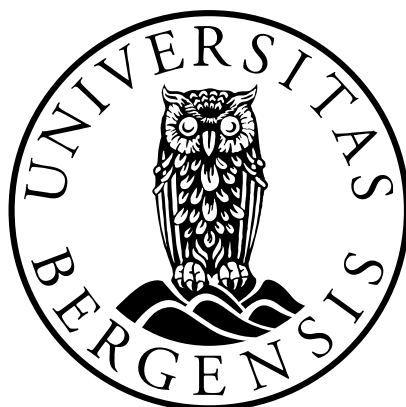


# Forvaltningsrettslig klagerett i akvakulturnæringen

*Klagerett for oppdrettsselskap som omfattes av beslutning  
om uendret eller nedjustert produksjonskapasitet av laks,  
ørret og regnbueørret*

Kandidatnummer: 144

Antall ord: 14919



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

1. juni 2018

*«Det nye trafikklyssystemet vekker reaksjoner. Villaksfiskerne ser rødt og mener jeg er for snill. Oppdretterne synes at jeg er altfor streng og ville gjerne sett mer grønt.»<sup>1</sup>*

Fiskeriminister Per Sandberg

---

<sup>1</sup> Per Sandberg, *Villaksen er trafikkonstabel*, 2017, dagbladet.no.

# Innholdsfortegnelse

<b>Innholdsfortegnelse.....</b>	<b>2</b>
<b>1 Innledning.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Tema og problemstilling og aktualitet .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 Hensyn og bakgrunn .....</b>	<b>7</b>
<b>1.3 Metode, rettskilder og struktur .....</b>	<b>9</b>
<b>2 Reguleringen av akvakulturnæringen .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Offentlig regulering av produksjonskapasitet .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Sentrale forvaltningsorganer .....</b>	<b>13</b>
2.2.1 Oversikt .....	13
2.2.2 Klageorganets kompetanse ved eventuell overprøving av karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen .....	14
<b>2.3 Lakselus som miljøindikator .....</b>	<b>15</b>
2.3.1 Innledning.....	15
2.3.2 Beviskrav.....	16
2.3.3 Faglig usikkerhet .....	17
2.3.4 Overprøving av faglige vurderinger .....	20
2.3.5 Oppsummering og veien videre .....	21
<b>3 Beslutning om karakterisering av miljøpåvirkning etter produksjonsområdeforskriften § 8 (2) .....</b>	<b>23</b>
<b>3.1 Bakgrunn .....</b>	<b>23</b>
<b>3.2 Vilkårene for vedtak.....</b>	<b>24</b>
<b>3.3 Vedtaksspørsmålet – ”gult lys” .....</b>	<b>25</b>
3.3.1 Problemstilling og innledende betraktninger .....	25
3.3.2 ”avgjørelse” .....	25
3.3.3 ”utøving av offentlig myndighet” .....	27
3.3.4 ”bestemmende for rettigheter og plikter” .....	28
<b>3.4 Vedtaksspørsmålet – ”rødt” lys.....</b>	<b>34</b>
3.4.1 Problemstilling og innledende betraktninger .....	34
3.4.2 ”avgjørelse” .....	34
3.4.3 ”utøving av offentlig myndighet” .....	35
3.4.4 ”bestemmende for rettigheter eller plikter” .....	36
3.4.5 Oppsummering og sammenheng .....	38
<b>3.5 Vilkårene for enkeltvedtak .....</b>	<b>39</b>
<b>3.6 Enkeltvedtaksspørsmålet .....</b>	<b>39</b>
3.6.1 Problemstilling og innledende betraktninger .....	39
3.6.2 Identifikasjon av aktører.....	40

3.6.3	Vedtaketets formalitet .....	41
3.6.4	Generelle eller individuelle vurderinger .....	42
3.6.5	Reelle hensyn .....	42
3.6.6	Oppsummering og konklusjon .....	43
<b>4</b>	<b>Beslutning om nedjustering av produksjonskapasitet etter produksjonsområdeforskriften § 9 (1).....</b>	<b>44</b>
<b>4.1</b>	<b>Bakgrunn.....</b>	<b>44</b>
<b>4.2</b>	<b>Vedtaks spørsmålet.....</b>	<b>45</b>
<b>4.3</b>	<b>Enkeltvedtaks spørsmålet .....</b>	<b>46</b>
4.3.1	Problemstilling og innledende betraktninger .....	46
4.3.2	Vedtaketets formalitet .....	46
4.3.3	Identifikasjon og nye oppdrettsaktører.....	46
4.3.4	Identifikasjon og antall berørte .....	48
4.3.5	Generelle eller individuelle vurderinger .....	49
4.3.6	Reelle hensyn .....	50
4.3.7	Oppsummering og konklusjon .....	52
<b>5</b>	<b>Avsluttende bemerkninger .....</b>	<b>53</b>
	<b>Litteraturliste .....</b>	<b>55</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Tema, problemstilling og aktualitet

Denne avhandlingen vil problematisere og drøfte om to beslutninger foretatt av Nærings- og fiskeridepartementet kan påklages av oppdrettsaktører som omfattes av beslutningene.

Beslutningene som skal analyseres angår uendret og nedjustert produksjonskapasitet for selskap som driver oppdrett av laks, ørret eller regnbueørret i sjø.

Forvaltningen av akvakulturnæringen inngår som del i den spesielle forvaltningsretten og lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (heretter: forvaltningsloven eller fvl.) kommer til anvendelse. Det er bare ”enkeltvedtak” som kan påklages etter fvl. § 2 første ledd bokstav a og b, jf. § 28, jf. § 3. Avhandlingen vil derfor analysere og drøfte prinsipielt om to beslutninger foretatt av Nærings- og fiskeridepartementet er forvaltningsrettslige enkeltvedtak etter fvl. § 2 første ledd bokstav a og b.

Enkeltvedtaksbegrepet står helt sentralt for forvaltningens myndighet og de privates rettigheter, da definisjonen er bestemmende for om reglene om saksforberedelse, vedtaket og klage og omgjøring i fvl. kapittel 4-6 kommer til anvendelse. Det sentrale for denne avhandlingen er klagerett etter fvl. § 28.

Dersom vilkårene for enkeltvedtak blir tolket feil, risikeres det at avgjørelser fattes uten de tiltenkte rettssikkerhetsgarantiene i fvl. kapittel 4-6 som følger ved korrekt behandling av saken.<sup>2</sup> Det er derfor viktig at beslutninger som i realiteten er et enkeltvedtak, blir behandlet i samsvar med rettssikkerhetsgarantiene som følger ved enkeltvedtak.

Utøvelse av akvakulturvirksomhet er konsesjonsbelagt. For å drive lovlig oppdrett av matfisk i sjø må oppdretteren ha forskjellige tillatelser. De mest sentrale tillatelsene er oppdrettstillatelse og lokalitetstillatelse. Tillatelsene gir oppdretterne rett til å ha et visst antall tonn laks i sjø til enhver tid. Antall tonn laks som angis i tillatelsene utgjør

---

<sup>2</sup> Sivilombudsmannens årsmelding av 2013, s. 17.

oppdrettsselskapets produksjonskapasitet, som er en øvre grense for hvor mye fisk hver oppdretter kan produsere.<sup>3</sup>

Myndighetene har gjennom Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (heretter: produksjonsområdeforskriften) besluttet et nytt regime for bærekraftig vekst.<sup>4</sup> Regimet skal justere produksjonskapasiteten som følger av de allerede eksisterende oppdrettstillatelsene.

Produksjonsområdeforskriften inndeler Norges kyst i 13 produksjonsområder, jf. § 3.<sup>5</sup> Regimet som skal gjennomføres kalles ”Trafikklyssystemet” og skal sørge for bærekraftig produksjon i de respektive produksjonsområder. Som ledd i ”Trafikklyssystemet” treffer Nærings- og fiskeridepartementet to beslutninger. Den ene er en karakterisering av produksjonsområder, og den andre går ut på å regulere den videre veksten eller nedjusteringen av produksjonskapasitet i produksjonsområdet.

Først skal hvert produksjonsområde karakteriseres ved ”trafikklys”, som angir miljøpåvirkningen i produksjonsområdet, jf. produksjonsområdeforskriften § 8 andre ledd andre setning.<sup>6</sup> På denne måten er det miljøets bæreevne som setter grensene for produksjonskapasiteten i hvert enkelt produksjonsområde.<sup>78</sup> ”Trafikklyset” får betydning for oppdretterne i de respektive produksjonsområdene, ved at det angår produksjonskapasiteten hos oppdrettsselskap. Tildelingen av ”trafikklys” (heretter: karakteriseringsbeslutningen), er den første beslutningen som skal analyseres i avhandlingen.

”Grønt” lys representerer ”akseptabel miljøpåvirkning”, jf. produksjonsområdeforskriften § 11. Det er de ”grønne” produksjonsområdene som skal gis mulighet til å søke om vekst i produksjonskapasitet. Søknad om vekst skjer med hjemmel i Forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017/2018 (vekstforskriften) § 8.

”Gult” lys angir en ”moderat miljøpåvirkning” i produksjonsområdet, jf. produksjonsområdeforskriften § 10. Lyset gir anvisning på at produksjonskapasiteten i

---

<sup>3</sup> Se avhandlingen kap. 2.1.

<sup>4</sup> Meld. St. 16 (2014-2015).

<sup>5</sup> Se vedlegg.

<sup>6</sup> Meld. St. 16 (2014-2015). s. 47.

<sup>7</sup> Regjeringen.no, Pressemelding: *Bærekraftig og forutsigbar vekst for laks*, 2015, regjeringen.no.

<sup>8</sup> Meld. St. 16 (2014-2015), s. 8.

oppdrettsselskapene som befinner seg i det karakteriserte produksjonsområdet i utgangspunktet<sup>9</sup> kan forbli uendret.

”Rødt” lys gis til produksjonsområder hvor det foreligger en ”uakseptabel miljøpåvirkning”, jf. produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd. Etter tildelt ”rødt” lys kan forvaltningen bestemme at produksjonskapasiteten til oppdrettsselskapene i det angitte produksjonsområdet som utgangspunkt<sup>10</sup> skal bli nedjustert. Dette er den andre beslutningen som skal analyseres i avhandlingen (heretter: nedjusteringsbeslutningen). Nedjusteringsbeslutningen regulerer detaljer ved nedjusteringen av produksjonskapasiteten, jf. produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd.

