens tema er forvaltningens utredningsplikt. Oppgaven skal omhandle forvaltningens utredningsplikt i forbindelse med tilbud om økt produksjon ved grønt lys i det såkalte trafikklyssystemet i oppdrettsnæringen. Spørsmålet er om forvaltningen ivaretar utredningsplikten når bare lakselus utredes i forkant av vedtak om grønt lys og økt produksjon.

LOV-1967-02-10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (hetter forvaltningsloven eller fvl.) inneholder en rekke regler om hvordan offentlig myndigheter skal behandle sakene de står overfor, såkalte saksbehandlingsregler. En sentral saksbehandlingsregel er forvaltningens utredningsplikt. Utredningsplikten innebærer at forvaltningsorganer skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes jf. forvaltningsloven §§ 17 og 37. Det er denne plikten jeg skal se nærmere på, i forbindelse med tilbud om økt produksjon i trafikklyssystemet.

Trafikklyssystemet er et politisk system vedtatt på bakgrunn av Meld. St. 16 (2014-2015) (heretter Stortingsmeldingen) for å oppnå en forutsigbar og bærekraftig vekst i oppdrettsnæringen. I systemet treffer forvaltningen vedtak om kapasitetsjustering av produksjon av laks, ørret og regnbueørret i de 13 produksjonsområdene (PO) i Norge. Hovedregel for fastsettelse av produksjonskapasiteten i systemet følger av § 8 i FOR-2017-01-16-61 (heretter produksjonsområdeforskriften). Kapasiteten reguleres i samsvar med produksjonsområdenes miljømessige bærekraft, og påvirkningen av lakselus (*Lepeophtheirus Salmonis*) på vill laksefisk er miljøindikator jf. annet ledd. Departementet skal vurdere om miljøpåvirkningen i et produksjonsområde er akseptabel, moderat eller uakseptabel. Akseptabel miljøpåvirkningen får gir området grønt lys og tilbud om økt produksjon. Moderat påvirkning gir gult lys og fryst kapasitet. Uakseptabel miljøpåvirkning gir rødt lys og områdets produksjonskapasitet må nedjusteres.

I forkant av vedtak om kapasitetsjustering, utreder en ekspertgruppe oppnevnt av departementet, påvirkning av lakselus på den ville laksefisken. Ved grønt lys har ekspertgruppen funnet det sannsynlig at mindre enn 10 % av villaks-populasjonen dør på grunn av luseinfeksjon. Ved gult lys er det funnet sannsynlig at 10-30 % av populasjonen dør på grunn av luseinfeksjon. Rødt lys betyr høy påvirkning og at mer enn 30 % av populasjonen sannsynligvis dør av luseinfeksjon.¹

¹ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 60.

Lakselus har vært et forstyrrende element i næringen siden næringens oppstart på 1970-tallet. Lakselus er en parasitt som finnes naturlig i alle havområder på den nordlige halvkule, men på grunn av tettheten mellom fisken i oppdrettsanleggene, og forholdene generelt i merdene, produseres lusen i høyere grad i anleggene enn i det fri. Da den norske standarden for oppdrett er åpne merder i fjordene, sprer lusen seg med havstrømmen og smitter dermed også den ville laksefisken. Lusen er problematisk for fisken da den spiser slim, skinn, muskel og blod, og påfører vertsfisken økte nivåer av stresshormon, problemer med vann- og saltbalansen og svekker fiskens immunologiske kapasitet.² Langsiktig konsekvens for laksefisken kan være redusert vekst, svømmeevne og reproduksjon, samt økt dødelighet.³ Villfisken er mer utsatt da den ikke blir avluset slik oppdrettslaksen blir.

Lakselus er en viktig miljøindikator, og det kommer jeg tilbake til, men næringen bidrar også med en rekke andre miljøpåvirkninger utenom lakselus. Oppdrettsnæringen er forurensende virksomhet som krever tillatelse etter LOV-1981-03-13-6 (heretter forurensningsloven) § 11 jf. § 7 jf. § 6, og som all annen matproduksjon etterlater fiskeoppdrettsnæringen et klimaavtrykk. Norsk fiskeoppdrett medfører betydelig utslipp av næringssalter, rømt oppdrettsfisk er en trussel mot den ville laksebestandens integritet, sykdom og lus har betydning for velferd og dødelighet både i merd, for marine organismer og for villaks, og legemidler sprer seg og påvirker også «non-target».⁴

Det grønne lyset innebærer tilbud om 6 % vekst på produksjonskapasiteten i et produksjonsområde jf. § 13 jf. § 11 i produksjonsområdeforskriften. Også oppdrettere i røde områder kan få økt produksjon jf. unntaket i § 12. Grønt lys medførte i 2020 en økt produksjon på 30 000 tonn fisk. Økt produksjon medfører økt forurensing til havet i form av økt tilførsel av oppdrettet fisk, fôr, partikler og kjemikalier.

Til tross for at 6 % økt produksjon kan medføre en økning i og/eller forverring av de allerede eksisterende miljøpåvirkningene fra næringen, er påvirkningen av lakselus på vill laksefisk det eneste forvaltningen utreder i forkant av økt produksjon. Lakselus er eneste miljøindikator og gjelder likt for alle produksjonsområder, uavhengig av størrelse på og forholdene innad og i de ulike produksjonsområdene. Spørsmålet er om det er i strid med forvaltningens utredningsplikt.

² Næsje mfl., *Utredning av biologiske konsekvenser av forslag om variabel MTB i PO4* (2020) s. 16

³ Næsje mfl., (2020) s. 16

⁴ Se punkt 3.

Spørsmålet i denne oppgaven er om forvaltningens utredningsplikt er ivaretatt i trafikklyssystemet. For å besvare spørsmålet må det avklares om forvaltningen er forpliktet til å utrede også andre miljø- og dyrevelferdskonsekvenser av 6 % vekst før det gis grønt lys til økt produksjon.

1.2 Avgrensning og fremstillingen videre

Overordnet spørsmål er om forvaltningen ivaretar utredningsplikten i trafikksystemet. Dette er ikke et spørsmål om hvorvidt forvaltningen *har* en utredningsplikt. At forvaltningen har en utredningsplikt, er på det rene. Utredningsplikten innebærer at «saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Kapasitetsjustering er et «vedtak», en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som er bestemmende for rettigheter til private personer, og utredningsplikten gjelder følgelig her jf. forvaltningsloven § 2 bokstav a. «Saken» er justering av produksjonskapasitet i produksjonsområdene i trafikklyssystemet.

Utredningsplikten kommer til uttrykk i forvaltningsloven §§ 17 og 37. Et sentralt spørsmål i rettssaken mellom oppdretterne i PO4 og staten om gyldigheten av kapasitetsjusteringsforskriften i 2020, var om kapasitetsjusteringen var et enkeltvedtak eller forskrift.⁵ Oppdretterne mente kapasitetsjustering var et enkeltvedtak, da vedtaket i realiteten gjelder retter eller plikter til flere bestemte personer; oppdretterne i PO4. Staten derimot mente kapasitetsjusteringen er forskrift, og vant følgelig også frem med det i tingretten og lagmannsretten.

Jeg avgrenser mot en inngående drøftelse av forskjellen mellom forskrift og enkeltvedtak, men ønsker å kort kommentere forskjellen på bestemmelsene. Paragrafene har likelydende ordlyd, men gjelder for forskjellige vedtak. Paragraf 17 gjelder for enkeltvedtak, mens § 37 gjelder for forskrift. Selv om § 17 bare gjelder direkte for enkeltvedtak, jf. fvl. § 3, er det en rådende oppfatning at bestemmelsen gir uttrykk for et generelt prinsipp som gjelder for alle forvaltningsavgjørelser.⁶ Utredningsplikten angår som en del av det ulovfestede prinsippet om forsvarlig saksbehandling. Ifølge forarbeidet er det prinsippet i § 17 som må være utgangspunktet også ved forskrifter,⁷ og dermed vil forarbeidene til § 17 brukes aktivt for å beskrive innholdet i utredningsplikten.

At forvaltningen har rett til å regulere oppdrettsvirksomheten, er på det rene. Lov-2005-06-17-79 om akvakultur (heretter akvakulturloven eller akl.) §§ 6 og 9 gir departementet myndighet

⁵ TSOFT-2020-109859 / LG-2021-80234

⁶ Jan Fridthjof Bernt, *Norsk lovkommentar; forvaltningsloven*, note 476, Rettsdata.no

⁷ Innst. O.nr.2 (1966-1967) s. 16

til å tildele tillatelser, inkludert utvide eksisterende tillatelser, og en rett til å endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelser, og det er følgelig ikke problematisk. Jeg avgrenser mot spørsmålet om trafikklyssystemet har hjemmel i lov og om vilkårene i akvakulturloven § 9 (3) er oppfylt. Det var også et spørsmål i rettssaken mellom oppdretterne og staten, hvor retten kom til at vurderingen av om vedtaket var «nødvendig ut av hensynet til miljøet» lå til forvaltningens frie skjønn.

Det foreligger noen usikkerheter i resultatene i ekspertgruppens utredninger, som eksempelvis for PO4 i 2016 og 2017 (se TSOFT-2020-109859 punkt 2. s. 4), men denne oppgaven tar ikke for seg spørsmålet om utredningen av lakseluspåvirkningen på villaksen er *god nok*. Spørsmålet er om forvaltningen er pålagt å vurdere *noe mer* enn lakselusen.

Jeg avgrenser mot det røde og det gule lyset, foruten noen korte kommentarer til hva disse innebærer. Det avgrenses i stor grad også mot internasjonal miljørett og -forpliktelser.

Spørsmålet i denne oppgaven er om forvaltningens utredningsplikt er ivaretatt i trafikklyssystemet, og for å besvare spørsmålet må det avklares om forvaltningen plikter å utrede også andre miljø- og dyrevelferdskonsekvenser av 6 % vekst før man gir grønt lys til økt produksjon. Svaret beror på forvaltningsloven, dens forarbeid og samspill med miljølovgivningen.

Utredningsplikten er ikke uten begrensning. Som jeg vil komme tilbake til, innebærer ikke en utredningsplikt at forvaltningen skal ha kunnskap om hver minste detalj før vedtak treffes. En forutsetning for å utrede også andre konsekvenser av 6 % vekst, er etter ordlyden, at en slik utredning er «mulig». Videre følger det en rekke andre begrensninger av forarbeidene. Dermed vil utredningspliktens grenser også være et tema i oppgaven. Forvaltningen har en rekke grunner for hvorfor ikke andre miljøpåvirkninger enn lakselus utredes i forkant av vedtak om økt produksjon. Lakselus er eneste indikator blant annet fordi systemet er avhengig av en indikator som fungerer på produksjonsområdenivå, og da bare lakselus «egner seg». Samt finner Regjeringen å heller adressere noen problemer utenfor systemet, som eksempelvis resistensutvikling. I oppgaven vil jeg se hen til om dette utgjør begrensninger som legitimerer utredningen av bare lakselus. Jeg vil til slutt undersøke hvorvidt plikten kan være og er ivaretatt på annen måte.

For å besvare oppgavens spørsmål, og før jeg presenterer problemstillingen nærmere, vil jeg redegjør for trafikklyssystemet og næringens påvirkning på miljøet. Redegjørelsen av utredningsplikten er generell og noe omfattende, og dette fordi man får liten forståelse av pliktens omfang og innhold bare basert på lovens ordlyd.

2. Trafikklyssystemet

Oppdrettsnæringen har vokst seg til å bli en betydelig næring siden oppstarten på 1970-tallet. Fiskeri og havbruk er svært viktig for verdens matsikkerhet og ernæring, samt for norsk økonomi og sysselsetting, og det er ønskelig at næringen skal fortsette å være det når oljen ikke lengre vil ha den samme posisjonen som den har i dag.⁸ Trafikklyssystemet er et politisk system vedtatt på bakgrunn av Meld. St. 16 (2014-2015) for å oppnå et mål om forutsigbar og bærekraftig vekst i oppdrettsnæringen. Systemet skal sikre en slik forvaltning av miljøet at det legger grunnlag for langsiktig næringsutvikling, og hindrer at produksjonskapasiteten overstiger miljøets bæreevne.⁹

Systemet innebærer at nærings- og fiskeridepartementet regulerer produksjonen av laks, ørret og regnbueørret i de 13 produksjonsområdene i Norge igjennom fargelegging av hvert område; i grønt, gult eller rødt. Ved grønt lys har forvaltningen, gjennom ekspertgruppen, vurdert miljøtilstanden i produksjonsområdet til å være akseptabel. Ved rødt lys er miljøtilstanden vurdert uakseptabel. Systemet åpner for nedjustering av produksjon dersom området farges rødt, og økt produksjon dersom området farges grønt.

Kysten ble delt inn i 13 produksjonsområder ved vedtakelsen av produksjonsområdeforskriften i 2017. Forvaltningen ønsket å dele kysten inn i produksjonsområder da størrelsen på og tettheten av dagens oppdrettsanlegg gjør at anleggene ikke bare påvirker området i umiddelbar nærhet, men også andre anlegg over relativt store avstander.¹⁰ De 13 produksjonsområdene strekker seg fra Svenskegrensen i sør til Øst-Finnmark i nord. Arealet på produksjonsområdene varierer mellom 5612 kvadratkilometer (PO2) og 29 120 kvadratkilometer (PO 9). Alle kommersielle matfisktillatelser til laks, ørret og regnbueørret er hjemmehørende i ett av de 13 produksjonsområdene langs kysten.¹¹

I Norge kan ingen drive akvakultur uten å være registrert som innehaver av akvakulturtillatelse i akvakulturregisteret, jf. akl. § 4. I realiteten må man ha to tillatelser for å kunne drive akvakulturvirksomhet; produksjonstillatelse og lokalitetstillatelse. Produksjonstillatelse er tillatelse til drift av akvakulturvirksomhet, mens lokalitetstillatelse er tillatelse til å benytte et bestemt geografisk areal til virksomheten.¹² Oppdretterne må ha én eller flere tillatelser til å

⁸ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 7

⁹ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 8 - 9.

¹⁰ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 50

¹¹ Fiskeridirektoratet, *På vei inn i produksjonsområdene* (2017) s. 3.

¹² Mellbye (2018) s. 68

drive, og i tillegg ha én eller flere lokaliteter å bruke produksjonstillatelsen på. Begge tillatelsene er avgrenset av maksimalt tillatt biomasse (MTB). MTB innebærer at løyvehaver ikke på noe tidspunkt kan ha mer biomasse (antall kilo levende fisk) i merdene enn han har tillatelse til jf. FOR-2008-06-17-822 (akvakulturdriftsforskrift) § 47. Kapasitetsjusteringen i trafikklyssystemet er på *produksjonstillatelsesnivå*, og i den grad innehaveren av tillatelsen ikke har tilstrekkelig kapasitet på *lokalitetsnivå* til å ta i bruk den økte kapasiteten, må det søkes om utvidet kapasitet på én eller flere eksisterende lokaliteter eller om ny lokalitet.¹³

For å sikre forutberegnelighet for oppdretterne reguleres produksjonsområdene etter kjente kriterier på bestemte tidspunkt. Fargeleggingen skjer annethvert år og baseres på måling av miljøtilstanden i de ulike produksjonsområdene jf. § 8 i produksjonsområdeforskriften. Miljøindikatoren er påvirkning av lakselus på vill laksefisk jf. annet ledd. «Vill laksefisk» omfatter laks, sjøørret og sjørøye. Grønt lys betyr lav påvirkning av lakselus på villaksen i området, gult lys betyr moderat påvirkning og rødt lys betyr høy påvirkning.

Lakselus er eneste indikator og gjelder likt for alle produksjonsområdene. Det er produksjonsområdene som helhet som blir vurdert i fargeleggingen. Fargeleggingen baserer seg på tall fra de to foregående år. Vurderingen av lakselus på vill laksefisk i produksjonsområdene i 2018 og 2019 er følgelig grunnlaget for fargeleggingen i 2020. Graden av sannsynlig dødelighet bygger på simulerte data om smittepress og observasjoner av lusebestanden.¹⁴ En ekspertgruppe bestående av 7-9 forskere er opprettet av departementet for å vurdere smitten. Ekspertgruppen gir sin anbefaling til en styringsgruppe bestående av tre medlemmer fra Havforskningsinstituttet, Veterinærinstituttet og Norsk institutt for naturforvaltning, og de gir så sitt råd til departementet. Endelig vedtak treffes av fiskeriministeren.

Regjeringen mente lakselus skulle være styrende som miljøindikator da det var et godt samsvar mellom mengden oppdrettsfisk i sjøen, nivå av lakselus på oppdrettsfisken og hvor stor påvirkning lakselus har på ville laksebestander.¹⁵ Lakselus kan skade og potensielt være dødelig for både oppdrettsfisken og villaksen. Det står til enhver tid mellom 400 og 500 millioner laksefisk i norske oppdrettsmerder, og når den samlede mengde oppdrettsfisk er høy, blir også mengden lakselus som genereres betydelig.¹⁶ Produksjonspotensialet for lakselus er høyt, da en hunnlus kan produsere flere hundre egg om gangen, og klekke flere ganger i løpet av levetiden. I ett

¹³ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 9.

¹⁴ TSOFT-2020-109859 pkt. 2.

¹⁵ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 10.

¹⁶ Meld. St. 16 (2014-2015) S. 55

anlegg med flere hundre tusen fisk vil selv få lus på enkelte fisk kunne føre til klekking av flere millioner lus hver uke.¹⁷

Villaksen blir ikke avluset slik oppdrettslaksen blir, og er derfor mer utsatt. Villaksen er rødlistet som «nært truet» i Artsdatabanken for 2021, og siden 1980-tallet er villaksen i havet mer enn halvert.¹⁸ Norge har et særlig ansvar for å ivareta villaksen som part i NASCO-konvensjonen.¹⁹ Konvensjonen innebærer at konvensjonens seks statene og EU skal samarbeide om å bevare den ville atlantiske laksen. Med konvensjonen ble det etablert en organisasjon som gjennom samråd og samarbeid skal bidra til vern, gjenoppbygging, forøkelse og rasjonell forvaltning av laksebestandene konvensjonen gjelder for.²⁰

Lakselus har betydning for den ville laksebestandens overlevelse, samt har det en side også til dyrevelferd og dødelighet i merdene. Det er dermed en svært relevant og viktig miljøindikator for kapasitetsjusteringen.

¹⁷ TSOF-2020-109859 punkt 4.

¹⁸ Thorstad mfl., *Status for norske laksebestander i 2022* s. 5.

¹⁹ North Atlantic Salmon Conservation Organization

²⁰ Miljødirektoratet.no

3. Miljøpåvirkningen i oppdrettsnæringen

Lakselus er ikke eneste konsekvens av oppdrettsvirksomhet i åpner merder i norske fjorder.

Norske fiskeoppdrettsanlegg medfører et betydelig utslipp av nitrogen og fosfor, hvor viktigste kilde er ekskrementer fra fisken og forspill. Utslipp av næringssalter kan ha konsekvenser for oksygenkonsentrasjonen i bunnvann og ha effekter på dyresamfunn på bunn, samt påvirke mikroalgesamfunn i fjæresonen.²¹ Utslipp fra oppdrett kan påvirke planter og dyr. Et eksempel er blomkålkoraller. HI har foretatt undersøkelser som viser at blomkålkoraller reduseres jo nærmere de plasseres oppdrettsanlegg og at de forsvinner helt når man kommer nærmere enn 250-300 meter.²² Det er i hovedsak sedimentering, påvirkning ved partikler, som utgjør det største forurensningsproblemet ved oppdrettsanlegg.²³

Utslipp av næringssalter vil være ulikt fra område til område, da effekten av utslipp blant annet avhenger av sjøareal, oppholdstid og grad av vannsirkulasjon.²⁴ Utslipp av løste næringssalter er proporsjonal med produksjonen av fisk, og dermed vil utslippene være høy dersom produksjonen er høy.²⁵ Utslippsmengden av løste næringssalter ifølge TEOTIL-modellen er 43,5 kg løst nitrogen og fosfor per tonn laks produsert.²⁶ Med produksjonsmengden i Norge utgjør det et tosifret antall millioner kg, per år.

Rømt oppdrettslaks er et miljøproblem og en trussel mot den ville laksebestandens genetisk integritet.²⁷ Vitenskapelig råd for lakseforvaltning vurderer rømt oppdrettslaks sammen med lakselus til å være den alvorligste negative menneskeskapte påvirkningsfaktoren på ville laksebestander. Enkelte år er det rapportert et større antall rømt oppdrettsfisk enn antall voksne villaks som returnerer til elvene for å gyte.²⁸ Rømt oppdrettslaks kan være syk eller smittebærende, og representerer derfor også en fare for smittespredning mellom anlegg og til villfisk.²⁹

Sykdom er også et vesentlig problem i næringen. Sykdom har betydning for dødelighet og dyrevelferden i merdene, og da anleggene er åpne vil sykdom kunne ha stor påvirkning også på

²¹ Grefsrud mfl., *risikorapport norsk fiskeoppdrett 2022 – risikovurdering* s. 5.

²² THOD-2020-168236 s. 14

²³ THOD-2020-168236 s. 12

²⁴ Taranger mfl., *Risikovurdering – miljøpåvirkninger av norsk fiskeoppdrett 2011* s. 86

²⁵ Grefsrud mfl., (2022) s. 110

²⁶ Grefsrud mfl., (2022) s. 112

²⁷ Wennevik mfl., *rømt oppdrettslaks i vassdrag i 2021* s. 6

²⁸ Grefsrud mfl., (2022) s. 5

²⁹ Taranger (2011) s. 34

omgivelsene utenfor anleggene. Spredning kan medføre smitte, sykdom og død hos marine organismer og den ville laksefisken. Konsekvensene av smittespredningen fra oppdrett til vil-laks vil kunne variere fra få eller ingen, til alvorlige epidemier med potensiale til å utrydde bestander, alt avhengig av virusenes egenskaper og laksens motstandsevne.³⁰

Spredningen av sykdom er ulik. Infeksiøs lakseanemi (ILA) ble i 2021 stadfestet på 25 lokaliteter (som er høyeste tall siden 1989-1992), Pankreassykdom (PD) ble det registrert 100 tilfeller av, og tilstanden hjertesprekk (CMS) ble påvist på 155 lokaliteter, og angis som den viktigste årsak til dødelighet.³¹ Biomasse og tetthet vil være drivere for infeksiøse sykdommer da de smitter lettere mellom vertene når vertsantallet og/eller tettheten øker.³² Dersom sykdommen øker, vil også legemiddelbruken øke.

Medikamentelle behandlinger og legemiddelresistens er også en utfordring for miljømessig bærekraftig produksjon, da utstrakt legemiddelbruk kan forårsake resistens mot brukte medikamenter, og resistente patogener kan spre seg til nærliggende lokaliteter.³³ Noen legemidler er såkalte bademidler, mens andre tilsettes fiskens fôr. Legemidlene sprer seg ulikt og det varierer hvor lenge midlene blir liggende i naturen, og hvor raskt de fortynnes.³⁴ Enkelte legemidler mot lakselus kan ha negativ påvirkning på omkringliggende planter og dyr. Eksempelvis vil legemidler som inneholder flubenzuroner påvirke skalldannelsen hos krepsdyr, og legemidler med hydrogenperoksid kan ha dødelig effekt på dypvannsreker.

Bruk av legemidler mot lakselus under dagens produksjonsforhold klart knyttet til tettheten av oppdrettsanlegg og samlet biomasse i et område.³⁵ En økt produksjon kan dermed medføre økt medikamentbruk.

Skader i forbindelse med avlusning er en hovedårsak til redusert velferd og død, og medikamentfri behandling, som varmtvannsbehandling og spyling, gir størst sjanse for dødelighet. Ifølge Veterinærinstituttet er medikamentfri håndtering av laksen en stor velferdsutfordring, da medikamentfri avlusning krever at fisken trenges før den pumpes inn i avlusningssystemene.³⁶ Trengning er en velferdsrisiko da det påfører fisken stress, samt gir risiko for fysiske skader på fiskens øyne, gjeller og finner.

³⁰ Grefsrud mfl., (2022) s. 4.

³¹ Sommerset mfl., *Fiskehelse rapporten 2021* s. 6 – 8.

³² Næsje mfl., (2020) s. 8.

³³ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 59

³⁴ Grefsrud mfl., (2022) s. 150

³⁵ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 59

³⁶ Sommerset mfl., (2022) Se s. 43 flg.

Den totale mengden medikamentelle og medikamentfrie behandlinger mot lakselus har økt med 79 % fra 2012 til 2021, samtidig som antallet aktive oppdrettsanlegg økte med 8 %.³⁷ Dette henger sammen med at behandlingene blir mindre effektive når det er utvikles resistens. Hvor mye man behandler og hvordan man behandler er ulikt fra område til område. De tre PO'ene med flest behandlingsuker i 2021 var PO6, PO3 og PO4.³⁸

Alle de nevnte faktorer spiller en rolle for velferden og dødeligheten i næringen. Ifølge fiskehelse rapporten for 2021 var årets samlede fiskedødelighet i næringen 54 millioner fisk (i sjøfasen), mer enn 30 millioner settefisk, og 30 millioner rensefisk.³⁹ Det er stor forskjell i den geo-grafiske fordelingen av dødeligheten. Nasjonal dødelighet utgjør 15,5 % men det er store regionale forskjeller; PO4 har en dødelighet på 22,5%, mens PO13 har dødelighet på 10,2%. Dødelighet kan ifølge rapporten skyldes sykdom, mekaniske skader, miljø-relaterte årsaker, smolt-relaterte årsaker, produksjonslidelse mv.⁴⁰

En økning i biomasse, tetthet og håndteringshyppighet i en periode som allerede er utfordrende for fiskehelse og -velferd, kan gi økt dødelighet, økt forekomst av sykdom og svekket velferd hos laks og rensefisk.⁴¹

³⁷ Sommerset mfl., (2022) s. 30

³⁸ Sommerset mfl., (2022) s. 45.

³⁹ Side 4 flg.

⁴⁰ S. 36.

⁴¹ Næsje mfl., (2020) s. 8.

4. Problemstilling

Trafikklyssystemet er vedtatt for å sikre vekst og miljø. Forvaltningen skal treffe vedtak om kapasitetsjustering basert på miljøtilstanden i produksjonsområdene, og vilkåret for grønt lys er at miljøtilstanden er «akseptabel». Som punkt 3 illustrerer påvirker næringen miljøet på en rekke måter, og påvirkningen kan variere fra område til område. Vedtak om grønt lys og medfølgende økt kapasitet kan medføre en vekst på over 30 000 tonn, og dermed også en økt miljøpåvirkning, da biomasse og påvirkning henger nært sammen.