For at nedjusteringsbeslutningen skal gjelde for et oppdrettsselskap, må oppdrettsselskapet ha lokalitet i et produksjonsområde som har blitt tildelt ”rødt” lys i karakteriseringsbeslutningen. På denne måten er beslutningene som analyseres i avhandlingen i stor grad knyttet til hverandre.

De enkelte ”lys” tildeles på bakgrunn av miljøpåvirkningen i hvert produksjonsområde. Miljøpåvirkningen i et produksjonsområde måles på bakgrunn av påvirkningen lakselus har på villaks. Dette skjer gjennom å benytte lakselus som ”miljøindikator”, jf. produksjonsområdeforskriften § 8 andre ledd første setning. Dette er en vurdering basert på tilpassede biologiske og matematiske modeller og metoder, foretatt av et ekspertutvalg av forskere på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet.<sup>11</sup>

Karakteriseringsbeslutningen gjentas hvert andre år, jf. produksjonsområdeforskriften § 8 tredje ledd. Konklusjonen vedrørende spørsmålet om beslutningen er et enkeltvedtak er således relevant også ved fremtidige beslutninger. Det fremgår av produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd at den nærmere nedjusteringen etter tildelt ”rødt” lys kan skje i forskrift. Også en beslutning om nedjustering vil derfor kunne bli vedtatt flere ganger.

Den første hovedproblemstillingen i avhandlingen er om karakteriseringsbeslutningen som tildeler ”gult” og ”rødt” lys er enkeltvedtak etter fvl. § 2 første ledd bokstav a og b. ”Grønt” lys blir ikke behandlet i avhandlingen, fordi det i utgangspunktet ikke gir oppdretterne grunn

---

<sup>9</sup> Det finnes unntak fra dette, se produksjonsområdeforskriften § 12.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Meld. St. 16 (2014-2015), s. 60.

til å klage. ”Grønt” lys gir mulighet for vekst. ”Gult” og ”rødt” lys danner grunnlaget for uendret produksjonskapasitet og nedjustering av produksjonskapasitet, som kan medføre store økonomiske konsekvenser for det enkelte oppdrettsselskap. En forsikring om at det tildelte lyset er korrekt i form av en klagerett, er dermed av stor betydning for oppdrettsaktørene karakteriseringsbeslutningen gjelder.

Den andre hovedproblemstillingen i avhandlingen er om en derpå følgende<sup>12</sup> nedjusteringsbeslutning er et enkeltvedtak etter fvl. § 2 første ledd bokstav a og b. Dette til tross for at det fremgår av produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd at nedjustering bestemmes ”ved forskrift”. Det er først når nedjusteringsbeslutningen vedtas, at aktørene i de ”røde” produksjonsområdene får kunnskap om graden av nedjustering i produksjonskapasitet og evt. hvordan nedjustering skal skje. Graden av nedjustering er av stor økonomisk betydning for oppdrettsselskap som ligger i ”rødt” produksjonsområde. En rett til å klage på også nedjusteringsbeslutningen kan derfor være viktig for oppdrettsaktørene i ”rødt” produksjonsområde.

## 1.2 Hensyn og bakgrunn

Det er viktig å undersøke om det foreligger et enkeltvedtak i dette tilfellet. Oppdrettsnæringen er omtalt som ”den nye oljen” i Norge.<sup>13</sup> Det er derfor viktig at beslutninger som er til skade for næringen, er korrekte. Dette er viktig for oppdrettsnæringen selv, slik at aktørene får maksimert sin profitt. Videre er det viktig for Norges nåværende og fremtidige økonomi.

Norge står for mer enn 50% av hele verdens produksjon av laks. Videre blir 95% av laks produsert i Norge eksportert globalt.<sup>14</sup> Næringens store nasjonaløkonomiske betydning sammen med næringens potensiale for å gjøre skade på miljøet har resultert i at akvakulturnæringen i stor grad er statlig regulert. Reguleringene søker å oppnå lønnsomhet og konkurransekraft, uten at dette går utover miljø og målet om en bærekraftig næring.<sup>15</sup> Begge sidene er forsøkt hensyntatt ved gjennomføringen av produksjonsområdeforskriften, og karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen spesifikt.

---

<sup>12</sup> IntraFish, *Ingen får redusert kapasitet i 2017*, 2017, [intrafish.no](http://intrafish.no).

<sup>13</sup> Per Sandberg, Media Planet/Fiskeri og Havbruk, *Er fisk den nye oljen*, [fiskerioghavbruk.no](http://fiskerioghavbruk.no).

<sup>14</sup> EY, *The Norwegian Aquaculture Analysis*, 2017, s. 13.

<sup>15</sup> Se produksjonsområdeforskriften § 1.



Det har vært hurtig vekst i produksjonen i form av en tredobling av omsetningsverdien siden 2006. Mange trender peker i retning av fortsatt sterk vekst. Av stor viktighet i denne sammenhengen er teknologiutviklingen. Teknologiutviklingen har ført til et bredt spekter av nye innovasjonsselskap, som tilbyr mulige løsninger på spesifikke miljøutfordringer som næringen står overfor.<sup>16</sup> Samtidig er den alminnelige forbruker stadig mer opptatt av at mat skal ha gjennomgått en miljøvennlig produksjon. Dette er to faktorer som muliggjør at næringen kan fortsette å vokse på en miljøvennlig måte.<sup>17</sup>

Målet er en femdobling av lakseproduksjonen innen 2050.<sup>18</sup> Tilhørende miljøutfordringer som vokser i takt med næringen gjør at målet kan virke uopnåelig. En av de største miljøutfordringene er lakselus. Temaet har ført til stor debatt i og utenfor næringen, og skrekkbilder av lusespist fisk har preget mediebildet.<sup>19</sup> Lakselus er en miljøutfordring fordi lakselus fra oppdrettsfisk spres til villfisk ved at luselarver blir tatt av vannstrømmen og ført videre til villfisken.<sup>20</sup>

Mindre enn halvparten av villaksen kommer tilbake til elvene for å gyte når man sammenligner tallene fra 1983 til i dag.<sup>21</sup> Forskning viser at nedgangen i antall villaks skyldes flere faktorer, hvor en av disse er lakselus fra oppdrettsanlegg.<sup>22</sup> Andre faktorer som påvirker villaksen er rømt oppdrettsfisk, kraftreguleringer, sur nedbør, fiske, sykdom og parasitter. Summen av dette gjør at villaksbestanden svekkes.

Det finnes også andre miljøutfordringer enn lakselus, som oppdrettsnæringen må forholde seg til. Eksempler på dette er genforurensning hos villfiskstammer som følge av rømt oppdrettsfisk, risiko for sykdomsspredning, samt utslipp av kloakk og næringsalter.<sup>23</sup>

Lovgiver og forvaltningen håndterer miljøutfordringene ved å pålegge oppdretterne grenser som må følges gjennom lov og vedtak. Eksempler på slike grenser er produksjonskapasitet<sup>24</sup>

---

<sup>16</sup> Se Aquabyte, aquabyte.no.

<sup>17</sup> EY s. 4.

<sup>18</sup> Gytri, *Trur på femdobling innan 2050*, 2014, nrk.no og Olafsen, m.fl., *Verdiskapning basert på produktive hav i 2050*, 2012, sintef.no.

<sup>19</sup> Trana og Steinum, *Mattilsynet: - Bildene gjør dypt inntrykk*, 2016, nrk.no.

<sup>20</sup> Meld. St. 16 (2014-2015), s. 55.

<sup>21</sup> Dokumentarserie NRK 1, *Den fantastiske villaksen*, episode 1.

<sup>22</sup> Vitenskapelig råd for lakseforvaltning, nr. 9, *Status for norske laksebestander i 2016*, 2016, s. 5, vitenskapsradet.no.

<sup>23</sup> Miljøstatus.no, *Fiskeoppdrett*, 2015, miljøstatus.no.

<sup>24</sup> Produksjonsområdeforskriften §§ 8-10.

og lusegrense<sup>25</sup>. Oppdrettsselskapene må som et resultat av påleggene ofte bruke store mengder midler på å bekjempe miljøutfordringene. For eksempel utgjør medikamentell avlusing allerede en stor utgiftspost for mange oppdrettsaktører. Pålegg om kutt i produksjonskapasiteten vil i likhet med medikamentell avlusing representere økonomisk tap for oppdrettsselskapene. Dette gjør at innføring av ytterligere regulatoriske begrensninger ikke er ønskelig for oppdrettsaktørene.

På den andre siden har også næringsaktørene en egeninteresse i blant annet å holde seg under et visst lusenivå og hindre rømming. Lakselus er skadelig; ikke bare for villfisken, men også for oppdrettsfisken. I verste fall kan oppdrettsfisken bli så oppspist av lusen at den ikke lenger er salgbar. På samme måte mister oppdrettsaktøren fremtidig inntekt dersom oppdrettsfisken rømmer. Interessen for å løse miljøutfordringene ligger derfor ikke bare hos sportsfiskere og miljøentusiaster, men også hos oppdrettsaktørene selv.

Påviste miljøskader<sup>26</sup>, angivelig linket til oppdrettsnæringen, kan tilsi at det er behov for statlig regulering som tilrettelegger for en bærekraftig utvikling. Det er viktig at oppdrettsnæringen er bærekraftig både for miljøets skyld, men også for tilliten til at det er god og sunn laks som kjøpes i forbindelse med eksport.

### 1.3 Metode, rettskilder og struktur

Fremgangsmåten for å drøfte avhandlingens problemstillinger er påvirket av at det foreligger et komplekst regelverk som fortsatt er under utvikling. Nedjusteringsbeslutningens form og innhold er enda ikke ferdigstilt.<sup>27</sup> Det må derfor i noen tilfeller i løpet av avhandlingen foretas vurderinger utledet av hva som virker mest sannsynlig basert på nåværende kilder. Det er likevel viktig å angripe disse problemstillingene tidlig, da enkelte utfall kan medføre omfattende økonomiske konsekvenser og gå på bekostning av rettssikkerheten til en av Norges viktigste næringer.