En økning i biomasse kan medføre en forverring av allerede eksisterende miljøpåvirkning, likevel er lakselus eneste indikator for vekst. Lakselus er eneste indikator også uavhengig av størrelse på og forholdene innad og i de ulike produksjonsområdene.

Produksjonsområdene varierer fra 5612 kvadratkilometer til 29 120 kvadratkilometer. Forholdene i de ulike produksjonsområdene vil være ulik fra helt i sør til helt i nord. Produksjonsområdene vil ha ulike værforhold, temperaturforhold, strømforhold etc., samt ulikt naturmangfold. Et eksempel er blomkållorall. THOD-2020-168236 illustrerer at blomkållorall påvirkes av utslipp fra oppdrettsnæringen, og denne korallen eksisterer ikke i alle produksjonsområder.⁴² I tillegg til forskjellige forhold i de ulike produksjonsområdene, er det også mulighet for forskjeller også innad i det samme produksjonsområde. Utredning av PO4 i 2016 som tingretten viser til, illustrerer at to områder innad i samme produksjonsområde kan ha ulik miljøtilstand. To områder (Nordhordland og nordsiden av Sognefjorden) hadde høy risiko, selv om området som helhet ble vurdert til moderat risiko.⁴³

Med lakselus som eneste indikator godtar forvaltningen en økt produksjon uten å ha kunnskap om andre miljøpåvirkninger i produksjonsområdene og hvorvidt 6 % vekst bidrar til en økning og/eller forverring av dem. Spørsmålet er om det er i strid med forvaltningens utredningsplikt.

⁴² Den finnes blant annet ikke i PO1, PO2 eller PO13 jf. artsdatabanken.

<https://artsdatabanken.no/taxon/Drifa%20glomerata/5060>

⁴³ Se TSOFT-2020-109859 pkt. 2. s. 4

5. Utredningsplikten

5.1. en generell redegjørelse

I forvaltningsretten har vi en rekke saksbehandlingsregler, deriblant regler om forvaltningens utredningsplikt. Plikten kommer til uttrykk i forvaltningsloven § 17 og § 37. Bestemmelsene gjelder for forskjellige vedtak, men har likelydende ordlyd. Utredningsplikten innebærer at

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Regelen er en kodifisering av det alminnelige prinsippet om at forvaltningen har et selvstendig ansvar for opplysning av saken før et vedtak blir truffet.⁴⁴ Formålet med utredningsplikten er å tilrettelegge for at forvaltningens realitetsavgjørelser treffes på best mulig grunnlag, slik at resultatet i saken kan bli riktig og godt.⁴⁵ Plikten kan formuleres som et krav til at forvaltningen må ha nok informasjon til å kunne foreta en «forsvarlig» vurdering av saken.⁴⁶ Brudd på utredningsplikten kan medføre at vedtak kjennes ugyldig etter (analogisk anvendelse av) forvaltningsloven § 41. Bak utredningsplikten ligger rettssikkerhets- og prosessøkonomisk hensyn. Er ikke beslutningsgrunnlaget godt nok, risikerer forvaltningen å treffe en avgjørelse som er ulovlig, uhensiktsmessig eller vilkårlig, og en omfattende og god utredning vil virke konfliktdependende og vil kunne forebygge klager, eller begrense omfanget av en klagesak.⁴⁷

At forvaltningen har en utredningsplikt er på det rene, men hva den innebærer kan man vanskelig lese ut av ordlyden. Verken *hva* eller *hvordan* er spesifisert i ordlyden. Bestemmelsene taler om «saken», altså den konkrete sak. Det er opplysninger som har forbindelser til saken, forvaltningen skal fremskaffe før vedtak treffes. Det er ingen begrensning i ordlyden, utover at det skal være «mulig». Hva som er «mulig» å utrede er ulikt fra sak til sak. Som en saksbehandlingsregel, skal bestemmelsen favne om alle områder hvor forvaltningen skal fatte avgjørelser, og det er ulikt hva som er relevant informasjon i eksempelvis en barnevernssak og i en miljøsak. Samt er det forskjell i mengden tilgjengelig informasjon og hva som kreves for å få tak i denne informasjonen. Dermed er det ikke mulig i ordlyden å konkretisere eller eksemplifisere hvilken informasjon forvaltningen skal fremskaffe. Forvaltningen har først og fremst plikt til å utrede forholdene slik de fremstår på saksbehandlingstidspunktet.⁴⁸

⁴⁴ TSOFT-2020-109859 pkt. 4.6.3

⁴⁵ NOU 2019: 5 pkt. 21.4.1.

⁴⁶ Sivilombudet saknr. 2020/1734

⁴⁷ NOU 2019: 5 pkt. 21.1.

⁴⁸ Justis- og beredskapsdepartementet (2009) pkt. 3.

Fremgangsmåten er ikke nærmere spesifisert i bestemmelsene, men utredningsplikten har ingen formkrav.

Bestemmelsene taler om «forvaltningsorganet», men også den vedtaket retter seg mot kan bidrar til opplysning av saken.⁴⁹ *Arbeidsfordelingen* er dog ikke spesifisert. Etter ordlyden er det derimot forvaltningen som skal «påse» - se etter - at saken er godt nok opplyst. Forvaltningsorganet et selvstendig ansvar for å vurdere kvaliteten og troverdigheten av de opplysningene som det mottar.⁵⁰

Dette er en generell sakbehandlingsregel, og ordlyden angir ikke konkrete elementer som forvaltningen skal utrede. Det følger av NOU 2019: 5 punkt 21.1 flg. at utredningsplikten handler om at forvaltningen skal ha et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Krav til beslutningsgrunnlag betyr krav til det samlede resultat av klarlegging gjennom saksforberedelsen, som må foreligge før forvaltningsorganet treffer avgjørelse i saken. Til beslutningsgrunnlaget hører for det første opplysninger om de faktiske forhold som kan ha betydning for avgjørelsen. Dette gjelder både konkrete eksisterende forhold og generell kunnskap som kan være nødvendig for å bedømme usikre opplysninger eller en fremtidig utvikling, og virkninger av mulige avgjørelser. Til beslutningsgrunnlaget hører også opplysninger om nødvendig rettslig grunnlag og rettslige rammer for avgjørelsen, og etter omstendighetene vil et godt beslutningsgrunnlag også omfatte en klarlegging av andre normer som kan være avgjørende for et forvaltningsmessige eller politisk skjønn. Også opplysninger om oppfatninger om saken blant berørte eller blant innbyggerne generelt, angår som en del av beslutningsgrunnlaget.

Hva forvaltningsorganet skal utrede, vil også være bestemt av det saken gjelder, og de reglene som skal anvendes i saken.⁵¹ Det følger av NOU 2019: 5 punkt 21.2 at det til dels vil være et samspill mellom forvaltningslovens utredningsplikt og reglene i særlovgivningen. Regler i særlovgivningen kan påvirke forvaltningsorganets utredningsplikt på flere måter, eksempelvis ved å angi bestemte temaer som må være utredet, ved å stille krav til medvirkning fra sakens part, eller ved å stille krav til fremgangsmåte. Bestemmer særlovgivningen at forvaltningsorganet har en plikt til å vurdere visse forhold før det treffes vedtak, medfører § 17 en utredningsplikt for disse forholdene.

⁴⁹ Prop. 68 L (2016-2017) S. 29

⁵⁰ Jan Fridthjof Bernt, *Norsk lovkommentar; forvaltningsloven*, note 477, Rettsdata.no

⁵¹ NOU 2019: 5 pkt. 21.4.2.

Ordlyden, med presiseringen i forarbeidet indikerer en omfattende utredningsplikt, men plikten gjelder ikke uavgrenset. Opplysningene må først og fremst ha relevans for «saken». Videre følger det av forarbeidene at forvaltningen må rette seg etter hva som i det enkelte tilfelle, etter omstendighetene er praktisk mulig og økonomisk forsvarlig.⁵² Grundigheten må etter omstendighetene avveies mot behovet for rask saksbehandling og forsvarlig bruk av ressurser, og grundigheten kan i noen grad bli påvirket av forvaltningsorganets kapasitet.⁵³ Styrende for omfanget er også sakens viktighet for partene og for det offentlige, samt hvor tvilsom saken er.⁵⁴

5.2. Sammenfatning

At forvaltningen *har* en utredningsplikt, er på det rene. Kapasitetsjustering er et vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som er bestemmende for rettigheter til private personer fvl. § 2 bokstav a. Lovbestemmelsene er derimot kortfattet og sier lite om *hvilken* informasjon forvaltningen skal ha før vedtak treffes.

Det er vanskelig å si noe om utredningsplikten bare basert på lovens ordlyd. Ordlyden tilsier at alle mulige opplysninger skal klarlegges før vedtak treffes, uten å si noe om hvilke opplysninger det er, foruten at de skal ha en viss tilknytning til «saken». «Saken» er regulering av produksjonskapasitet i de 13 produksjonsområdene i Norge, i systemet for forutsigbar og bærekraftig vekst i oppdrettsnæringen. Det er forarbeidene, med dens krav om opplysninger om faktiske forhold, rettslige rammer etc., samt samspillet med særlovgivningen, som gir en pekepinn på hvor man vil med en utredningsplikt, og innholdet i den.

For å besvare spørsmålet om forvaltningen plikter å utrede også andre miljø- og dyrevelferds-konsekvenser av 6 % vekst før kapasitetsjustering og tildeling av vekst, må man se hen til hva forarbeidene og særlovgivningen krever at skal utredes i forkant av kapasitetsjustering.

⁵² Innst. O.nr.2 (1966-1967) s. 8.

⁵³ NOU 2019: 5 pkt. 21.2.2

⁵⁴ NOU 2019: 5 pkt. 21.2.2.1

6. Hva plikter forvaltningen å utrede i forkant av kapasitetsjustering?

6.1. Opplysninger til beslutningsgrunnlaget

Ifølge forarbeidet er det opplysninger om de faktiske forhold som kan ha betydning for avgjørelsen, som hører til beslutningsgrunnlaget.⁵⁵ Dette gjelder opplysninger om konkrete eksisterende forhold, samt generell kunnskap som kan være nødvendig for å bedømme usikre opplysninger eller en fremtidig utvikling, og virkninger av mulige avgjørelser. Til beslutningsgrunnlaget hører også opplysninger om nødvendig rettslig grunnlag og rettslige rammer for avgjørelsen, og en klarlegging av andre normer som kan være avgjørende for et forvaltningsmessige eller politisk skjønn. Også opplysninger om oppfatninger om saken blant berørte eller blant innbyggerne generelt, angår som en del av beslutningsgrunnlaget.

Hovedregel for kapasitetsjustering følger av produksjonsområdeforskriften § 8. Kapasiteten skal reguleres i samsvar med «områdets miljømessige bærekraft», og departementet skal vurdere om «miljøpåvirkningen i et produksjonsområde er akseptabel, moderat eller uakseptabel». Lakselus er en miljøpåvirkning, da den har betydning for den ville laksebestanden. Informasjon om lakselus er dermed «opplysninger om faktiske forhold som har betydning for avgjørelsen». Det følger imidlertid også en rekke andre miljøpåvirkninger med oppdrettsvirksomheten, i tillegg til lakselus jf. punkt 3. Man kan vanskelig si at miljøpåvirkningen i et område er akseptabel dersom det eksempelvis er svært høye nivå av næringssalter i produksjonsområdene. Dersom forvaltningen ikke undersøker og fremskaffer opplysninger om disse forholdene, kan man heller ikke vite om miljøpåvirkningen i et område er akseptabel. Etter § 8 skal opplysningene om andre miljøpåvirkninger også ha betydning for avgjørelsen.

Trafikksystemet er iverksatt for å sikre en bærekraftig vekst og en langsiktig næringsutvikling. Vekst og miljø er to forhold som henger nært sammen i oppdrettsvirksomheten, da næringen er avhengig av en god miljøtilstand for å kunne drive oppdrett i åpne merder. En forutsetning for vekst er at miljøet egner seg til produksjon av fisk, og rent hav er forutsetningen for produksjon av sunn sjømat.⁵⁶ Når ivaretagelse av miljø er en forutsetning for vekst, da er «opplysninger om faktiske forhold som har betydning for avgjørelsen», opplysninger som sier noe om hvordan man sikrer en vekst som ikke går på bekostning av miljøet.

⁵⁵ NOU 2019:5 pkt. 21.1 flg.

⁵⁶ Almås mfl., *sjøkart mot 2050* (2017) s. 9

En rekke faktorer har betydning for potensialet for vekst. Lakselus kan påvirke veksten da man kan tape mye fisk på luseindusert død og avlusing. Men lakselus er langt fra eneste faktor for vekst. Dødelighet kan ifølge fiskehelse rapporten skyldes sykdom, mekaniske skader, smolt-relaterte årsaker, produksjonslidelse mv.⁵⁷ I tillegg er det en forutsetning at forhold som temperatur og oksygen er på et egnet nivå. Forvaltningen kan vanskelig sikre en vekst uten å ha kunnskap om hvorvidt forholdene legger til rette for det.

Til beslutningsgrunnlaget hører kunnskap som er nødvendig for å bedømme en fremtidig utvikling. Når målet er å sikre en fremtidig vekst som også er bærekraftig, da må man ha kunnskap om hva som skal til for å sikre en slik vekst. Relevant er også opplysninger om virkningen av mulig avgjørelser. Dersom forvaltningen finner miljøtilstanden til å være akseptabel, kan departementet lyse ut tilbud om nye tillatelser eller økning av produksjonskapasiteten i etablerte tillatelser jf. § 11. Økt produksjon er følgelig virkningen av konklusjon om akseptabel miljøpåvirkning, og det forvaltningen må ha opplysninger om før de treffer avgjørelsen.

Man må også kartlegge de rettslige rammene for avgjørelsen og andre normer som kan være avgjørende for et forvaltningsmessig eller politisk skjønn. På området for miljøforvaltning tilsier det en kartlegging av miljørettens lover og regler. Det er en rekke lover og regler som har betydning for forvaltningens skjønn, deriblant Lov-2009-06-19-100 om forvaltning av naturens mangfold (heretter naturmangfoldloven eller nml.) og Lov-1814-05-17 Kongeriket Norges Grunnlov § 112 (heretter Grunnloven).

6.2 Miljølovgivning

6.2.1 Innledning

Utredningsplikten i den enkelte sak må suppleres av reglene i den loven forvaltningsorganet utleder sin myndighet fra.⁵⁸ Hva forvaltningsorganet skal utrede, vil være bestemt av det saken gjelder, og de reglene som skal anvendes i saken, og det vil følgelig være et samspill mellom forvaltningslovens utredningsplikt og reglene i særlovgivningen⁵⁹ Det følger av NOU 2019: 5 punkt 21.2 at utredningsplikten først og fremst omfatter forhold som knytter seg til lovfestede betingelser for å treffe vedtaket og pliktige hensyn ved skjønnsutøvelsen, og at særlovgivningen nærmere kan angi hvilke temaer utredningsplikten omfatter. Bestemmer loven at organet har

⁵⁷ S. 6-8

⁵⁸ Winge (2016)

⁵⁹ NOU 2019: 5 pkt. 21.2 flg.

plikt til å vurdere visse forhold før vedtak treffes, innebærer § 17 et krav om utredning av de forholdene.

Miljøvern er ofte svært politisk, men vi har likevel en rekke *miljørettslige* lover, regler og prinsipper. Lovverket som regulerer oppdrettsvirksomhet spesielt, og naturretten generelt, er særlig akvakulturloven og naturmangfoldloven. Retten til et helsemessig miljø er grunnlovsfestet som en menneskerett i Grunnloven § 112.

Akvakulturloven gjelder produksjon av vannlevende dyr og planter jf. § 2, og hjemler forvaltningens myndighet til å tildele og regulere akvakulturtillatelser. Loven har til formål å fremme næringens lønnsomhet og konkurransekraft, samt bidra til verdiskapning på kysten innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. Loven regulerer hvem som kan drive akvakultur, hva man kan produsere, hvor og hvor mye, og innehar en rekke krav til drift av akvakulturvirksomheten. Akvakulturloven er en lov som setter miljøhensynet i sentrum av vurderingen av om det skal gis tillatelse til akvakultur, og hvordan virksomheten skal drives.⁶⁰

Naturmangfoldloven er en tverrgående lov, og gjelder ved all myndighetsutøvelse som berører naturmangfoldet, uavhengig av om utøvelsen skjer i medhold av loven eller andre lover og regler.⁶¹ Lovens har til formål å ta vare på naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser ved bærekraftig bruk og vern. Loven er eksplisitt nevnt i forarbeidet som eksempel på særlovgivning som er i samspill med forvaltningslovens utredningsplikt, og innehar regler om bærekraftig bruk, samt en rekke prinsipper som skal legges til grunn ved utøving av offentlig myndighet.

Grunnloven § 112 er «utvilsomt» relevant for tolkningen av lover og for skjønnsutøvelsen i forvaltningen.⁶² Bestemmelsen gir borgerne rett til kunnskap og konsekvensutredninger slik at de kan ivareta retten etter første ledd.⁶³ Første ledd gir en rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Paragraf 112 pålegger styresmaktene å disponere ressursene langsiktig og allsidig og staten plikter å sette i verk tiltak som gjennomfører grunnsetningene i bestemmelsen.

⁶⁰ Bugge (2019) s. 155

⁶¹ Klima- og miljødepartementet (2016) S. 6.

⁶² HR-2020-2472-P (heretter klimasøksmålet)

⁶³ Klimasøksmålet avsnitt 89

6.2.2 En side til utredningsplikten

En rekke bestemmelser i det nevnte lovverket krever en utredning, til tross for at bestemmelsene ikke eksplisitt taler om «utredningsplikt». Da forvaltningsloven ikke uttrykkelig sier noe om hvilke konkrete elementer som skal utredes i den enkelte sak, vil andre reglene på miljørettens område angi klarere hva som skal utredes når det gjelder beslutninger som kan påvirke miljøet og naturmangfoldet.

Ifølge Backer er konsekvensutredninger et særskilt virkemiddel til å frembringe et kunnskapsgrunnlag som oppfyller kravene i naturmangfoldloven § 8.⁶⁴ Paragrafen angir mer konkret hva som ligger i «så godt opplyst som mulig» etter § 17, når det er tale om saker som berører naturmangfoldet.⁶⁵ Også aktsomhetsplikten i § 6 har en side til utredningsplikten, da det i plikten til å opptre aktsomt for det første ligger en plikt til å søke å gjøre seg kjent med hvilke naturverdier som kan bli skadelidende.⁶⁶ Grunnloven § 112 krever at miljøhensyn skal ivaretas gjennom lovanvendelse, saksbehandling og klarlegging av det faktisk grunnlag for forvaltningens vedtak, og det kan medføre strengere krav om utredning av miljøhensyn før naturinngrep.⁶⁷ Ifølge forarbeidet krever § 112 utredning av miljøvirkninger av ulike beslutningsalternativer.⁶⁸

Naturmangfoldloven § 8 stiller krav til myndighetenes kunnskapsgrunnlag og krever at «offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet, skal så langt det er rimelig, bygge på vitenskapelig kunnskap om artes bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger».

Når det er tale om beslutninger som berører naturmangfoldet krever § 8 er utredning av hvilket naturmangfold som kan påvirkes av beslutningen, hvilken tilstand dette naturmangfoldet har og hvilke effekter beslutningen vil ha på naturmangfoldet.⁶⁹ Vitenskapelig kunnskap gjelder allerede tilgjengelig kunnskap, samt også kunnskap som evt. må fremskaffes, og med det menes innhenting av eksisterende kunnskap som er vanskelig tilgjengelig eller ukjent for forvaltningsmyndigheten og ny kunnskap.⁷⁰ Det handler om å innhente kunnskap som er

⁶⁴ Backer (2010) s. 89.

⁶⁵ Ot.prp. nr.52 punkt 8.5.

⁶⁶ Ot.prp. nr.52 (2008-2009) pkt. 1.3.

⁶⁷ Backer (2012) s. 61

⁶⁸ NOU 2019: 5 pkt. 21.2.2.1

⁶⁹ Klima- og miljødepartementet (2016) s. 31

⁷⁰ Ot.prp. nr.52 (2008-2009) s. 379

relevant for den aktuelle beslutningen, og det er viktig å være oppmerksom på at et tiltak også kan påvirke natur utover der tiltaket fysisk finner sted.⁷¹

Paragraf 6 er en lovfesting av en alminnelig plikt til å være varsom og ta hensyn til naturmangfoldet, og understreker den enkeltes ansvar for å opptre aktsomt, både private og det offentlige.⁷² Aktsomhetsplikten innebærer ikke at man skal bygge på et tilsvarende kunnskapsgrunnlag som § 8, men i plikten til å opptre aktsomt ligger en plikt til å søke å gjøre seg kjent med hvilke naturverdier som kan bli skadelidende.⁷³ Å gjøre seg kjent med hvilke naturverdier som kan bli skadelidende er en forutsetning for å gjøre aktsomhetsplikten effektiv.

Det følger av Grunnloven § 112 annet ledd at borgerne har rett til kunnskap om miljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta retten de har etter første ledd; retten til et miljø som sikrer helsen, til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Annet ledd knesetter, ifølge Bugge, to sentrale virkemiddel i miljøpolitikken; miljøinformasjon og miljøkonsekvensutredning.⁷⁴ I de opprinnelige forarbeidene til § 110b står det at bestemmelsen innbefatter «integring av miljøhensyn i beslutningsprosesser».⁷⁵ Miljøhensyn skal følgelig utredes før naturinngrep, og uttrykket «inngrep i naturen» må tolkes til å omfatte alt som kan påvirke naturmiljøet negativt, herunder også miljøskadelige påvirkninger som forurensing.⁷⁶ Da rettighetene i først ledd også skal gjelde for kommende generasjoner, er det et krav at de langsiktige virkningene utredes.⁷⁷

Bestemmelsene i naturmangfoldloven krever en utredning av hvilke naturmangfold som påvirkes av offentlige beslutninger, samt hvilke naturverdier som kan bli skadelidende, og Grunnloven krever en utredning av miljøhensyn før iverksatte inngrep i naturen. Når man skal vektlegge vitenskapelig kunnskap etter § 8 er det viktig å være oppmerksom på at et tiltak også kan påvirke naturen utover der tiltaket fysisk finner sted, noe man i trafikklyssystemet har forutsetningen for å oppnå da man har delt kysten inn i produksjonsområder, og dermed ikke bare ser lokalitet for lokalitet. Kravet til å bygge på vitenskapelig kunnskap er ganske omfattende, da det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig å lene seg på allerede eksisterende kunnskap. Det kan også innebærer en fremskaffelse av ny kunnskap.

⁷¹ Klima- og miljødepartementet (2016) s. 39

⁷² Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 376

⁷³ Ot.prp. nr.52 (2008-2009) pkt. 1.3.

⁷⁴ Bugge (2019) s. 164

⁷⁵ Innst. S nr.163 (1991-92) s. 6

⁷⁶ Bugge (2019) s. 164

⁷⁷ Bugge (2019) S. 165

Naturmangfoldet er alle de ulike variasjonene av liv som finnes i naturen, og begrepet omfatter dyr og planter i alle geografiske områder og i ulike økosystemer.⁷⁸ Naturverdier og miljøhensyn kan være så mangt; å hindre forurensning, å ivareta biologisk mangfold, samt sikre gode leveforhold for planter og dyr. Naturmangfold, naturverdier og miljøhensyn er mer enn bare bestand-bevarelse.

6.2.3 Lovfestet betingelse for å treffe vedtaket

Hjemmel til å regulere produksjonskapasiteten har forvaltningen i produksjonsområdeforskriften § 8. Produksjonskapasiteten i produksjonsområder skal «reguleres i samsvar med områdets miljømessige bærekraft», og departementet skal vurdere hvorvidt «miljøpåvirkningen i et produksjonsområde er akseptabel». Ved akseptabel miljøpåvirkning kan departementet lyse ut tilbud om nye tillatelser eller økning av produksjonskapasiteten i etablerte tillatelser jf. § 11.

«Akseptabel» miljøpåvirkning tilsier en overkommelig og godtatt miljøpåvirkning. Akkurat hva en akseptabel miljøpåvirkning er, finnes det nok ikke universell enighet om. Hva man anser som akseptabel miljøpåvirkning vil trolig være ulikt fra person til person, og fra år til år, da miljøet er i stadig utvikling. Forurensning, og miljøproblemer er gjerne uønsket følge av ønsket virksomhet.⁷⁹ Ved å gi tillatelser til akvakultur, og forurensningstillatelser, aksepterer vi en viss miljøpåvirkning, og en viss miljøpåvirkning er derfor akseptabel. En akseptabel miljøtilstand er ikke en miljøtilstand uten noen som helst form for utslipp ol.

Skal man konkludere med at en miljøtilstand er akseptabel, da må miljøtilstanden undersøkes. Man kan vanskelig konkludere med at en miljøtilstand er akseptabel dersom man ikke har kunnskap om den. En rekke forhold kan ha betydning for miljøtilstanden, og som det følger av punkt 3, følger det en rekke miljøpåvirkninger med oppdrettsnæringen, noe som tilsier en omfattende undersøkelse.

Paragraf 8 krever en undersøkelse av miljøtilstanden i forkant av kapasitetsjusteringen, og krever en «akseptabel» miljøtilstand for å kunne gjøre vedtak økt produksjon. Det er mer enn bare lakselus som vil ha betydning for miljøtilstanden i produksjonsområdene.

⁷⁸ Defineret av FN-sambandet

<https://www.fn.no/tema/klima-og-miljoe/naturmangfold>

⁷⁹ Bugge (2019) s. 46

6.2.4 Regler i loven forvaltningsorganet utleder sin myndighet fra

Akvakulturloven hjemler forvaltningens myndighet til å tildele tillatelser, inkludert utvide eksisterende tillatelser, og myndigheten til å endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen, og trafikklyssystemet er vedtatt med hjemmel i § 9. Av akvakulturlovens bestemmelser er særlig § 10 av betydning. Bestemmelsen krever at etablering, drift og avvikling av akvakultur skal være «miljømessig forsvarlig».