I kapittel 2 skal det gis en oversikt over offentlige reguleringer som angår produksjonskapasitet hos oppdrettsnæringen. I tillegg vil det kapittel 2 gås i dybden på noe av

---

<sup>25</sup> Lakselusforskriften § 8.

<sup>26</sup> Harald Berglihn, *Ny rapport: Lakselus dreper en av ti villaks*, 2017, dn.no.

<sup>27</sup> IntraFish, *Ingen får redusert kapasitet i 2017*, 2017, intrafish.no.

kritikken mot Trafikklyssystemet; nemlig lakselus som miljøindikator. Dette har som formål å klargjøre reguleringens faktiske og rettslige kontekst, og belyse behovet for klagerett.

Sentralt for avhandlingens problemstillinger er grensen mellom et utvalg forvaltningsrettslige beslutninger. Målet med avhandlingen er å foreta en vurdering og gjennomgang av begrepene i fvl. § 2 første ledd bokstav a-c med det siktemål å få en avklaring på hvilke typer avgjørelser som foreligger i forbindelse med karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen.

I kapittel 3 vurderes det om karakteriseringsbeslutningen er et forvaltningsrettslig enkeltvedtak. I underkapittel 3.3 drøftes det om ”gult” lys oppfyller vilkårene for ”vedtak”, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a. I underkapittel 3.4 drøftes det så om ”rødt” lys gjør det samme. Det reises i tilknytning til begge typetilfellene av karakterisering, spørsmål om beslutningen er en prosessledende avgjørelse. Det blir så drøftet i underkapittel 3.5 om tildelingen av ”trafikklys” oppfyller vilkårene for ”enkeltvedtak” i fvl. § 2 første ledd bokstav b.

I kapittel 4 vurderes det om nedjusteringsbeslutningen er et forvaltningsrettslig enkeltvedtak. I underkapittel 4.2 vurderes det om vilkårene for ”vedtak” er oppfylt, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a. Videre vurderes det i underkapittel 4.3 om vilkårene for ”enkeltvedtak” er oppfylt, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b og c. Utfordringen tilknyttet nedjusteringsbeslutningen er at det fremgår av produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd at departementet kan ”ved forskrift nedjustere”. Forskriftsteksten er derfor en sentral rettskilde hva gjelder denne problemstillingen. Problemstillingen er videre drøftet av Nærings- og fiskeridepartementet i høringsbrev.<sup>28</sup> Enkelte relevante argumenter i vurderingen er også hentet fra notater/innspill fra advokater som opptrer for oppdrettsselskaper.

Viktige rettskilder som benyttes i vurderingen av om beslutningene er ”vedtak” og ”enkeltvedtak” etter fvl. § 2 første ledd bokstav a og b er forarbeider, juridisk litteratur, og dokumenter utformet av forvaltningen og oppdrettsnæringen. Relevant rettspraksis og ombudsmannspraksis er også benyttet så langt det finnes på området.

En annen sentral rettskilde for avhandlingens problemstillinger er Meld. St. 16 (2014-2015) (heretter: Stortingsmeldingen), som ligger til grunn for produksjonsområdeforskriften og ”Trafikklyssystemet”. Stortingsmeldingen gir en detaljert innføring i bakgrunnen for ”Trafikklyssystemet”.

---

<sup>28</sup> Nærings- og fiskeridepartementet, *Høringsnotat – Implementering av Meld. St. 16 (2014-2015)*, 2016, s. 31 flg. (Saksnummer hos NFD: 15/4396).

Enkelte henvisninger i avhandlingen er til dokumenter som er skrevet av advokater på oppdrag fra oppdrettsselskap. Klientforholdet mellom advokatfirma og oppdrettsselskap gjør at argumentasjonen i dokumentene kan være noe ensidig. Konklusjonen i disse dokumentene får av denne grunn liten vekt som rettskilde. Dokumentene er likevel av interesse for denne avhandlingen, da argumentene kan gi en mer balansert drøftelse av avhandlingens problemstillinger.

For øvrig vil det i avhandlingen henvises til en rekke artikler fra media. Artiklene benyttes som støtte for argument gjennomgående i avhandlingens drøftelser.

I kapittel 5 skal det gis noen avsluttende bemerkninger til avhandlingens hovedproblemstillinger. Videre avdekkes eventuelle generelle betraktninger som kan trekkes ut av drøftelsene i avhandlingen.

## 2 Reguleringen av akvakulturnæringen

### 2.1 Offentlig regulering av produksjonskapasitet

Oppdrettsnæringen er underlagt et omfattende og intensivt regelverk. Regelverket er preget av ulike næringsinteresser, miljøinteresser, og politiske interesser. Det finnes derfor en mengde ulike lover og forskrifter som søker å ivareta de forskjellige interesser og aspekter ved næringen.<sup>29</sup> Det er reguleringen som angår produksjonskapasitet i oppdrettsnæringen som står i fokus i denne avhandlingen.

Oppdrettsnæringen har vært adgangsregulert siden slutten av 1970-tallet ved at det fordres offentlig tillatelse for å drive oppdrett av laks, ørret og regnbueørret. Det finnes et begrenset antall akvakultur tillatelser i Norge i dag. En akvakultur tillatelse er sammensatt av to tillatelser: en oppdrettstillatelse og en lokalitetstillatelse. En næringsaktør trenger bare én oppdrettstillatelse, men kan ha flere lokalitetstillatelser.<sup>30</sup>

Oppdrettstillatelsen blir tildelt med hjemmel i Lov 17 juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven, heretter akvkul.) §§ 6 og 7.<sup>31</sup> En standard oppdrettstillatelse representerer i dag en maksimalt tillatt biomasse (MTB) på 945 tonn i Troms og Finnmark, og 780 tonn i øvrige deler av landet.<sup>32</sup> Det følger av Forskrift om drift av akvakulturanlegg 17.juni 2008 (akvakulturdriftforskriften) § 4 bokstav g at biomasse er ”den til enhver tid stående mengde av levende fisk”.

Lokalitetstillatelse<sup>33</sup> gir adgang til å benytte et bestemt geografisk område til oppdrett, ofte et sjøareal. Lokalitetstillatelsen kan også tilhøre et bestemt geografisk landområde.<sup>34</sup> Lokalteter på land omfattes imidlertid av verken karakteriseringsbeslutningen eller nedjusteringsbeslutningen, da landbasert oppdrett faller utenfor produksjonsområdeforskriften, jf. § 2 tredje ledd. Hver lokalitet har også en MTB som står på

---

<sup>29</sup> Se matloven, naturmangfoldsloven, forurensningsloven, vannressursloven, dyrevelferdsloven, havne- og farvannsloven, plan- og bygningsloven. (For komplette lovhenvvisninger, se litteraturliste).

<sup>30</sup> Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, kap. 2.1, s. 11, (upublisert bokmanus).

<sup>31</sup> Se opphevet lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. 14.juni 1985.

<sup>32</sup> Fiskeridirektoratet, Biomasse, 2016, fiskeridir.no.

<sup>33</sup> Akvakulturloven §§ 5 første ledd og 6.

<sup>34</sup> Halfdan Mellbye, kap. 2.1, s. 11.

lokaliteten.<sup>35</sup> Det er Fylkeskommunen som utsteder lokalitetsgodkjennelser etter akvakulturloven, og slik tillatelse forutsetter også at oppdrettsaktøren har innhentet totalt tre tillatelser fra sektormyndigheter.<sup>36</sup>

Utover de generelle tillatelsene for oppdrett og lokalitet, kan forvaltningen også tildele utviklingstillatelse<sup>37</sup>, eller annen form for enkeltvis tildeling etter Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) 22. desember 2004.<sup>38</sup> Oppdrettstillatelsen, lokalitetstillatelsen, og andre enkelttillatelser utgjør etter dette et viktig rammeverk for reguleringen av næringsaktørens produksjonskapasitet.

Akvakulturtillatelser er ikke tidsbegrenset.<sup>39</sup> Det er likevel ikke slik at konsesjonshaver er beskyttet mot ny lovgivning som kan gripe inn i tillatelsen og påvirke produksjonskapasiteten. Samtidig finnes det naturlig nok en grense for hvilken grad myndighetene kan gripe inn i den eksisterende tillatelsen på. Av akvkul. § 9 fremgår det at departementet har adgang til å endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen dersom det er ”nødvendig ut fra hensynet til miljøet”, jf. første ledd bokstav a, eller dersom andre forhold foreligger som nevnt i bokstav b-e.<sup>40</sup>

## 2.2 Sentrale forvaltningsorganer

### 2.2.1 Oversikt

Det er en sammensatt gruppe av forvaltningsorganer som regulerer oppdrettsnæringen. Det vil følgelig gis en oversikt over hvordan den offentlige forvaltningen av oppdrettsnæringen er bygd opp, samt de mest sentrale oppgavene til de enkelte forvaltningsorganene.

Forvaltningen er en samlebetegnelse for offentlige organ som regulerer rettighetssituasjonen, fører kontroll og yter tjenester til borgerne. Dette er også tilfellet med de forskjellige aktørene i oppdrettsnæringen.

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*, kap. 5.1, s. 49. Se akvakulturloven, matloven, havneloven og forurensningsloven.

<sup>37</sup> Jf. laksetildelingsforskriften § 23.

<sup>38</sup> Jf. laksetildelingsforskriften § 28d (settefisktillatelse), § 23 (stamfisktillatelse), § 22 femte ledd jf. § 26 første ledd (tillatelse til undervisningsformål), § 22 sjette ledd (visningstillatelser).

<sup>39</sup> Tillatelser kan også gis med begrensninger, jf. fv. § 35 femte ledd.

<sup>40</sup> Det kan problematiseres hvorvidt GrL. § 97 om forbud mot ”tilbakevirkende kraft” beskytter mot inngrep i form av ny lovgivning på dette området. Se Meld. St. 16 (2014-2015) s. 66-67 og Halfdan Mellbye, *Trafikklyssystem i strid med Grunnloven*, 2016, fiskejuss.no.