Akvakultur har en innvirkning på miljøet, og tillatelsen til akvakultur innebærer at myndighetene aksepterer en viss påvirkning på det omkringliggende miljø. Ifølge forarbeidet setter kravet til forsvarlighet i § 10 grensen for akseptert påvirkning ved skadelige konsekvenser.⁸⁰ Formålet med bestemmelsen er å sikre at akvakultur utøves på en miljømessig forsvarlig måte, og plikten etter bestemmelsen medfører at akvakultur skal drives slik at produksjonen ikke på noe tidspunkt fører til vesentlige negative effekter på miljøet.⁸¹ Med miljømessig forsvarlig menes at driften skal være forsvarlig både i forhold til forurensning og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold.⁸² Alle aktiviteter som har betydning for miljø skal foregå på en forsvarlig måte i alle faser av produksjonen, ifølge forarbeidet.

Bestemmelsen retter seg mot den ansvarlige for akvakulturproduksjonen, men bestemmelsen har en side til myndighetene ved at bestemmelsen gir departementet kompetanse til å vedta enkeltvedtak eller forskrifter for å sikre miljømessig forsvarlig etablering, drift og avvikling av akvakultur jf. annet ledd. Bestemmelsen krever at den ansvarlige for akvakulturproduksjonen skal holde standarden for miljømessig forsvarlig ved etablering, drift og avvikling. Skal oppdretterne kunne holde standarden og drive miljømessig forsvarlig, da må myndighetene legge opp til og til rette for en slik drift. Skal forvaltningen legge til rette for en slik drift, da må forvaltningen ha kunnskap om hva som skal til for å sikre en «miljømessig forsvarlig» drift, og følgelig handle i tråd med den kunnskapen.

Etter alminnelig juridisk metode skal lovens bestemmelser tolkes i lys av og anvendes i tråd med formålsbestemmelsen. Akvakulturloves overordnede formål er å «fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskapning på kysten.» jf. § 1.

⁸⁰ Ot.prp.nr.61 (2004-2006) s. 64 flg.

⁸¹ Ot.prp.nr.61 (2004-2006) s. 64

⁸² Ot.prp. nr.61 (2004-2005) s. 65

Et lignende formål har også naturmangfoldloven som krever at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved «bærekraftig bruk» og vern. Begrepene «bærekraftig utvikling» og «bærekraftig bruk» er ikke helt sammenfallende. Begrepet «bærekraftig bruk» henspiller mer direkte på bruken av selve komponentene i naturens mangfold, mens «bærekraftig utvikling» er et bredere og mer generelt begrep om samfunnsutviklingen.⁸³ Når det utvikles kriterier for bærekraft, går det imidlertid ikke noe skarpt skille mellom begrepene, ifølge forarbeidet.

Betydningen av «bærekraftig» tilsier at man må forvalte ting slik at det varer. Begrepet er definert i Brundtland-kommisjonen som «en utvikling som dekker dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at fremtidige generasjoner skal få dekket sine behov».⁸⁴ Prinsippet om «bærekraftig bruk» kommer til uttrykk også i Grunnloven § 112, som krever at naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar retten etter første ledd også for etterslekten.⁸⁵

I NOU 2009:16 er det presisert at «bærekraftig» er et normativt begrep, og at det derfor ikke vil være enighet om begrepsbruken i alle sammenhenger. Begrepet kan oppfattes som en moralsk rettesnor for hvilke hensyn som bør tas overfor menneskelige aktiviteter med innvirkninger på mulighetene til både andre nålevende og fremtidige generasjoners forbruk og livsutfoldelse, men det er ingen klar definisjon av hva som er god utnyttelse av og belastning på natur- og miljøressurser.⁸⁶ Det finnes ingen generell enighet om hva behovene til nålevende generasjoner er, og i enda mindre grad hvordan fremtidige generasjoner vil formulere sine behov.⁸⁷

Det kan være vanskelig å enstemmig si *hva* som er bærekraftig eller hva den fremtidige generasjon har behov for. Men det å *handle* bærekraftig krever at vi har et blikk på fremtiden og den kommende generasjon. I denne sammenhengen innebærer det å undersøke og ha en viss forståelse for og kontroll på hvordan vår regulering av oppdrettsvirksomheten vil påvirke fremtiden. Ifølge forarbeidet innebærer bærekraftig forvaltning at næringens vekst skal skje innenfor naturens grenser, og den videre utviklingen av næringen skal skje slik at naturens

⁸³ Ot.prp. nr.52 (2008-2009) pkt. 6.6.1

⁸⁴ Brundtland-kommisjonen er en FN-oppnevnt Verdenskommisjon for miljø og utvikling

⁸⁵ Ot.prp. nr.52 (2008-2009) pkt. 8.2.

⁸⁶ s. 9 - 10

⁸⁷ NOU 2009: 16 pkt. 2.1.

struktur, funksjon og produktivitet bevares.⁸⁸ Skal man respektere naturens grenser, da må man vite hvor den grensen går, samt jobbe aktivt for å holde seg innenfor den grensen.

Akvakulturloven krever en forsvarlig drift som også er bærekraftig. Plikten etter § 10 medfører at akvakultur skal drives slik at produksjonen ikke på noe tidspunkt fører til vesentlige negative effekter på miljøet. En rekke miljøpåvirkninger følger av oppdrettsvirksomheten, men hvorvidt påvirkningene kan medføre en vesentlig negativ effekt på miljøet, er ikke utredet, men vedtak om økt produksjon fattes likevel. Skal man sikre en forsvarlig drift da må man ha kunnskap om de negative effektene, når de dukker opp og hvordan man skal legge opp til en drift som motvirker disse.

6.2.5 Pliktige hensyn ved skjønnsutøvelsen

Generelt innebærer forvaltningsskjønnet en avveining av forskjellige momenter eller hensyn, og forvaltningen har en betydelig frihet til å trekke inn og legge vekt på forskjellige momenter i skjønnsutøvelsen.⁸⁹ Ifølge Backer er miljøhensyn pliktige hensyn i forvaltningsskjønnet når forvaltningen vurderer å treffe et vedtak som kan medføre skader eller ulemper for miljøet, på den måte at vedtaket kan bli ugyldig dersom miljøhensyn ikke er trukket inn.⁹⁰

Ifølge Høyesterett er Grunnloven § 112 første ledd utvilsomt relevant for skjønnsutøvelsen i forvaltningen.⁹¹ Bestemmelsen innbefatter «integrasjon av miljøhensyn i beslutningsprosesser».⁹² På lik linje med § 112, vil også naturmangfoldloven § 1 medføre en plikt til å vurdere miljøvern hensyn, da betydningen av § 1 ved skjønnsutøvelsen etter annet lovverk vil være at ivaretagelsen av naturmangfoldet blir et tilleggshensyn i skjønnsutøvelsen.⁹³ Miljøhensyn er et fellesbegrep som omfatter forskjellige miljøverdier.⁹⁴ Å motvirke forurensning, bestandbevarelse, og ivaretagelse av biologisk mangfold er ulike miljøhensyn. Miljøhensyn kan måtte vike for andre mer tungtveiende hensyn. Hvilken vekt miljøhensyn har i avveining mot andre hensyn har ingen fasitsvar. Ifølge Backer beror det blant annet på det aktuelle regelverket og de konkrete omstendighetene i saken.⁹⁵ En avveining av forskjellige hensyn er avhengig av at man har vurdert flere ulike hensyn.

⁸⁸ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 53.

⁸⁹ Backer (2012) s. 154

⁹⁰ Backer (2012) s. 154

⁹¹ Klimasøksmålet avsnitt 138.

⁹² Innst. S nr.163 (1991-92) s. 6

⁹³ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) pkt. 6.1

⁹⁴ Backer (2012) s. 155

⁹⁵ Backer (2012) s. 154

Et annet prinsipp som også har betydning for forvaltningsskjønnet, er prinsippet om samlet belastning i naturmangfoldloven § 10.⁹⁶ Bestemmelsen krever at en påvirkning på et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.

Naturmangfoldloven § 7 innebærer at § 10 skal legges til grunn som retningslinje ved utøving av offentlig myndighet, på samme måte som prinsippene i §§ 8, 9, 11 og 12. Til tross for at ordlyden av «retningslinje» tilsier at dette ikke er vilkår, men heller momenter av betydning, tar Backer til orde for at §§ 8 til 12 utgjør hensyn eller betraktningmåter som forvaltningen er pliktig til å anvende. Ifølge Ot.prp. nr.52 innebærer begrepet at den samlede forvaltningen av naturmangfoldet må være i samsvar med retningslinjene.⁹⁷ Det følger av § 7 annet punktum at vurderingen av prinsippene skal fremgå av beslutningene.

Paragraf 10 krever at en påvirkning på et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for. Sett i sammenheng med føre-var-prinsippet innebærer prinsippet om samlet belastning også at en belastning skal vurderes i lys av muligheten for flere påvirkninger av samme art senere, eller for andre fremtidige påvirkninger som sammen med den foreliggende påvirkningen kan gi en uønsket virkning på naturmangfoldet.⁹⁸ Ifølge forarbeidet skal paragrafen sikre at nye påvirkninger underlegges en helhetsvurdering av hvilken belastning et økosystem vil bli utsatt for.⁹⁹ Det innebærer for det første at påvirkningen ikke skal vurderes isolert, men på bakgrunn av den miljøbelastning som allerede er skjedd gjennom andre påvirkninger. Det er effekten på naturmangfoldet som vurderes i prinsippet om samlet belastning, ikke det enkelte tiltaket som sådan.¹⁰⁰

En helhetsvurdering av den samlede belastningen som økosystemet er utsatt for tilsier at man ikke skal ha én indikator for miljøpåvirkning alene, men se samlet på konsekvensen av vedtak om kapasitetsjustering.

⁹⁶ Backer (2012) s. 72

⁹⁷ s. 378.

⁹⁸ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 381.

⁹⁹ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 381.

¹⁰⁰ Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 381

6.3 Konklusjon

Spørsmålet er hva forarbeidene og særlovgivningen krever at forvaltningen skal utrede.

Utredningsplikten krever at man skal ha opplysninger om faktiske forhold som har betydning for avgjørelsen. Vilkåret for kapasitetsjustering er at miljøtilstanden er akseptabel jf. § 8 i produksjonsområdeforskriften. Før forvaltningen kan vedta en kapasitetsjustering, må forvaltningen følgelig ha kunnskap om hvorvidt miljøtilstanden er akseptabel. En rekke forhold har betydning for miljøtilstanden i produksjonsområdene, noe som tilsier en omfattende vurdering i forkant av kapasitetsjusteringen. Relevant er også opplysninger om virkningen av mulige avgjørelser. Virkningen av en avgjørelse om akseptabel miljøtilstand er vedtak om økt produksjon jf. § 11 i produksjonsområdeforskriften. En økt produksjon kan innebære en økt forurensning, da biomasse og miljøpåvirkning ofte henger nært sammen, og forvaltningen må dermed ha kunnskap om konsekvensen av økt forurensning. Til beslutningsgrunnlaget hører opplysninger om kunnskap som er nødvendig for å bedømme en fremtidig utvikling. Trafikklysystemets overordnede mål er å sikre en vekst i næringen som også er bærekraftig, og da må man ha kunnskap om hva som skal til for å sikre en slik vekst. Det kreves også en kartlegging av de rettslige rammene for avgjørelsen. Lovverket på miljørettens område er omfattende, men det har ikke plass i utredningen i forkant av kapasitetsjusteringen.

Da forvaltningslovens ordlyd gir lite føringer på hva det er forvaltningen skal utrede, vil naturmangfoldloven § 8 og Grunnloven § 112 nærmere angi hvilke konkrete elementer som skal utredes. Naturmangfoldloven krever at myndighetene bygger på vitenskapelig kunnskap om naturmangfoldet som blir påvirket av offentlige beslutninger og Grunnloven krever at miljøhensyn og langsiktige konsekvenser av iverksatte tiltak utredes. Naturmangfold og miljøhensyn er mer enn villaksen og bestand-bevarelse. Akseptabel miljøtilstand er vilkår for kapasitetsjustering. En undersøkelse av miljøtilstanden er en forutsetning for å kunne konkludere med at den er akseptabel. Det er mer enn bare lakselus som vil ha betydning for miljøtilstanden i produksjonsområdene, og da en rekke miljøpåvirkninger følger med oppdrettsnæringen, kreves den en omfattende vurdering.

Akvakulturloven krever en forsvarlig drift som også er bærekraftig. Loven krever en drift som ikke fører til vesentlige negative effekter på miljøet, og som dekker dagen behov uten å ødelegge mulighetene for at fremtidige generasjoner skal få dekket sine behov. Det innebærer at forvaltningen må legge til rette for en slik drift. Skal forvaltningen legge til rette for en forsvarlig drift, da må forvaltningen ha kunnskap om hva som skal til for å sikre en slik drift.

Forvaltningen må ha kunnskap om hva som påvirker driftsmulighetene for fremtiden og handle i tråd med den kunnskapen. Akvakulturloven krever en forsvarlig drift som også er bærekraftig. Trafikklyssystemet er et steg i retning forsvarlig drift i den forstand at oppdretterne pålegges å nedjustere biomasse dersom produksjonen medfører en lakseluspåvirkning på villaksen som går ut over bestandens overlevelse. Lakselus er dog ikke eneste konsekvens av lakseoppdrett og en utredning av lakselus på villaksen sier lite om naturens grenser eller den langsiktige konsekvensen av økt vekst i oppdrettsnæringen. Verken kortsiktige eller langsiktige konsekvenser av 6 % vekst er vurdert i forkant av vekst, noe som er vanskelig å forene med «forsvarlig» drift.

Forvaltningen er, basert på kravene i forarbeidene og miljølovgivningen, forpliktet til å utrede også andre miljø- og dyrevelferdskonsekvenser av 6 % vekst.

7. Er det mulig å utrede andre miljø- og dyrevelferdskonsekvenser av 6 % vekst?

En forutsetning for en utredning av andre miljø- og dyrevelferdskonsekvenser av § 6 vekst er at utredningen er mulig. Etter forvaltningslovens bestemmelser skal en sak være så godt opplyst som «mulig» før vedtak treffes, og det følger av forarbeidene at utredningsplikten blant annet må rette seg etter hva som etter omstendighetene i det enkelte tilfelle er praktisk mulig. Det er med andre ord et krav om at utredningen er gjennomførbar og oppnåelig.

7.1 Kunnskapsmiljø

Den norske oppdrettsnæringen har et høyt kunnskapsnivå og sjømatnæringen er en av få næringer hvor Norge besitter globalt ledende kunnskapsmiljøer.¹⁰¹ Forvaltningen av havbruksnæringen er svært spesialisert og en rekke sektormyndigheter har ansvar for forvaltningen av næringen.¹⁰² En rekke departement og underliggende etater er involvert, deriblant samferdselsdepartementet med kystverket, klima- og miljødepartementet med miljødirektoratet, nærings- og fiskeridepartementet med mattilsynet og fiskeridirektoratet, samt fylkesmann, fylkeskommune og kommune. Ekspertgruppa som vurderer omfanget av lakselusen, er sammensatt av ti forskere innen ulike relevante spesialfelt og de har svært høy faglig kompetanse.

Forsvarlig saksbehandling innebærer at berørte personer og virksomheter skal gis anledning til å fremlegge relevant informasjon før forvaltningen treffer sin avgjørelse.¹⁰³ Den som berøres av avgjørelsen, vil ofte kunne bidra med opplysninger som er av betydning for saken, og før forvaltningen har undersøkt dette er saken ikke forsvarlig opplyst.¹⁰⁴ Som erfarne drivere av næringsvirksomhet, sitter oppdretterne selv på mye god og relevant informasjon.

Lovverket stiller en rekke krav til driften, også utenom systemet. Akvakulturdriftforskriften krever blant annet at Mattilsynet skal varsles umiddelbart ved forhold som har medført alvorlige velferdsmessige konsekvenser for fisken, herunder om sykdom, skade eller svikt jf. § 14. Oksygenmetning, temperatur og andre vannparametere som kan ha vesentlig betydning for fiskens velferd, skal måles systematisk jf. § 22. Det skal foreligge en risikovurdering av de lokale forhold som har betydning for spredningen av legemidler for behandling av akvakulturdyr i det omkringliggende miljø, og en beskrivelse av arter i område som kan påvirkes negativt

¹⁰¹ Meld. St. 16 s. 15 - 16.

¹⁰² Solås mfl., *rettslig rammeverk for norsk havbruksnæring; karlegging av dagen status* (2015) s. 14

¹⁰³ Prop. 68 L (2016-2017) S. 29

¹⁰⁴ Prop. 68 L (2016-2017) S. 29

av slike stoffer jf. § 15. En trendovervåkning av bunnforholdene under anlegget skal foretas i henhold til NS 9410 jf. § 36.

Et bevis på at man kan få til en mer omfattende utredning er utredningen av konsekvensen av Variabel MTB.¹⁰⁵ I forbindelse med rettssaken mellom oppdretterne i PO 4 og staten, ble det iverksatt en annen og mer omfattende utredning da oppdretterne i PO 4 kom med forslag om variabel MTB fremfor nedjustering på 6 %. Styringsgruppen kom at det foreslåtte tiltaket med variabel MTB sannsynligvis ville medføre større produksjon av lakselus og økte negative konsekvenser sammenlignet med et flatt nedtrekk på 6 %. I denne utredningen ser styringsgruppen på konsekvensen av vekst for fiskehelse og fiskevelferd, dødelighet, sykdom, behandling og rensefisk.

Veterinærinstituttet gir ut en fiskehelse rapport hvert år hvor de ser hen til helse- og velferdssituasjonen i norske oppdrett. Rapporten kartlegger fiskedødelighet i sjøfasen, samt dødeligheten for settefisk og rensefisk. Rapporten ser også hen til hva som forårsaker dødeligheten, deriblant lus, bakterie- og virussykdommer, både mengde og geografisk utbredelse. Rapporten ser også hen til rensefiskens og marine artes helsesituasjon i oppdrett. Rapporten illustrerer at det er mulig med en mer omfattende utredning, samt vil rapporten i seg selv også kunne bli brukt av forvaltningen i utredningen.

Ressursene og kunnskapsnivået tilsier at det er mulig med en omfattende utredningsplikt, og at det følgelig er mulig å utrede miljømessige- og dyrevelferdsmessige konsekvenser av 6 % vekst.

7.2 «Målbar og tilstrekkelig sammenheng»

I stortingsmeldingen vurderer regjeringen hvorvidt andre miljøpåvirkninger kan være miljøindikator for kapasitetsjustering, deriblant rømming, forurensning, næringssalter og organisk materiale, medikamentbruk og resistensutvikling, men finner at det er mye som ikke egner seg som indikator i systemet.¹⁰⁶ Ifølge forvaltningen er det vanskelig å ha gode indikatorer da påvirkningen må være målbar og ha tilstrekkelig sammenheng med produksjonsvolumet innenfor et definert produksjonsområde.

Ifølge Stortingsmeldingen egner næringssalter seg dårlig som indikator, da også andre kilder påvirker mengden næringssalter og organisk materiale langs kysten, og det vil følgelig være vanskelig å bestemme hvor de kommer fra. Næringssalter vil ha betydning for miljøtilstanden

¹⁰⁵ Næsje mfl.

¹⁰⁶ Kapittel 10.

uavhengig av hvor utslippene kommer fra. Og et høyt nivå av næringssalter vil være uheldig selv om næringssalter ikke egner seg som indikator. Det at noe ikke er egnet som indikator, er ikke det samme som at man ikke *kan* utrede det, eller at det ikke finnes informasjon å utrede. Det vil være vanskelig å si at saken er så godt opplyst som mulig dersom det er klart at det finnes forhold som påvirker miljøet, men forvaltningen velger å ikke utrede det fordi det er vanskelig å forene med hvordan man ønsker at et system skal fungere.

Det blir en enkel omgåelse av plikten om man kan danne et system og si at gangen i systemet gjør utredningsplikten vanskelig, og derfor ikke utrede. Utredningsplikten har ikke noe *formkrav*. Det er bare et krav om at informasjonen skal foreligge før forvaltningen treffer vedtak. Formålet med utredningsplikten er å tilrettelegge for at forvaltningens realitetsavgjørelser treffes på best mulig grunnlag, slik at resultatet i saken kan bli riktig og godt. Hvordan man får informasjonen, om man bruker indikatorer eller ei, er ikke av betydning, så lenge forvaltningen kan foreta en «forsvarlig» vurdering av saken. Dersom også andre kilder gir utslipp av næringssalter, vil det være en enda større grunn til å ha det som indikator.

7.3 Kunnskapsnivå

Ett av miljørettens grunnproblemer er manglende kunnskap om og forståelse av kompliserte sammenhenger i naturen og dermed usikkerhet om årsak til og virkninger av mange miljøpåvirkninger.¹⁰⁷ Det er mye vi ikke vet om miljøet, klimaendringer og langsiktige konsekvenser av iverksatte tiltak, og en utredningsplikt på miljørettens område kan derfor være vanskelig å gjennomføre. Det kan være vanskelig å utrede noe det finnes lite informasjon om, eller forhold det er usikkerhet rundt. Det er urealistisk å skulle ha kunnskap om alle potensielle organismer som kan påvirkes av oppdrettsnæringen og tålegrensen til samtlige.

Det følger av § 8 i naturmangfoldloven, er det forventet av forvaltningen at de fremskaffer kunnskap i forkant av vedtak med betydning for naturmangfoldet. Det inkluderer innhenting av eksisterende kunnskap som er vanskelig tilgjengelig eller ukjent for forvaltningen og ny kunnskap.¹⁰⁸

En omfattende konsekvensutredning er også pålagt i petroleumsnæringen. Petroleumsvirksomheten har mange likhetstrekk med oppdrettsnæringen i den forstand at de begge er havbaserte næringer, med installeringer i sjøen, hvor det er tale om å påvirke naturen negativt for å få hand om en ønskelig ressurs. I likhet med akvakultur, er petroleumsvirksomheten også tillatelses-

¹⁰⁷ Bugge (2019) s. 157

¹⁰⁸ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 379.

basert. Statlig styring og kontroll av petroleumsvirksomheten sikres gjennom et omfattende regelverk hvor tillatelser og godkjenninger fra kompetent myndighet er nødvendig i alle faser.¹⁰⁹ Det følger av LOV-1996-11-29-72 (heretter petroleumsloven) § 1-3 at ingen kan drive petroleumsvirksomhet uten de tillatelser, godkjenninger og samtykker som kreves i medhold av denne lov.

I utredningen i forkant av åpningen av Barentshavet sørøst, er det kommentert at det på noen områder fortsatt er kunnskapsbehov, og at kunnskapen på noen områder ikke er fullstendig, men forvaltningen foretar likevel en omfattende vurdering.¹¹⁰ Forvaltningen utreder samfunnsmessige konsekvenser, konsekvenser for miljø, herunder utslipp til sjø, utslipp til luft, avfallshåndtering, og andre miljøkonsekvenser, konsekvenser for andre havbaserte næringsaktiviteter ved petroleumsvirksomhet og konsekvenser ved akutt forurensning. Forvaltningen redegjør blant annet for virkningen av olje og kjemikalier på vannlevende organismer, virkninger på vegetasjon og luftkvalitet, påvirkning på bunnfauna og -habitater og annen påvirkning på levende organismer.

Ifølge Alta-dommen (Rt-1982-241) som gjaldt spørsmål om gyldigheten av den kongelige resolusjon om statsregulering av Altavassdraget, er det ikke noe krav om at skadefølgen skal tallfestes eller kvantifiseres. Uenigheten mellom partene i saken gjaldt først og fremst hvilke bredde og dybde utredningen må ha på de ulike trinn i saksbehandlingen, og det utredningsnivå som må kreves før spørsmålet om å gi reguleringstillatelse blir avgjort. På side 266 skriver Høyesterett at uenigheten mellom partene i saken på en rekke punkter har sammenheng med at det ofte er meget vanskelig å forutse om en skade vil oppstå og hvor stor den i tilfelle vil bli. Det er klart at man i så fall ikke kan stille bestemte krav om at skadefølgen skal tallfestes eller kvantifiseres. Det man kan gjøre, er å avdekke risikofaktorer og angi mulige skadefølger. I og med at det dreide seg om prognoser som etter sin art vil være forbundet med usikkerhet, må saksbehandlingen være i orden dersom prognosene er forsvarlige på den tid de må foretas.

Utredningen i forkant av åpningen av Barentshavet sørøst illustrerer at det er mulig med en omfattende utredning på miljørettens område til tross for at det er mye man ikke vet. En utredning er ikke betinget av at myndighetene sitter på fullstendig mengde informasjon, og en utredning blir ikke å anse underkjent dersom hver eneste detalj ikke er utredet. Forvaltningen

¹⁰⁹ Norskipetroleum.no

¹¹⁰ S. 20.

kan ikke unnlate å utrede bare fordi noe er for usikkert eller vanskelig. Også vanskelig tilgjengelig informasjon skal fremskaffes jf. naturmangfoldloven § 8.

7.4 Oppsummering

Forvaltningen og oppdrettsnæringen består av et omfattende nettverk med institusjoner og personer med mye kunnskap på område. En rekke organer, departement og institusjoner er inkludert i akvakulturnæringen, både før oppstart og underveis i driften. Næringen selv er pålagt en rekke plikter for å sørge for en forsvarlig drift og sitter med mye god og oppdatert informasjon. Utredningen av rullerende MTB og utredningen for Barentshavet sørøst illustrerer at det er mulig med en mer omfattende utredning på miljøforvaltningens område. Det er vanskelig og urealistisk å skulle vite alt og alle forhold, men som det følger av Alta-dommen, er det ikke forventet at alt skal tallfestes. Samt er ikke fullstendig kunnskap en forutsetning for utredningsplikten. At noe er vanskelig å ha som indikator er ikke det samme som at det ikke finnes informasjon om forholdet. Utredningsplikten har ikke noe formkrav, og det at noe ikke egner seg som *indikator* fratrar ikke forvaltningen plikten til å utrede. Det er mulig å utrede også andre miljø- og dyrevelferdskonsekvenser av 6 % vekst.

8. Utredningspliktens grenser

8.1 innledning

Lovverket krever en mer omfattende utredning av også andre miljø- og dyrevelferds-konsekvenser av 6 % vekt, og en slik utredning er mulig. Utredningsplikten er derimot ikke uten begrensning. Det følger av forarbeidet at forvaltningslovens krav etter ordlyden ikke er helt dekkende for forvaltningens faktiske utredningsplikt etter gjeldende rett.¹¹¹ Forvaltningsloven skal ikke tolkes slik at alle mulige konsekvenser av et vedtak skal utredes til minste detalj.¹¹² I tillegg til at utredningsplikten må rette seg etter hva som er praktisk mulig i det enkelte tilfellet, skal plikten også rette seg etter hva som er økonomisk forsvarlig. Grundigheten skal videre avveies mot behovet for rask saksbehandling og forsvarlig bruk av ressurser, og plikten kan i noen grad bli påvirket av forvaltningsorganets kapasitet. Styrende for omfanget er også sakens viktighet for partene og for det offentlige, samt hvor tvilsom saken er.