Som øverste forvaltningsorgan står Regjeringen, hvis oppgave er å organisere forvaltningen som mer direkte styrer akvakulturnæringen. I praksis er det Nærings- og fiskeridepartementet som har ansvaret for norsk akvakultur. Nærings- og fiskeridepartementet har for eksempel kompetanse til å bestemme om og når akvakulturtillatelser tildeles, jf. akvkul. § 4. Klima- og miljødepartementet representerer miljøhensynet<sup>41</sup>, og er derfor også engasjert i akvakulturnæringen, primært gjennom Lov om forvaltning av naturens mangfold 19.juni 2009.

Kompetanse hos Nærings- og fiskeridepartementet er i stor grad delegert til Fiskeridirektoratet. Fiskeridirektoratet har en særlig myndighet innen tildeling av tillatelser samt å føre tilsyn med næringen. Mattilsynet har også en sentral stilling innenfor forvaltningen av akvakulturnæringen, ved at det fører tilsyn og kontroll med at trygge produkter blir produsert, og at produktet omsettes på en trygg måte.<sup>42</sup>

Fylkeskommunenes hovedansvar er tildeling av lokalitetstillatelser. Kommunen har også viktige oppgaver ved lokalisering av akvakulturvirksomhet, tilknyttet planbehandling.<sup>43</sup>

### **2.2.2 Klageorganets kompetanse ved eventuell overprøving av karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen**

Karakteriseringsbeslutningen er truffet av Nærings- og fiskeridepartementet, jf. produksjonsområdeforskriften § 8 andre og tredje ledd. Det fremgår videre av produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd at ”departementet” kan nedjustere. Regjeringen er eneste forvaltningsorgan med beslutningsmyndighet over Nærings- og fiskeridepartementet. Dersom beslutningene<sup>44</sup> er forvaltningsrettslige enkeltvedtak, vil derfor en eventuell klage på karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen behandles av Regjeringen.

Klageorganet skal som hovedregel overprøve ”alle sider” av saken, jf. fvl. § 34 første ledd.

Klageorganets kompetanse varierer etter hvilket forvaltningsorgan som vedtok beslutningen i første omgang. Det fremgår av fvl. § 34 enkelte kompetansebegrensninger for klageorganet ved overprøving av forvaltningsskjønn. For at klageorganet skal kunne overprøve

---

<sup>41</sup> Kommer også til uttrykk i akvkul. § 6 a.

<sup>42</sup> Mattilsynet, *Fisk og sjømat*, 2013, mattilsynet.no.

<sup>43</sup> Halfdan Mellbye, kap. 1.2, s. 6.

<sup>44</sup> Se avhandlingen kap. 1.1.

forvaltningsskjønn fra et lavere forvaltningsorgan fullt ut, må beslutningen ikke være truffet av en kommune i første instans, jf. § 34 andre ledd.

Regjeringen er et statlig organ som i dette tilfelle overprøver et annet statlig organ (Nærings- og fiskeridepartementet). Kompetansebegrensningen i fvl. § 34 andre ledd er følgelig ikke aktuell.

Det at Regjeringen som utgangspunkt kunne overprøvd alle sider av karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen, taler i favør av forvaltningsrettslig klagerett på karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen. Dersom skjønnsutøvelsen hadde vært unntatt fra overprøving, kan det diskuteres hvor stor effekt en klage på karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen ville hatt.

## **2.3 Lakselus som miljøindikator**

### **2.3.1 Innledning**

Lakselus er som nevnt i kapittel 1.2 en utfordring for oppdrettsnæringen – både miljømessig og for produksjonen av oppdrettslaks. Lakselus er en parasitt i form av et krepsdyr som finnes naturlig i havet.<sup>45</sup> Lakselus infiserer fisken og kan påføre den stress, nedsatt immunologisk kapasitet, eller redusert vekst. Videre kan lakselus påvirke fiskens svømmeevne, muligheter for reproduksjon, og i verste fall drepe fisken.<sup>46</sup>

Det er per nå utelukkende påvirkningen av lakselus fra akvakultur på vill laksefisk som er miljøindikator etter produksjonsområdeforskriften, jf. § 8 andre ledd første setning.

Lakselusens påvirkning på dødeligheten til villfisk i hvert enkelt produksjonsområde skal altså regulere produksjonskapasiteten til oppdrettsselskapene i samme produksjonsområde.

En indikator benyttes for å:

---

<sup>45</sup> Lusedata.no, *Om lakselus*, lusedata.no.

<sup>46</sup> Havforskningsinstituttet, *Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2017*, 2017, hi.no, s. 18.



”(...) anwise eller angi forhold som er for kompliserte eller for kostbare å måle direkte. (...) Ved å benytte spesifikke miljøindikatorer i en handlingsregel for kapasitetsjustering i oppdrett, ønsker regjeringen å sikre at produksjonskapasiteten ikke overstiger miljøets bæreevne.”<sup>47</sup>

Lakselus er påstått å være uegnet som miljøindikator.<sup>48</sup> Jo større grunn det er til å anse lakselus som en uegnet miljøindikator, desto viktigere er det at oppdrettsselskapene har klagerett. Dersom påvirkningen av lakselus på villfisk er uegnet som miljøindikator, vil justeringen i produksjonskapasitet kunne være basert på feilaktige vurderinger. Dersom det er tilfellet er det viktig at de berørte oppdretterne har mulighet til å kunne klage på karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen.

### 2.3.2 Beviskrav

I norsk forvaltningsrett gjelder et alminnelig prinsipp om at forvaltningsavgjørelser skal bygge på korrekt faktum.<sup>49</sup> Det fremgår ikke uttrykkelig av forvaltningsloven hvilke krav til bevis som gjelder ved forvaltningens avgjørelser.<sup>50</sup> Det kan argumenteres for at den alminnelige sivilrettslige bevisregel skal følges også i forvaltningsretten, og at det derfor ved tvil må foreligge sannsynlighetsovervekt for at en beslutning skal bli vedtatt i tråd med gjeldende rett.<sup>51</sup>

Selv om utgangspunktet er sannsynlighetsovervekt kan beviskravet bli annerledes i miljøspørsmål. Det følger av miljørettens føre-var-prinsipp<sup>52</sup> at det i noen tilfeller ikke vil være mulig å gjøre mer presis utredning hva gjelder risiko for skade på miljøet.<sup>53</sup>

Karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen er beslutninger som er miljømessig begrunnet. Dette tilsier at føre-var-prinsippet bør vektlegges.

Ved beslutninger som er inngripende, kan det imidlertid argumenteres for at det gjelder et styrket beviskrav.<sup>54</sup> Karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen angår

---

<sup>47</sup> Meld. St. 16 (2014-2015), s. 54.

<sup>48</sup> Se avhandlingen kap. 2.3.3.

<sup>49</sup> Uttrykt i fvl. §§ 17 og 35.

<sup>50</sup> Fvl. §§ 17 og 35 fastsetter imidlertid en utredningsplikt.

<sup>51</sup> Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, s. 447.

<sup>52</sup> Uttrykt i naturmangfoldloven § 9.

<sup>53</sup> Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, s. 447.

produksjonskapasiteten til oppdrettsselskap. Regulering av produksjonskapasitet er et inngrep i virksomhet. Beslutningene er således egnet til å være inngripende.

Det fremgår av forarbeidene til naturmangfoldsloven at forvaltningen har bevisbyrden for at vilkårene for inngrep er til stede.<sup>55</sup> Det synes dermed som at det i dette tilfellet gjelder et styrket beviskrav, til tross for at beslutningene er miljømessig begrunnet.

### 2.3.3 Faglig usikkerhet

Vurderingen som ligger til grunn for påvirkningen av lakselus på villfisk i et produksjonsområde, er som nevnt foretatt av en ekspertgruppe på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet.<sup>56</sup>

Det fremgår av Stortingsmeldingen at:

”det er et godt samsvar mellom mengden oppdrettsfisk i sjøen, nivå av lakselus på oppdrettsfisken og hvor stor påvirkning lakselus har på ville laksebestander, særlig sjøørret”<sup>57</sup>.

Dette tilsier at man i det minste er sikker på at det finnes en sammenheng mellom det ovennevnte.

Vurderingene som ligger til grunn for lakselusens påvirkning på villfisk er imidlertid basert på stor faglig usikkerhet.<sup>58</sup> Dette kan illustreres ved en uttalelse fra ekspertgruppens leder Frank Nilsen:

”Hele 95% av utvandret smolt dør naturlig. – Så er spørsmålet hvor stor er overlappet mellom naturlig dødelighet og dødelighet fra lakselus fra oppdrettslaks. – Hvor mange som kommer tilbake dersom 30% dør av lakselus. Det er det ingen som vet. En kan se for seg et scenario hvor de som dør av lakselus ville ha dødd uansett. Et annet scenario er at noen av dem som ville ha overlevd dør av lus. (...) å skille dødeligheten fra

---

<sup>54</sup> Halfdan Mellbye, Hovednotat, ”Adgangen til å nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområde 3, Bergen, 20. november 2017, s. 5/10. (Saksnummer hos NFD: 17/5939).

<sup>55</sup> Ot.prp.58 (2008-2009) s. 92.

<sup>56</sup> Marie Hauge, *Ekspertgruppe skal se på data for lusepåvirkning*, 2017, hi.no og Ekspertgruppens rapport om *Vurdering av lakselusindusert villfiskdødelighet per produksjonsområde i 2016 og 2017*, 2017.

<sup>57</sup> Meld. St. 16 (2014-2015), s. 10.

<sup>58</sup> Meld. St. 16 (2014-2015), s. 55.

lakselus og naturlig dødelighet, som er stor, er vanskelig. Heldigvis skal ikke ekspertgruppen gjøre det.”<sup>59</sup>

Samme usikkerhet er også påpekt i ekspertgruppens forskningsrapport:

”På tross av stor usikkerhet i grenseverdier for dødelighet og dermed absolutt dødelighetsnivå, brukes de virtuelle smoltmodellene til å vurdere relative forskjeller mellom år og områder, samt innad i områdene”.<sup>60</sup>

Oppdrettsselskaper i produksjonsområde 3 og 4 (heretter PO3 og PO4) har også vært aktiv i media og vist til manglende faglig grunnlag for de vurderingene som er gjort i forbindelse med karakteriseringen.<sup>61</sup> Usikkerheten er følgelig svært fremtredende.<sup>62</sup> Dagens forskning kan foreløpig ikke konstatere en faglig sikker sammenheng mellom lakselus i oppdrettsmerder og dens påvirkning på dødeligheten av villaks. Det kan av denne grunn stilles spørsmål ved om lakselusens påvirkning på villaks overhodet burde benyttes som miljøindikator.