8.2 Forsvarlig bruk av ressurser

Spørsmålet er om en utredning av andre miljø- og dyrevelferdsmessige konsekvenser av 6 % vekst vil innebære en forsvarlig bruk av ressurser. At det finnes ressurser på området, det er på det rene jf. punkt 7.1. Spørsmålet er om en mer omfattende utredning vil innebærer en forsvarlig bruk av de ressursene, inkludert om det vil være økonomisk forsvarlig. Sakens viktighet for partene og det offentlige har betydning for dette spørsmålet.

Dette er et viktig og godt område å bruke ressursene på. Norge er verdensledende på produksjon av atlantisk laks, og står for om lag 53 % av produksjonen på verdensbasis.¹¹³ I 2021 var eksportverdien av laks 81,4 milliarder kroner og 4 milliarder kroner for ørret.¹¹⁴ Næringen spiller følgelig en vesentlig rolle for norsk økonomi og sysselsetting. Fiskeri og havbruk spiller også en viktig rolle for verdens matsikkerhet og ernæring. Verden opplever en stadig voksende befolkning, en økende velstand og økt etterspørsel etter sjømat, samt endrede reguleringer av villfanget fisk på grunn av synkende bestander.¹¹⁵ Innen 2050 er verdens befolkning ventet å telle over 9 milliarder mennesker, og middelklassen vil mer enn doblet innen 2030, til nærmere

¹¹¹ NOU 2019: 5 pkt. 21.4.3

¹¹² TSOFT-2020-109859 s. 24.

¹¹³ Almås mfl., (2017) pkt. 5

¹¹⁴ Fisk.no

¹¹⁵ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 15

5 milliarder mennesker med økt kjøpekraft.¹¹⁶ Dette medfører en endring i den globale etterspørselen etter mat.

Næringen bidrar til forsyningen av næringsrik mat til hele verden. En forutsetning for å fortsette med det, er at vi tar vare på klima- og miljø. Rent hav er en forutsetning for produksjon av sunn sjømat, og en forutsetning for å oppnå den ønskede veksten i næringen, da næringen ikke kan vokse om forholdene i havet ikke egner seg for produksjon av fisk. Det å ta vare på havet og ressursene våre er en internasjonal plikt, deriblant gjennom Havrettskonvensjonen. Konvensjonens artikkel 192 pålegger statene å beskytte og bevare det marine miljø. Også naturmangfoldet blir påvirket av en potensiell forringelse av havet. Det ligger en utvikling på mange millioner år til grunn for det naturmangfoldet vi har på jorden, og tap av naturmangfold er normalt irreversibelt.¹¹⁷ Det etisk riktige er en god og grundig forvaltning. Når vi mennesker tar i bruk naturens ressurser og forringer miljøet for egen vinning, er det etisk riktige å handle på en mest mulig skånsom måte. En dårlig forvaltning av havet og naturmangfoldet kan gi store konsekvenser, for både oss og generasjonene som kommer etter oss.

Det å ta vare på miljøet er en internasjonal plikt, samt en forurensing for å skulle kunne fortsette med produksjon av laks, ørret og regnbueørret i åpne merder i norske fjorder. Det vil være en forsvarlig bruk av ressurser å foreta en mer omfattende utredning av miljøkonsekvensene av 6 % vekst.

8.3 Sakens art

Hvor omfattende utredningsplikt forvaltningen har i den konkrete sak, må ses i sammenheng med sakens art, inkludert hvor tvilsom saken er, hvorvidt saken er byrdefull for partene, og om det foreligger behov for en rask avklaring.

En omfattende utredningsplikt vil kunne gi en lang saksbehandlingstid til ulempe for parten, og det taler mot en omfattende utredningsplikt.¹¹⁸ En mer omfattende utredning i forkant av kapasitetsjusteringen kan medføre en lengre saksbehandlingstid, da miljøspørsmål kan være vanskelig å finne svar på og løse. Ett av miljørettens grunnproblemer er manglende kunnskap om og forståelse av kompliserte sammenhenger i naturen og dermed usikkerhet om årsak til og virkninger av mange miljøpåvirkninger.¹¹⁹ Miljøspørsmål vil kunne kreve mye informasjon.

¹¹⁶ Nærings- og fiskeridepartementet, *Regjeringens havstrategi* (2017) s. 7 og 25

¹¹⁷ Ot.prp. nr.52 (2008-2009) pkt. 3.4

¹¹⁸ NOU 2019; 5 pkt. 21.1

¹¹⁹ Bugge (2019) s. 157

Til tross for at det er mye man ikke vet, så er det på det rene at miljøet er komplekst og at det er mange forhold som spiller inn, og som vil ha betydning for potensialet for vekst. En ukontrollert produksjon kan medføre en rekke utfordringer som kan hindre en vekst fremfor å øke den, da en forutsetning for å lykkes med produksjon er å opprettholde rene, rike og produktive økosystemer hvor naturmangfoldet tas vare på.¹²⁰

Her er spørsmålet om forvaltningen er forpliktet til å foreta en mer omfattende utredning før de tillater økt produksjon i grønne produksjonsområder. Det grønne lyset innebærer en fordeling av et gode; en rett til å øke eksisterende produksjon, i motsetning til det røde lyset hvor det er tale om et inngrep med betydelige negative konsekvenser for oppdretterne. Dersom en mer omfattende utredning skulle medføre en lengre saksbehandlingstid, vil det ikke være byrdefullt for oppdretterne å vente på en avklaring, da oppdretterne vil kunne drive som vanlig mens de venter på forvaltningens konklusjon.

En ukontrollert vekst kan få negative konsekvenser, og saken er viktig for partene og for det offentlige. Det er behov for en mer omfattende vurdering. Og det foreligger ikke et behov for en rask avklaring

8.4 Kan vedtaket endres?

Ifølge forarbeider vil spørsmålet om hvorvidt det er mulig å endre vedtaket senere, eller om en feil kan medføre varig skade, ha betydning for utredningsplikstens omfang.¹²¹

I selve systemet finnes det ingen sikkerhetsventil i form av en mulighet til å endre vedtak om økt produksjon. Kapasitetsjustering skjer bare annethvert år. Akvakulturloven § 9 gir derimot hjemmel for forvaltningen til å endre eller trekke tilbake en akvakulturtillatelse. En endring kan gjelde både vilkårene som knytter seg til tillatelsen (ta bort eller gi nye) og hvilke lokaliteter tillatelsen benyttes på.¹²² Tillatelsen kan endres eller trekkes tilbake blant annet dersom det er «nødvendig ut fra hensyn til miljøet» jf. bokstav a. Det finnes dermed en mulighet for forvaltningen å endre en økt produksjon.

Et viktig poeng er det at man ikke kjenner konsekvensen av alle miljøpåvirkninger. Er konsekvensen av en miljøpåvirkning irreversibel, har det i grunn liten betydning at vedtaket senere kan endres. Blomkålkoraller er eksempel på art som blir permanent borte når de først er

¹²⁰ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 13

¹²¹ NOU 2019: 5 pkt. 21.4.3

¹²² Ot.prp. nr.61 (2004-2005) s. 62

borte.¹²³ I rettsaken om blomkållkorall i Husevågøy, viser retten til forsikringsresultater fra HI som anser det sannsynlig at blomkållkorall påvirkes av utslipp fra oppdrett.

8.5 Konklusjon på forarbeid

Det er et viktig område å bruke de ressursene våre på. Oppdrettsnæringen er viktig for verdens matsikkerhet, og for norsk sysselsetting og økonomi. Om utredningen skulle medføre en lengre saksbehandlingstid, er det et viktig poeng at oppdretterne får drive som normalt mens de venter på forvaltningens utredning og den endelige kapasitetsjusteringen. Det er tale om fordeling av et gode, og dermed ikke behov for en rask avklaring. En for rask avklaring kan medføre negative konsekvenser, da et godt kunnskapsgrunnlag er essensielt for en god forvaltning. En god forvaltning gagnar ikke bare oss, men også generasjoner etter oss. En omfattende utredning vil kreve tid og ressurser nå, men det er tale om et essensielt næringsområde med viktige verdier, og en omfattende utredning vil ha en positiv betydning for fremtiden.

Ressursbruk, tidsbruk og sakens art er ikke begrensende momenter for forvaltningens utredningsplikt, og forvaltningen er dermed forpliktet til å utrede også andre miljø- og dyrevelferds konsekvenser av 6 % vekst.

¹²³ THOD-2020-168236 s. 14

9. Kan og er plikten ivaretatt på annen måte?

En rekke vurderinger blir gjort utenom systemet, og spørsmålet er om utredningsplikten kan bli ivertatt på den måten.

I HP-2020-2472-P (klimasøksmålet) kom Høyesterett til at klimavirkningene av mulig fremtidig petroleumsvirksomhet ikke var mangelfullt utredet ved åpningen av Barentshavet sørøst, da disse klimavirkningene var «identifisert og kommenterte i flere omganger under prosessen», og klimavirkningene ble «fortløpende politisk vurdert».¹²⁴

Stortingsmeldingen redegjør for de mest aktuelle miljøpåvirkningene fra oppdrettsnæringen. Det at de andre nevnte miljøkonsekvenser ikke er en indikator er ikke ensbetydende med at det ikke er viktig, det må heller følges opp igjennom andre reguleringer skriver Regjeringen i Stortingsmeldingen.¹²⁵ Regjeringen skriver blant annet at det er hensiktsmessig å adressere medikamentbruk uavhengig av endringer i produksjonskapasiteten.¹²⁶ En rekke forhold blir adressert utenom systemet, deriblant velferdskonsekvenser, de skal rapporteres til Mattilsynet jf. akvakulturdriftforskriften § 14, bunnforholdene skal overvåkes jf. § 36 og rømming skal meldes fra til fiskeridirektoratet jf. § 38.

I tillegg til at en rekke forhold blir kontrollert underveis, er en rekke vurderinger gjort i forkant av kapasitetsjusteringen, deriblant for lokalitetsklarering og forurensningstillatelse. Lokalitetskapasiteten begrenses ut fra lokalitetens miljømessige bæreevne, og begrensningsen er vurdert og satt før man kan iverksette drift.¹²⁷ Muligheten for justering på lokalitetsnivå vil fortsatt reguleres av gjeldende regelverk, uavhengig av eventuelle kapasitetsendringer på tillatelsesnivå.¹²⁸ En vurdering av om lokaliteten vil tåle driften er dermed avklart. For å drive må man ha utslippstillatelse etter forurensningsloven jf. 11. I denne vurderingen er de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket sett opp mot de samfunns- og næringsmessige fordelene ved tiltaket. Tillatelsen er gitt i forkant av kapasitetsjusteringen, og for de fleste oppdrett også i forkant av innføringen av trafikklyssystemet.

Til tross for at mange miljøpåvirkninger ikke har plass i systemet, har man likevel en viss kontroll med disse forholdene. Utredningsplikten krever at informasjonen skal foreligge «før»

¹²⁴ Avsnitt 229 og 241

¹²⁵ S. 55

¹²⁶ S. 59

¹²⁷ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 31

¹²⁸ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 34.

vedtak treffes, og de vurderingene som er gjort i forkant av innføringen av systemet, foreligger følgelig «før vedtak treffes».

I klimasøksmålet var et av spørsmålene om klimavirkningene av mulig fremtidig petroleumsvirksomhet var mangelfullt utredet ved åpningen av Barentshavet sørøst. I konsekvensutredningen er de nasjonale klimagassutslippene som følger av petroleumsvirksomhet vurdert, men utslippene som følger av forbrenning av eksportert norsk olje og gass er derimot ikke direkte kommentert i selve utredningen. Spørsmålet i dommen var følgelig om det skulle vært gjennomført en konsekvensutredning av mulige forbrenningsutslipp som ville oppstå dersom det etter åpningen ble gitt utvinningsløyve og senere gitt samtykke til PUD. Førstvoterendes konklusjon var at det ikke var gjort saksbehandlingsfeil knyttet til klimavirkningene under konsekvensutredningen ved åpningen av Barentshavet Sørøst.

Petroleumsvirksomheten har flere ledd enn trafikklyssystemet, og et mer omfattende regelverk. I petroleumsvirksomheten har man en åpningsprosess, hvor det kreves konsekvensutredning for det området på kontinentalsokkelen som er vurdert åpnet. FOR-1997-06-27-653 (heretter Petroleumsforskriften) § 6 c første ledd bokstav e slår fast at en konsekvensutredning i forbindelse med åpning av et nytt område skal skildre virkningene åpningen vil ha for miljøet, deriblant dyre- og planteliv, havbunn, vann, luft, klima osv. Etter åpning gis utvinningsløyve, som gir rettshaveren enerett til undersøkelse, leting og utvinning av petroleum. Blir det gjort drivverdige funn må løyvehaveren søke og få godkjent en plan for utbygging og drift (PUD) før utbygging og drift kan settes i gang, og den planen skal inneholde en konsekvensutredning jf. petroleumsforskriften §§ 20 til 22c.