Den faglige usikkerheten har betydning for avhandlingens hovedproblemstillinger fordi begge beslutningene<sup>63</sup> treffes på grunnlag av lakselusens påvirkning på villfisk i området. Jo større den faglige usikkerheten er, jo viktigere er det at oppdretterne som blir underlagt ”gult” eller ”rødt” lys har rett til å klage på ”lyssettingen” og nedjusteringen.

Modellene som benyttes i vurderingen av lakselusens påvirkning på villfisk utgjør en metode som teller antall lakselus en villfisk vil kunne smittes av, når villfisken vandrer fra en elv til havet. Derfra skal forskerne estimere en risiko for dødelighet på villaks.<sup>64</sup> Det er påstått at denne vurderingen mangler ”grunnleggende verifisering av metoder og etablering av lange nok tidsserier”<sup>65</sup>.<sup>66</sup> Her siktes det særlig til modellen som brukes for å registrere lakselus på, samt modellen som gjelder tråldata<sup>67</sup>. På bakgrunn av at modellene har høy usikkerhet, kan det argumenteres for at det er for tidlig å innføre et regime som griper inn i

---

<sup>59</sup> Intrafish, *Heldigvis skal ikke ekspertgruppen gjøre det*, 2017, intrafish.no.

<sup>60</sup> Regjeringen.no, *Vurdering av lakselusindusert villfiskdødelighet per produksjonsområde i 2016 og 2017*, 2017, regjeringen.no, s. 23.

<sup>61</sup> Kyst.no, *Uenig i rødt lys – vil gjøre alt vi kan for å snu det til grønt*, 2017, kyst.no.

<sup>62</sup> Se også Havforskningsinstituttet, *Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2018*, 2018, hi.no, s. 55-57.

<sup>63</sup> Se avhandlingen kap. 1.1.

<sup>64</sup> Ilaks.no ”*HI-forsker om lakselus: - Modellen er under utvikling, og vi ser ikke bort fra at det kan bli justeringer*”, 2018, ilaks.no.

<sup>65</sup> Per-Otto Hjertenes, Coast Seafood og Blom Fiskeoppdrett, *Lakselus og effekter på villaks – modeller og virkelighet*, 2018, ilaks.no.

<sup>66</sup> Se også Bergens Tidende, *Havforskningsinstituttet må ikke være skråsikre*, 2018, bt.no.

<sup>67</sup> Trålen er en stor pose av nett som sleges etter båt, med det formål å fange opp et tilfeldig utvalg av fisk. Havforskningsinstituttet, *Tråling*, 2017, imr.no.

produksjonskapasiteten til oppdrettsselskap.<sup>68</sup> Dette understreker samtidig behovet for klagerett for de berørte oppdretterne.

Det at benyttelsen av lakselus som miljøindikator er beheftet med faglig usikkerhet, behøver ikke være problematisk i seg selv. Det kan argumenteres for at all forskning er beheftet med en viss usikkerhet. Det ulovfestede føre-var-prinsippet i miljøretten<sup>69</sup> taler for at forebyggende tiltak må foretas når det kommer til ivaretagelse av miljøet. I dette tilfellet synes imidlertid usikkerheten å være så stor at det virker tilfeldig å fastsette ”gult” og ”rødt” lys. Et slikt kunnskapsgrunnlag basert på tilfeldigheter kan vanskelig sies å oppfylle beviskravet også dersom miljørettens beviskrav hadde blitt lagt til grunn.<sup>70</sup>

Et annet spørsmål er om det kunne vært foretatt andre analyser eller metoder som gjør vurderingen sikrere, jf. fvl. §§ 17 og 35, samt det ulovfestede kravet i forvaltningsretten om forsvarlig saksbehandling. Dette faller imidlertid utenfor denne avhandlingens problemstillinger. Uansett kan også dette underbygge behovet for en klagerett.

I tillegg til at bruken av lakselus som miljøindikator generelt er kritisert, kan det også argumenteres for at bruken av lakselus som eneste miljøindikator er lite holdbart.<sup>71</sup> Når det foreligger flere faktorer som også vil kunne ha påvirkning på miljøet, burde kanskje disse også benyttes som miljøindikator. Flere miljøindikatorer kan gi mer detaljerte vurderinger og kan føre til et sikrere resultat.<sup>72</sup>

Det er konstatert at lakselus og rømming er de to største miljøutfordringene for næringen i dag.<sup>73</sup> Rømt oppdrettsfisk er miljøskadelig ved at det kan føre til genetisk påvirkning på ville laksebestander. Følgelig hadde det vært naturlig om også rømming hadde vært benyttet som miljøindikator, i tillegg til lakselus.

Rømming er imidlertid mindre egnet som miljøindikator sammenlignet med lakselus. Sammenhengen mellom produksjonskapasitetens størrelse, antall rømt oppdrettsfisk og dens påvirkning på villfiskbestander er i større grad preget av usikkerhet sammenlignet med lakselus. I tillegg er den geografiske spredningen av rømt oppdrettsfisk stor, og

---

<sup>68</sup> Sjømat Norge, Kyst.no, *Gir begrensede vekstmuligheter*, 2017, kyst.no.

<sup>69</sup> Naturmangfoldloven § 9.

<sup>70</sup> Se avhandlingen kap. 2.3.2.

<sup>71</sup> Kyst.no, *Uenig i rødt lys – vil gjøre alt vi kan for å snu det til grønt*, 2017, kyst.no.

<sup>72</sup> Regjeringens nettsider, *Vurdering av lakselusindusert villfiskdødelighet per produksjonsområde i 2016 og 2017*, regjeringen.no, s. 23.

<sup>73</sup> Havforskningsinstituttet, *Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2018*, 2018, s. 5, [imr.no](http://imr.no).

vandringsmønsteret hos rømt fisk er ofte tilfeldig. Dette gjør det vanskelig å bruke rømming som en miljøindikator.<sup>74</sup> Lakselus er bedre egnet som miljøindikator fordi det er ”den eneste sykdommen i oppdrett som utgjør en kjent og målbar miljøpåvirkning på villfisken”<sup>75</sup>.

Lakselus står derfor igjen som best egnede miljøindikator.

En eventuell klage på karakteriseringsbeslutningen etter produksjonsområdeforskriften § 8 tredje ledd kan inneholde en påstand om at miljøpåvirkningen i produksjonsområdet som selskapet er plassert i, er feilaktig. I forlengelsen av dette kan det argumenteres for at faktagrunnlaget er for svakt til å kunne danne grunnlag for en konklusjon om at området bør være ”rødt” eller ”gult”. På denne bakgrunn kan det argumenteres for at trafikklyset burde vurderes på ny.

Den faglige usikkerheten kan også være en del av begrunnelse i klage på nedjusteringsbeslutningen. Her kan påstanden i klagen være at selskapet ikke skal nedjusteres etter et visst antall prosent fordi området ikke skulle vært ”rødt” eller ”gult” i utgangspunktet, som igjen begrunnes i den faglige usikkerheten og de ovennevnte argumenter. Dersom prosentvis nedjustering er angitt i nedjusteringsbeslutningen, kan prosentandelen angripes på samme måte.

### **2.3.4 Overprøving av faglige vurderinger**

Som drøftet i pkt. 2.2.2 har Regjeringen kompetanse til å overprøve alle sider av karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen. Det finnes heller ingen unntak i loven som fratrar overprøvingskompetanse av faglige vurderinger. Regjeringen kan derfor i prinsippet overprøve de faglige vurderinger som ligger til grunn for karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen.

Det kan imidlertid problematiseres om Regjeringen vil være egnet til, og/eller villig til, å overprøve usikkerheten i de faglige vurderingene. På bakgrunn av dette er det ikke åpenbart at en klagebehandling foretatt av Regjeringen vil innebære en reell overprøving av hele saken.

---

<sup>74</sup> Meld. St. 16 (2014-2015), s. 56.

<sup>75</sup> Meld. St. 16 (2014-2015), s. 55.

Dersom Regjeringen velger å gjennomføre full overprøving av de faglige vurderingene, er det uansett sannsynlig at samme konklusjon i form av usikkerhet legges til grunn. Det er ingen åpenbar grunn til å betvile vurderingene som er foretatt av forskerne i ekspertgruppen.

Det er kanskje uansett ikke av størst viktighet at de rent faglige vurderingene blir overprøvd. Usikkerheten vil nok være til stede frem til nye og bedre modeller og metoder blir funnet av forskere. Samtidig vil teknologien være med på å utvikle dette.

Viktigst for ivaretagelse av rettssikkerheten for oppdretterne i forbindelse med karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen er at Regjeringen overprøver *håndteringen* av den faglige usikkerheten som er lagt til grunn i de faglige vurderingene. En alternativ håndtering av usikkerheten er å tildele nytt ”lys” som gir bedre vilkår, på bakgrunn av at det først tildelte lyset ikke er forsvarlig. Det kan hevdes at det er uforsvarlig å ikke la oppdrettsselskap vokse og pålegge nedjustering i produksjonskapasitet, når den faglige usikkerheten i vurderingene er så fremtredende.

### **2.3.5 Oppsummering og veien videre**

Avhandlingen har hittil gitt en oversikt over gjeldende regulering av produksjonskapasitet hos oppdrettsselskap, samt belyst kritikken mot å bruke lakselus som miljøindikator generelt, og som eneste miljøindikator spesielt.

Karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen er basert på vurderinger som inneholder stor faglig usikkerhet. Dette gjør at oppdrettsselskapene har en legitim interesse av å være i posisjon til å klage.

Om oppdrettsselskapene har klagerett beror på om forvaltningslovens regler tillater det. Karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen blir vedtatt av Nærings- og fiskeridepartementet, og det er følgelig klart at forvaltningsloven kommer til anvendelse, jf. ”forvaltningsorganer” i jf. fvl. § 1. Det finnes ingen særlovgivning som utelukker eller begrenser anvendelsen av forvaltningsloven for beslutningene, jf. fvl. § 1 ”når ikke annet er beskrevet”, og det rettslige prinsippet om *lex specialis*.

I tillegg til at beslutningen må være et forvaltningsrettslig enkeltvedtak, må personen(e) vedtaket gjelder være ”part(er)” eller ha ”rettslig klageinteresse”, jf. fvl. § 28 første ledd. Det er på det rene at oppdrettsselskapene som beslutningene retter seg mot er ”part(er)” i lovens

forstand, jf. fvl. § 28 første ledd. Det er uansett ikke bestridt av forvaltningen at oppdrettsselskapene har ”rettslig klageinteresse” i tilfelle beslutningene er å anse som enkeltvedtak.<sup>76</sup>

Fremstillingen videre vil fokusere på om karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen er forvaltningsrettslige enkeltvedtak. Dersom vilkårene er oppfylt, vil oppdrettsselskapene ha klagerett, jf. fvl. § 28. Først ut er karakteriseringsbeslutningen, og følgelig om tildelingen i ”rødt” og ”gult” oppfyller vilkårene for enkeltvedtak etter fvl. § 2 første ledd bokstav a og b.

---

<sup>76</sup> Fiskeridirektoratet og Mattilsynet, Oppfølging av Meld. St. 16 (2014-2015): Delprosjekt 2.4 Forvaltning, *Vurderinger og forslag til nødvendige endringer for å implementere det nye systemet for kapasitetsjusteringer*, 2016, s. 57, (saknummer hos NFD: 14/5189-24).

# 3 Beslutning om karakterisering av miljøpåvirkning etter produksjonsområdeforskriften § 8 (2)

## 3.1 Bakgrunn

Den første og foreløpig eneste karakteriseringsbeslutningen ble publisert ved en pressemelding 30. oktober 2017<sup>77</sup>, med hjemmel i produksjonsområdeforskriften § 8 andre ledd andre setning. Med denne offentliggjøringen ble hvert produksjonsområde tildelt et trafikklys. Karakteriseringen skal gjentas annet hvert år, slik at de ”gule” og ”røde” produksjonsområdene får muligheten til å oppnå ”grønt” eller ”gult” lys ved neste karakterisering, jf. produksjonsområdeforskriften § 8 tredje ledd.<sup>78</sup>

Karakteriseringsbeslutningen er tredelt; lysene som tildeles kan være ”grønt”, ”gult” eller ”rødt”. Da denne avhandlingen ikke fokuserer på om ”grønn” karakterisering er enkeltvedtak, vil det kun vurderes hvorvidt delbeslutningene om ”gult” og ”rødt” lys er forvaltningsrettslige enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b.

Det som gjør at karakteriseringsbeslutningen skiller seg ut sammenlignet med typiske forvaltningsrettslige vedtak, er at det ikke finnes noe konkret vedtaksdokument utover pressemeldingen.<sup>79</sup> Videre er det hevdet at verken saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak eller forskrift er fulgt, jf. fvl. §§ 23- 27.<sup>80</sup> Det finnes eksempel på innsendte juridiske notater på vegne av aktørene i PO3, som ikke har blitt besvart av Nærings- og fiskeridepartementet.<sup>81</sup> Dette kan hevdes å være i strid med kontradiksjonsprinsippet<sup>82</sup> og saksbehandlingsreglene i

---

<sup>77</sup> Regjeringen.no, *Regjeringen skrur på trafikklyset*, 2017, regjeringen.no.

<sup>78</sup> Kyst.no, *Uenig i rødt lys – vil gjøre alt vi kan for å snu det til grønt*, 2017, kyst.no.

<sup>79</sup> Paal Mugaas Jensen, Kyst.no, *Trafikklys: – En veldig spesiell saksbehandling jeg aldri har sett før*, 2017, kyst.no.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Halfdan Mellbye, *Adgangen til å nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområde 3*, 07.09.17 (saksnummer 15/4396).

<sup>82</sup> Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, 2011, s. 155.



fvl. §§ 17 og 37. Det ble heller ikke meddelt opplysninger om de vurderinger som ligger til grunn for karakteriseringsbeslutningen, i pressemeldingen.<sup>83</sup>

Det er innsendt en rekke klager fra henholdsvis oppdrettsselskaper i PO3 og PO4, hvor det bl.a. argumenteres for at karakteriseringen av de røde og gule områder er forvaltningsrettslige enkeltvedtak.<sup>84</sup>

## 3.2 Vilkårene for vedtak

For at en beslutning skal oppfylle vilkårene for enkeltvedtak eller forskrift, må vilkårene for ”vedtak” først være oppfylt, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b. Definisjonen av ”vedtak” i fvl. § 2 første ledd bokstav a er utformet med sikte på å være et terminologisk hjelpemiddel.<sup>85</sup>

Oppfyllelse av vilkårene i bokstav a får dermed ikke betydning, før også kriteriene i enten bokstav b eller c er oppfylt.

Bestemmelsen fastslår at et vedtak er (min utheving):

”...en **avgjørelse** som treffes **under utøving av offentlig myndighet** og som generelt eller konkret er **bestemmende for rettigheter eller plikter** til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);”

De tre uthevede vilkårene vil drøftes i kapittel 3.3 i tilknytning til ”gult” lys, og i kapittel 3.4 i tilknytning til ”rødt” lys.

---

<sup>83</sup> Regjeringen.no, *Regjeringen skrur på trafikklyset*, 2017, regjeringen.no.

<sup>84</sup> PO3 Vekstinkubator, Klage over vedtak om vurdering av miljøpåvirkningen i produksjonsområde 3, Bergen, 20.11.2017 (saksnummer hos NFD: 17/5939) og Nordfjord Laks AS, Klage på beslutning om uakseptabel miljøpåvirkning – ”rødt lys” – for tillatelser hjemmehørende i produksjonsområde 4, Bergen, 20.11.2017 (saksnummer hos NFD: 17/5923) og K. Strømmen Lakseoppdrett AS, Klage på beslutning om uakseptabel miljøpåvirkning – ”rødt lys” – for tillatelser hjemmehørende i produksjonsområde 4, Bergen, 20.11.2017 (saksnummer hos NFD: 17/5924) og Landøy Fiskeoppdrett AS, Klage på beslutning om uakseptabel miljøpåvirkning – ”rødt lys” – for tillatelser hjemmehørende i produksjonsområde 4, Bergen, 20.11.2017 (saksnummer hos NFD: 17/5925).

<sup>85</sup> Bernt/Rasmussen, s. 165.

## 3.3 Vedtaksspørsmålet – ”gult lys”

### 3.3.1 Problemstilling og innledende betraktninger

Det kan argumenteres for at beslutning om ”gult” lys i denne saken har likhetstrekk med unnlatt myndighetsutøvelse, ved at departementet kan ”avstå fra å endre produksjonskapasiteten”, jf. produksjonsområdeforskriften § 10. Den tradisjonelle oppfatningen i juridisk teori er at forvaltningens unnlattelse av å gripe inn i privates rettsstilling ikke er et inngrep, og således ikke et enkeltvedtak.<sup>86</sup> Unnlattelse av å gripe inn reiser spørsmål både i tilknytning til ”avgjørelse”, ”utøving” av offentlig myndighet, og ”bestemmende for rettigheter og plikter”, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a.

Det er på det rene at oppdrettsselskaper som omfattes av både ”gult” og ”rødt” lys er ”private personer” i lovens forstand, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a. Problemstillingen i kapittel 3.3 er om beslutning om ”gult” lys er et ”vedtak”, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a.

### 3.3.2 ”avgjørelse”

Spørsmålet blir først om karakteriseringen i form av ”gult” lys er en ”avgjørelse”.

Ordlyden ”avgjørelse” gir anvisning på at beslutningstaker har kommet til en konklusjon.

I følge forarbeidene skal det i vurderingen legges vekt på om avgjørelsen er en ”realitetsavgjørelse som avslutter saken”.<sup>87</sup>

Nærings- og fiskeridepartementet har besluttet å tildele PO2, PO5 og PO6 ”gult” lys, basert på omfattende vurderinger<sup>88, 89</sup>. Dette tilsier at beslutningen er en realitetsavgjørelse som påpekt i forarbeidene.

Graver påpeker videre at kriteriet må avgrenses mot:

”(…) meningsutsagn som ikke innebærer noen avgjørelse, men som innebærer råd, veiledning, uttalelser, innstillinger og forslag.”<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Torstein Eckhoff og Eivind Smidt, *Forvaltningsrett*, 9. utgave, 2010, s. 274 (petit) og s. 277 og Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, s. 367.

<sup>87</sup> Ot.prp.nr.38 (1964-1965) s. 92.

<sup>88</sup> Se avhandlingen kap. 2.3.3.

<sup>89</sup> Se vedlegg.

Beslutning om ”gult” lys fremstår helt klart som en beslutning som rekker videre enn råd, veiledning, uttalelser, innstillinger og forslag. Dette trekker i retning av at det er foretatt en ”avgjørelse” i lovens forstand.

Eckhoff/Smidt og Graver argumenterer for at passivitet og unnlattelse som utgangspunkt ikke er en ”avgjørelse”.<sup>91</sup> Woxholth legger derimot til grunn at en ikke-bruk av kompetanse kan være et vedtak.<sup>92</sup><sup>93</sup>

Lovavdelingen har også gitt en uttalelse angående problemstillingen om unnlattelse er en ”avgjørelse” etter fvl. § 2 første ledd bokstav a.<sup>94</sup> Spørsmålet i saken var om en ”avgjørelse” forelå når Nærings- og handelsdepartementet unnlot å gripe inn etter den nå opphevede Lov om erverv av næringsvirksomhet 23. desember 1994 nr. 79 (ervertsloven) § 20 jf. § 19.

Lovavdelingen uttalte:

”Dersom det er foretatt full realitetsbehandling og tatt en beslutning om ikke å gripe inn, er det etter vår oppfatning nærliggende å karakterisere dette som en ”avgjørelse” i relasjon til enkeltvedtaksbegrepet”.<sup>95</sup>

I følge Lovavdelingen kan altså passivitet fra forvaltningen utgjøre en ”avgjørelse” etter fvl. § 2 første ledd bokstav a, all den tid det er foretatt ”full realitetsbehandling” i det konkrete tilfellet. Dette er også i tråd med den nevnte uttalelsen i forarbeider<sup>96</sup>, selv om unnlattelse ikke ble uttrykkelig nevnt her.