Forskjellen fra trafikklyssystemet og petroleumsvirksomheten er at det ikke kommer noen søknad om PUD i trafikklyssystemet. Utredningen i klimasøksmålet var ikke mangelfullt utredet, da konsekvensene av forbrent olje og gass i utlandet ville være en del av den neste utredningen. I trafikklyssystemet er det bare ett steg og en utredning i forkant av kapasitetsjusteringen. De andre miljøpåvirkningene er kommentert i Stortingsmeldingen og en rekke forhold er kontrollert i det omfattende regelverket, men en konkret utredning av de miljøpåvirkningene utenom lakselus blir ikke foretatt før vedtak om økt produksjon. I petroleumsvirksomheten er det flere vedtak, mens det i trafikklyssystemet bare er ett. Fargeleggingen basert på lakselus gir konsekvensen. PUD blir en sikkerhetsventil som vi ikke har noe lignende av i trafikklyssystemet.

Et annet poeng er at de øvrige miljøpåvirkningene ikke undersøkes i sammenheng med systemet, og det er dermed ikke gitt at de forholdene vil være på det rene før grønt lys og økt produksjon. Uavhengig av hva man kommer til i de andre vurderingene, vil det ikke ha betydning for fargeleggingen i trafikklyssystemet.

Utenfor systemet har vi også en rekke regler om lakselus. Blant annet i FOR-2012-12-05-1140 om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg. Forskriften krever blant annet at akvakulturanleggene har en plan for effektiv kontroll og bekjempelse av lakselus jf. § 4. Oppdretterne skal måle sjøtemperaturen hver uke og antall lakselus skal telles minst hver syvende dag ved temperatur over 4 grader, og hver 14. dag ved temperatur over 4 grader jf. § 6. Paragraf 8 angir grensene for lakselus og § 10 angir når opplysningene skal rapporteres til Mattilsynet og hva rapporten skal inneholde. Rapporten skal angi sjøtemperatur, behandling, virkestoff, mengden virkestoff, mistanke om resistens og antallet lakselus i de ulike stadier. Anlegg som overskrider grensene for lakselus kan få pålegg om behandling mot lakselus, pålegg om delvis/hel utslakting av lokaliteten og det kan fattes vedtak om reduksjon av lokalitetens MTB dersom luseproblemene er langvarige og/eller alvorlige.¹²⁹

Til tross for et omfattende regelverk rundt lakselus, er trafikklyssystemet likevel innført. Det tilsier at vurderinger utenom systemet ikke er tilstrekkelige.

¹²⁹ LG-2021-80234 s. 2.

10. Avslutning

Forurensning, og miljøproblemer er gjerne uønsket følge av ønsket virksomhet.¹³⁰ Som all annen matproduksjon setter også fiskeoppdrett et miljømessig fotavtrykk og påvirker miljøet rundt seg. Det er tatt til orde for at fiskeoppdrettsnæringen setter et lite fotavtrykk i forhold til mye annen matproduksjon, men et fotavtrykk likevel. Ved å gi konsesjon til drift, godtar man en viss forurensning og klimapåvirkning, og med tanke på hvor omfattende og viktig næringen er både nasjonalt og internasjonalt, er det forståelig at man godtar en virksomhet som den oppdrettsnæringen er. Da kapasitetsjustering er et nytt vedtak, et annet vedtak en det opprinnelige vedtak om akvakulturtillatelse, må saken utredes og følgelig være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Som gjennomgangen i oppgaven illustrerer, vil saken ikke være godt nok opplyst før også andre miljø- og dyrevelferdskonsekvenser av 6 % vekst er utredet.

Miljøhensyn er gjennomgående anført som en del av utredningsplikten i miljølovgivningen, og naturmangfoldet skal ivaretas og hensyntas, både for nåtiden og fremtiden. Bestand-bevarelse er et miljøhensyn, og trafikklyssystemet ivaretar (deler av) artsmangfoldet, når bevarelsen av den ville laksebestanden er en grunnstein for systemet. Lakselus som indikator for nedjustering er en god indikator. Hadde dette vært et system bare for nedjustering av kapasitet, da hadde jeg stilt meg bak det. Å nedjustere produksjonen når det er mye lakselus kan være effektivt i kampen mot lusen og for å beskytte villaksen. Men trafikklyssystem er vedtatt også for å sikre en bærekraftig vekst som ikke går på bekostning av miljø. Konsekvensen av kapasitetsjustering de siste årene har betydd en betydelig høyere vekst enn reduksjon i biomasse. Lusens betydning i sammenheng med økt vekst er liten i forhold til andre miljøkonsekvenser som den økte veksten kan medføre. Det er i grunn bare nedjusteringen som har plass i systemet, til tross for at det er økt vekst som kan sies å ha størst påvirkning på miljøet.

Miljøhensyn kan måtte vike for andre mer tungtveiende hensyn, en matproduksjon til verdens befolkning, en god økonomi og omfattende sysselsetting kan være hensyn som trumfer. En mer omfattende utredning er dermed ikke ensbetydende med at reguleringen blir så annerledes enn det den er nå. Men det vil være uforsvarlig, og i strid med lovverket å la være å inkludere hensynene i utredningen. Samt vil det sende et dårlig signal å la være å vurdere viktige miljøhensyn i et system man mener er iverksatt for å ta vare på miljø.

¹³⁰ Bugge (2019) s. 46

Kildeliste

Norske lover

- Lov-1814-05-17 Kongeriket Norges Grunnlov
(Grunnloven / GrL.)
- LOV-1967-02-10 om behandlingmåten i forvaltningssaker
(Forvaltningsloven / fvl.)
- LOV-1981-03-13-6 om vern mot forurensninger og om avfall
(Forurensningsloven)
- LOV-1996-11-29-72 om petroleumsvirksomhet
(Petroleumsloven)
- Lov-2005-06-17-79 om akvakultur
(Akvakulturloven / akl.)
- Lov-2009-06-19-100 om forvaltning av naturens mangfold
(Naturmangfoldloven / nml.)

Forskrifter

- FOR-1997-06-27-653 forskrift til lov om petroleumsvirksomhet
(Petroleumsforskriften)
- FOR-2008-06-17-822 forskrift om drift av akvakulturanlegg
(Akvakulturdriftforskriften)
- FOR-2012-12-05-1140 Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg
- FOR-2017-01-16-61 forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret.
(Produksjonsområdeforskriften)

Konvensjoner:

- United Nations Convention on the Law of the Sea, 10.12.1982
(trådt i kraft 16.11.1994) (havrettskonvensjonen)
- North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO)
(trådt i kraft 01.10.1983)

Forarbeider og Stortingsmeldinger

- Innst. O. nr.2 (1966-1967) innstilling fra justiskomiteen om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Innst. S. nr. 163 (1991-1992) innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven.
- Ot.prp. nr.11 (1979-1980) om lov om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven)
- Ot.prp. nr.61 (2004-2005) om lov om akvakultur (akvakulturloven)
- Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)
- NOU 2009; 16 Globale miljøutfordringer – norsk politikk – hvordan bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlig beslutningsprosesser.
- Meld. St. 16 (2014-2015) forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.
- Prop. 68 L (2016-2017) Lov om statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten
- NOU 2019; 5 ny forvaltningsloven – lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)

Rettsavgjørelser

- Rt-1982-241 (Alta-dommen)
- HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet)
- TSOFT-2020-109859
- THOD-2020-168236 (blomkållorall-dommen)
- LG-2021-80234

Sivilombudet

- Saksnummer 2020/1734
(Fylkesmannens utrednings- og informasjonsplikt i sak om navneendring for barn)

Bøker

- Backer, Inge Lorange, *Naturmangfoldloven; kommentarutgave*, Universitetsforlaget 2010.
- Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5.utg., Gyldendal 2012
- Bugge, Hans Chr., *lærebok i miljøforvaltningsrett*, 5. utg., Universitetsforlaget 2019
- Mellbye, Halfdan, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, 1.utg., Universitetsforlaget 2018

Lovkommentarer

- Jan Fridthjof Bernt, *Norsk lovkommentar; forvaltningsloven*, note 476, Rettsdata.no (lest 17-10-2022)
- Jan Fridthjof Bernt, *Norsk lovkommentar; forvaltningsloven*, note 477, Rettsdata.no (lest 17-10-2022)

Rapporter

- Almås, Karl Andreas; Ratvik, Ingeborg, *sjøkart mot 2050; tiltak for utvikling av biologisk baserte marine næringer mot 2050*, Sintef.no/ocean, publisert 07.04.2017
<https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/handle/11250/2456385>
- Fiskeridirektoratet, *På vei inn i produksjonsområdene*, fiskdir.no, publisert 06.10.2017
- Grefsrud, Ellen Sofie; Andersen, Lasse Berg; Bjørn, Pål Arne; Grøsvik, Bjørn Einar; Hansen, Pia Kupka; Husa, Vivian, Karlsen, Ørjan mfl., *risikorapport norsk fiskeoppdrett 2022 – risikovurdering*, HI.no, publisert 04.05.2022
<https://imr.brage.unit.no/imr-xmlui/handle/11250/3012254>
- Klima- og miljødepartementet, *Naturmangfoldloven kapittel 11; alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*, Regjeringen.no, publisert 31.03.2016
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/naturmangfoldloven-kapittel-ii/id2481368/>
- Næsje, Tor F; Biering, Eirik; Boxaspen, Karin Kroon; Djupevåg, Else Marie Stenevik; Vikingstad, Erik;, *Utredning av biologiske konsekvenser av forslag om variabel MTB i PO4*, Styringsgruppen for Trafikklyssystemet, 31.10.2020
- Nærings- og fiskeridepartementet, *Regjeringens havstrategi: Ny vekst, stolt historie*, Regjeringen.no, 23.03.2017
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ny-vekst-stolt-historie/id2552578/>
- Olje- og energidepartementet, *åpningsprosess for petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst*, Konsekvensutredning, Regjeringen.no, 17.10.2012.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer/brosjyrer/y-0121bhele_links.pdf

- Solås, Ann-Magnhild; Hersoug, Bjørn; Andreassen, Otto; Tveterås, Ragnar; Osmundsen, Tonje; Sørgård, Bjørn; Karlsen, Kine Mari, mfl. *Rettslig rammeverk for norsk havbruksnæring; karlegging av dagens status*, Nofima.no, publisert 03.08.2015
<https://nofima.brage.unit.no/nofima-xmlui/handle/11250/298421>
- Sommerset, Ingunn; Walde, Cecilie S; Jensen, Britt Bang; Wiik-Nielsen, Jannicke; Bornø, Geir; Silva de Oliveira, Victor Henrique; Haukaas, Asle; Brun, Edgar; *Fiskehelse rapporten 2021*, vetinst.no, publisert 07.02.2022
<https://www.vetinst.no/rapporter-og-publikasjoner/rapporter/2022/fiskehelse rapporten-2021>
- Taranger, Geir Lasse; Svåsand, Terje; Madhun, Abdullah Sami; Boxaspen, Karin, *Risikovurdering – miljøpåvirkninger av norsk fiskeoppdrett*, HI.no, publisert 05.01.2011
<https://imr.brage.unit.no/imr-xmlui/handle/11250/113970>
- Thorstad, Eva B; Forseth, Torbjørn; Fiske, Peder, *Status for norske laksebestander i 2022*, Vitenskapelig råd for lakseforvaltning, publisert 09.09.2022 <https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/3017420>
- Wennevik, Vidar; Ambjørndalen, Vegard M; Aronsen, Tonje; Bakke, Gunnar; Diserud, Ola; Fiske, Peder; Fjeldheim, Per Tommy; mfl., *rømt oppdrettslaks i vassdrag i 2021*, Hi.no, publisert 12.07.2022
<https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rapport-fra-havforskningen-2022-21>

Tolkningsuttalelser

- Justis- og beredskapsdepartementet, § 17 – *spørsmål om dekning av kostnader ved behandling av dispensasjonssøknader*, Regjeringen.no, publisert 27.11.2009
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-17---sporsmal-om-dekning-av-kostnader-v/id587405/>

Nettsider og Artikler

- Artsdatabanken.no, om utbredelse av blomkållkorall langs norskekysten.
<https://artsdatabanken.no/taxon/Drifa%20glomerata/5060>
- Fisk.no, *Sjømateksporten passerte 120 milliarder kroner i 2021*, publisert 05.01.2022 (lest 13.09.22)
<https://fisk.no/fiskeri/7553-sjomateksporten-passerte-120-milliarder-kroner-i-2021>
- FN-sambandet, *Naturmangfold*, fn.no, sist oppdatert 04.12.2022 (lest 07.12.2022)
<https://www.fn.no/tema/klimatema/klimatema-og-miljoe/naturmangfold>
- Miljødirektoratet, *Den nordatlantiske laksevernorganisasjonen (NASCO)*, miljødirektoratet.no, sist oppdatert 06.01.2020 (lest 25.10.2022)
<https://www.miljodirektoratet.no/regelverk/konvensjoner/nasco/>
- Olje- og energidepartementet, Oljedirektoratet, *petroleumsloven og konsesjonssystemet*, norskpetroleum.no, publisert 21.06.2022 (lest 31.10.2022)
<https://www.norskpetroleum.no/rammeverk/rammeverkkonsesjonssystemet-petroleumsloven/>
- Winge, Nikolai K, *Konsekvensutredning i reindriftsområder*, Idunn.no, 21.11.2016
<https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.0809-9529-2016-02-02>