I vårt tilfelle har Nærings- og fiskeridepartementet vurdert hvert enkelt produksjonsområde i hele Norge basert på detaljerte modeller og metoder<sup>97</sup>, og deretter kommet til en konklusjon om å fryse kapasiteten til oppdrettsselskap i PO2, PO5 og PO6. Det synes dermed ikke tvilsomt at det i forbindelse med beslutningen om tildeling av ”gult” lys er foretatt full realitetsbehandling og deretter tatt en beslutning om uendret produksjonskapasitet. Dette tilsier at det foreligger en ”avgjørelse” etter fvl. § 2 første ledd bokstav a.

---

<sup>90</sup> Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, s. 364.

<sup>91</sup> Eckhoff/Smidt, s. 274 (petit) og s. 277, og Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, s. 367.

<sup>92</sup> Geir Woxholth, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2011, s. 73.

<sup>93</sup> Se lovbestemt klagerett på passivitet fra forvaltningen, jf. forurensningsloven 13/3 1981 nr. 6 § 37 tredje ledd og opplæringsloven 17/7 1998 nr. 61 §§ 9a-2 og 9a-3, begge siste ledd.

<sup>94</sup> JDLOV-2001-2288.

<sup>95</sup> JDLOV-2001-2288.

<sup>96</sup> Ot.prp.nr.38 (1964-1965) s. 92.

<sup>97</sup> Se avhandlingen kap. 2.3.3.

Beslutning om avståelse fra å endre produksjonskapasitet i dette tilfellet synes å være noe annet enn en unnløtelse av å bruke kompetanse. Likevel kan uttalelser om unnløtelser få betydning for vår sak, ved at det kan minne om unnløtelser.

Erik Boe argumenterer, i likhet med Woxholth, for at unnløtelser kan være vedtak etter fvl. § 2 første ledd bokstav a. Boe påpeker at det er av betydning hvor formalisert en avgjørelse er for at kriteriet ”avgjørelse” skal være oppfylt ved en unnløtelse. Boe understreker at grensen er vanskelig å trekke, men at det ene ytterpunktet er hvor ”forvaltningen gir et løfte eller inngår en avtale om ikke å bruke sin myndighet på en bestemt måte”<sup>98</sup>.

Dette kan overføres til vår sak. Nærings- og fiskeridepartementet har i vårt tilfelle besluttet lyset med hjemmel i en forskrift. En avtale er av egenskap mindre formell enn en forskrift. Beslutningen er også presentert offentlig<sup>99</sup>. Dette tilsier at det foreligger en ”avgjørelse”.

Karakteriseringen i form av ”gult” lys er dermed en ”avgjørelse”. Det første vilkåret etter fvl. § 2 første ledd bokstav a er oppfylt.

### **3.3.3 ”utøving av offentlig myndighet”**

Videre må avgjørelsen treffes ”under utøving av offentlig myndighet”, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a. Det er på det rene at Nærings- og fiskeridepartementet er slik ”offentlig myndighet”. Det problematiske er om tildeling av ”gult” lys er en ”utøving”.

Ordlyden ”utøving” tilsier at forvaltningsorganet må foreta seg noe aktivt. En unnløtelse synes å falle utenfor ordlyden, ved at man ved unnløtelser vanligvis ikke foretar seg noe.

Tildeling av ”gult” lys er i motsetning til tradisjonelle unnløtelser av å gripe inn et resultat av en omfattende og aktiv vurdering. Dette tilsier at beslutning om ”gult” lys er vedtatt ”under utøving” av offentlig myndighet.

Boe argumenterer for at:

”ordet utøvelse er tatt med fordi eksistensen av kompetanse kan ikke være vedtak i seg selv. Kompetansen må utøves gjennom bruk eller ikke-bruk av kompetansen. Det var

---

<sup>98</sup> Erik Boe, ”Klagerett når myndigheter unnløter å bruke kompetanse”, *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 1999, (TFR-1999-5), s. 24.

<sup>99</sup> Regjeringen.no, *Regjeringen skrur på trafikklyset*, 2017, regjeringen.no.

derfor forskjellen på å ha myndighet og å bestemme hvordan myndighet skal anvendes som gjorde at ordet utøvelse kom med i definisjonen.”<sup>100</sup>

En avståelse fra å endre produksjonskapasiteten i dette tilfellet er klart noe mer enn eksistens av kompetanse. Forvaltningen valgte aktivt å bruke kompetansen sin ved å beslutte ”gult” lys. Dette tilsier at også en avståelse fra å endre produksjonskapasitet oppfyller kriteriet ”utøving av offentlig myndighet”.

Det andre vilkåret etter fvl. § 2 første ledd bokstav a er derfor oppfylt.

### **3.3.4 ”bestemmende for rettigheter og plikter”**

Endelig må avgjørelsen være ”bestemmende” for ”rettigheter eller plikter” for den vedtaket gjelder, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a. Ordlyden ”bestemmende for rettigheter og plikter” tilsier at avgjørelsen må endre rettsstillingen hos subjektet, i form av positive eller negative beslutninger.

Opprinnelig brukte lovgiver ordet ”rettsstilling” i fvl. § 2 første ledd bokstav a. Lovendringen innebærer ikke noen endring av lovens anvendelsesområde.<sup>101</sup> Rettskilder tilknyttet bestemmelsen tilbake til da ordet ”rettsstilling” var brukt, har derfor lik vekt nå som da.<sup>102</sup>

Det kan utledes fra forarbeider<sup>103</sup> og juridisk litteratur at betegnelsen ”rettigheter og plikter” favner vidt. Det er derfor ikke gunstig å si at enkelte rettigheter eller plikter faller utenfor begrepet.<sup>104</sup>

En beslutning som angår produksjonskapasitet angår ”rettigheter og plikter” etter fvl. § 2 første ledd bokstav a, ved at selskapene må holde seg under en angitt produksjonskapasitet. Det problematiske er om avståelsen fra å endre produksjonskapasiteten er ”bestemmende” for oppdrettsselskapenes rettigheter og plikter.

Det avgrenses i forarbeider mot prosessledende avgjørelser og faktiske handlinger.<sup>105</sup>

Beslutning om tildeling av lys er åpenbart ikke en faktisk handling, ved at den er besluttet

---

<sup>100</sup> Erik Boe s. 27.

<sup>101</sup> Hans Petter Graver, *Forvaltningsprosessen*, 1996, s. 87.

<sup>102</sup> Eckhoff/Smidt, s. 275.

<sup>103</sup> Ot.prp.nr.27 (1968-1969), s. 10.

<sup>104</sup> Eckhoff/Smidt s. 277 og Bernt/Rasmussen s. 166 og Arvid Frihagen, *Forvaltningsrett*, bind 1, 1991, s. 163 flg., og Woxholth s. 65.

gjennom en normering i produksjonsområdeforskriften § 8 andre ledd andre setning. Spørsmålet er om tildeling av ”gult” lys er en prosessledende avgjørelse.

Prosessledende avgjørelser er beslutninger som ”inngår som et ledd i saksbehandlingen frem mot et enkeltvedtak”<sup>106</sup>. Det er den endelige avgjørelsen som er bestemmende for borgerens rettsstilling, og ikke den prosessledende avgjørelsen.<sup>107</sup> Prosessledende avgjørelser kan ikke påklages, i motsetning til enkeltvedtak.<sup>108</sup> Et eksempel på en prosessledende avgjørelse er en avgjørelse om hvilket oppdrettsselskap som anses som ”part” i saken, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav e.

Bernt/Rasmussen påpeker i samsvar med forarbeider at det ”må være truffet et endelig valg med hensyn til hvordan en konkret sak skal avgjøres”<sup>109,110</sup>.

Det fremgår av produksjonsområdeforskriften § 10 at departementet ”kan (...) avstå fra å endre” når et område vurderes som ”gult”. Dette tilsier at departementet også kan velge å endre produksjonskapasiteten. Uansett kan ikke departementet velge å nedjustere produksjonskapasiteten hos aktører i ”gult” område, da nedjustering krever tildelt ”rødt” lys, jf. § 9 første ledd. Videre krever vekst i produksjonskapasitet ”grønt” lys, jf. § 11. I realiteten synes det da som at departementet har foretatt en endelig beslutning om å avstå fra å endre produksjonskapasiteten i ”gult” område.

På den andre siden kan oppdretterne bli tildelt vekst etter unntaksbestemmelsen i produksjonsområdeforskriften § 12 ”uavhengig av miljøstatus”, jf. første ledd. Dette tilsier at ”gult” lys ikke avskjærer mot vekst i produksjonskapasiteten. Vilkårene i unntaksbestemmelsen i § 12 er imidlertid betraktelig strengere enn reglene om vekst for ”grønne” områder.<sup>111</sup> Det at aktører i produksjonsområder med tildelt ”gult” lys ikke kan vokse på samme måte som aktører i ”grønt” produksjonsområde kan, tilsier at ”gult” lys er ”bestemmende” for rettigheter.

---

<sup>105</sup> Ot.prp.nr.27 (1968-1969), s. 5.

<sup>106</sup> Bernt/Rasmussen s. 167.

<sup>107</sup> Woxholth s. 66.

<sup>108</sup> Sivilombudsmannen, Årsmelding for 2016, Dokument 4 (2016-2017), *Enkeltvedtak og klagerett*, s. 14.

<sup>109</sup> Bernt/Rasmussen s. 166.

<sup>110</sup> Se også Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, s. 364.

<sup>111</sup> Søknad om vekst etter vekstforskriften er i utgangspunktet forbeholdt de ”grønne” områdene, jf. produksjonsområdeforskriften § 11.

Ved tildeling av ”rødt” lys forventes en nedjusteringsbeslutning, jf. produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd. Det kan ikke utledes av produksjonsområdeforskriften § 10 at en beslutning om nærmere avståelse kan bli vedtatt, i etterkant av tildelt ”gult” lys. Dette tilsier at det er foretatt en endelig avgjørelse ved ”gult” lys, og at avgjørelsen er ”bestemmende” for rettigheter og plikter.

Tildeling av ”gult” lys er derfor en endelig avgjørelse, og ikke en prosessledende avgjørelse.

Det kan i tilknytning til argumentene ovenfor argumenteres for at tildelingen av ”gult” lys har karakter av å være en bindende forhåndsuttalelse.<sup>112</sup> Woxholth påpeker at en bindende forhåndsuttalelse kan ha vedtaks karakter.<sup>113</sup> Det forklares videre at:

“Det må sondres mellom uforbindende forhåndsuttalelser om hvordan forvaltningen kan tenkes å ville bedømme den og den situasjon, og bindende forhåndsuttalelser med innhold som vedtak.”<sup>114</sup>

Siden forvaltningen ved tildeling av ”gult” lys ikke kan velge å nedjustere produksjonskapasiteten, tilsier det at tildeling av ”gult” lys har karakter av å være en bindende forhåndsuttalelse. Dette trekker i retning av at ”gult” lys er ”bestemmende” for rettigheter og plikter.

Videre fremgår det av forarbeider at vedtak er ”avgjørelser som direkte får betydning for borgernes rettsstilling”<sup>115 116</sup>.

”Gult” lys innebærer at oppdrettsselskapene har samme produksjonskapasitet som fremgikk av oppdrettstillatelsen før karakteriseringen ble vedtatt. En oppdrettstillatelse er 780/945 tonn.<sup>117</sup> Altså må oppdrettsselskapene i ”gult” produksjonsområde fortsette å ha under 780/945 tonn fisk i merdene. I realiteten er det altså ingen forskjell fra tidligere produksjonskapasitet til nåværende produksjonskapasitet. Dette tilsier at karakteriseringen i form av ”gult” lys ikke får noen direkte betydning for oppdrettsselskapene.

---

<sup>112</sup> Rt. 1992 s. 1235 (Lofoten Trålfrederi).

<sup>113</sup> Woxholth s. 63.

<sup>114</sup> Woxholth s. 63.

<sup>115</sup> Innst.O.nr.2 (1966-1967), s. 5.

<sup>116</sup> For eksempler på beslutning om unnlatt myndighetsutøvelse som bare hadde ”indirekte rettslige virkninger” for klageren, se Somb. 1997 s. 10 inntatt i årsmelding 1997 s. 74, Somb. 1997 s. 11 inntatt i årsmelding 1997 s. 77 og Somb. 1998 s. 824 inntatt i årsmelding 1999.

<sup>117</sup> Se avhandlingen kap. 2.1.

På den andre siden argumenterer Erik Boe for at det avgjørende er om beslutningen har en viss innflytelse på rettsstillingen til borgeren, for å oppfylle vilkåret ”bestemmende” i fvl. § 2 første ledd bokstav a. Om størrelsen på innflytelsen i tilknytning til unnlatelser påpeker Boe:

”Det kreves heller ikke at forvaltningsavgjørelsen skaper noe nytt i forhold til et tidligere forvaltningsvedtak for at det skal være et enkeltvedtak. Å gjenta et forvaltningsvedtak eller å stadfeste eller innskjerpe en rett eller plikt som følger av et tidligere vedtak, er tilstrekkelig til å skape enkeltvedtak, uansett om basis for rettigheten eller plikter følger av en tidligere beslutning.”<sup>118</sup>

Argumentet kan benyttes på vårt tilfelle ved at ”gult” lys ikke trenger å ”skape noe nytt” i forhold til tidligere vedtak om tildeling av oppdrettstillatelse etter akvakulturloven, som angir 780/945 tonn i produksjonskapasitet.<sup>119</sup> Følgelig kan også uendret produksjonskapasitet være ”bestemmende”.

Det kan tenkes også flere virkninger av ”gult” lys enn virkningen som går ut på vern mot nedjustering, og virkningen som går ut på begrensning av vekst.

Innplasseringen i lys kan påvirke salgsverdien av tillatelsene ved eventuell omsetting av tillatelsen.<sup>120</sup> Det er sannsynlig at markedet vil betale mer for en oppdrettstillatelse med lokalitet i ”grønt” område sammenlignet med en tilsvarende oppdrettstillatelse med lokalitet i ”gult” område. Tillatelsens verdi kan også tenkes å få betydning for lånevilkår, dersom tillatelsen er pantsatt. På denne måten kan det argumenteres for at beslutning om ”gult” lys får direkte betydning for salgsverdien av tillatelsen.

På den andre siden vil ikke dette få betydning for oppdretterens ”rettsstilling”<sup>121</sup>.

Omsetningsverdien bestemmes i stor grad av markedet, og salgsverdien av en tillatelse er ikke lovbestemt. Videre kan banken i prinsippet velge å gi de samme lånevilkår mot pant i tillatelse underlagt ”gult” lys, som ”grønt”. Betydningen tilknyttet verdien av en tillatelse synes dermed å være av mer faktisk karakter enn rettslig.

Uansett foreligger det rettslige virkninger i form av vern mot nedjustering og begrenset tilbud om vekst, som drøftet ovenfor. Det at beslutning om ”gult” lys er endelig, sammenholdt med

---

<sup>118</sup> Erik Boe s. 33.

<sup>119</sup> Se avhandlingen kap. 2.1.

<sup>120</sup> Akvkul. § 19, jf. § 4.

<sup>121</sup> Se avhandlingen ovenfor og Innst.O.nr.2 (1966-1967), s. 5.



at beslutningen gir rettslige virkninger for oppdrettsaktørene i ”gult” område, trekker sterkt i retning av at beslutningen er ”bestemmende”, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a.

Det finnes ikke rettspraksis som anerkjenner at unnlatelser eller avståelser som i dette tilfellet kan være vedtak. Høyesterett kom imidlertid i Rt. 1999 s. 1517, på tross av klare forarbeidsuttalelser<sup>122</sup>, til at faktiske handlinger kan anses som ”bestemmende” etter fvl. § 2 første ledd bokstav a. Saken gjaldt en beslutning av Direktoratet for jakt, viltstell og ferskvannsfiske om å sette ut krepsdyret *Mysis relicta* i Selbusjøen for at fisket skulle ta seg opp etter vassdragsreguleringer. Her uttaler førstvoterende på s. 1526:

”Som utgangspunkt må etter min mening et tiltak som klart skader fisket, sies å være «bestemmende» for grunneierens fiskerett. Det som likevel skaper tvil, er at direktoratet regnet med utelukkende positive virkninger av mysisutsettingen. Dersom dette hadde slått til, ville en neppe ha rubrisert handlingen som et forvaltningsvedtak og dermed et enkeltvedtak. Det avgjørende for klassifiseringen må formentlig være om direktoratet i vårt tilfelle burde ha tatt i betraktning muligheten for at eiernes fiskerett ville kunne skades. (...) Ut fra mitt syn på saken finner jeg det etter omstendighetene unødvendig å konkludere med hensyn til om vi her står overfor et enkeltvedtak.”

Det som var ødeleggende for oppfyllelsen av ”bestemmende” i den nevnte sak var at direktoratet regnet med ”utelukkende positive virkninger” av den faktiske handlingen. I vår sak regnet åpenbart ikke Nærings- og fiskeridepartementet med at virkningene av å sette enkelte produksjonsområder i ”gult” lys var ”utelukkende positive”. Nærings- og fiskeridepartementet måtte tvert i mot regne med at samtlige oppdrettere som fikk ”gult” lys var negative, fordi de fleste oppdrettere vil ønske å vokse i produksjonskapasitet.

Uttalelsen fra Høyesterett slår fast at faktiske handlinger ikke er utelukket fra å kunne være ”bestemmende” etter fvl. § 2 første ledd bokstav a. Det avgjørende synes å være om beslutningen medfører klare og inngripende virkninger for private.<sup>123</sup> Dommen viser at det således ikke er beslutningstypen som er avgjørende. Dette tilsier at også unnlatelser skal kunne være vedtak, såfremt de er tilstrekkelig inngripende.

Graver argumenterer for det samme i tilknytning til faktiske handlinger:

---

<sup>122</sup> Ot.prp.nr.27 (1968-1969), s. 5.

<sup>123</sup> Se også Rt. 1995 s. 20. Her slo Høyesterett fast at legalitetsprinsippet også gjelder ved faktiske handlinger.

”Det kan argumenteres med at det er unødig formalisme å utelukke forvaltningslovens saksbehandlingsregler fra å komme til anvendelse på en avgjørelse som har sterke virkninger fordi disse virkningene inntreffer på en annen måte enn gjennom en normering.”<sup>124</sup>

Det kan i forlengelsen av dette argumenteres for å være ”unødig formalisme” å utelukke forvaltningslovens saksbehandlingsregler fra å komme til anvendelse ene og alene på bakgrunn av at beslutningen er en avståelse fra å endre. Det avgjørende er derfor om ”gult” lys har direkte betydning i form av sterke virkninger for oppdrettsselskapene i ”gult” område.

”Gult” lys angir produksjonskapasiteten for oppdrettsselskapene, som kanskje er det viktigste forholdet i alle oppdrettsselskap. Når oppdrettsselskapene ikke får vokse i produksjonskapasitet er dette en betydning av rettslig art. Betydningen synes å være inngripende fordi selskapet går glipp av økonomisk gevinst som ville funnet sted dersom ”grønt” lys hadde blitt tildelt.

På den andre siden er aktører i produksjonsområder med tildelt ”gult” lys skjermet mot nedjustering, ved at det kun er de ”røde” som kan bli nedjustert. Dette er også av rettslig betydning, ved at det gir ”rettigheter”, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a. Når man ser på virkningene av at oppdretterne ikke får vokse, sammenholdt med at de samme aktørene også er vernet mot reduksjon, kan disse hevdes å utligne hverandre. Dette tilsier at ”gult” lys ikke er sterkt inngripende sammenlignet med et pålegg om nedjustering.

Etter drøftelsen ovenfor synes det å foreligge tvil ved om ”gult” lys er ”bestemmende” for rettigheter og plikter hos oppdretterne.

Beslutningen er en endelig realitetsavgjørelse. Det kan videre foreligge faktiske virkninger i form av at omsetningsverdien kan påvirkes. Videre foreligger det rettslige virkninger, ved at oppdretterne i ”gult” ikke får vokse på lik linje med de i ”grønt”, og at oppdretterne i ”gult” er vernet mot nedjustering.

Frihagen påpeker i tilknytning til spørsmålet om det foreligger et vedtak at:

”i mange grensetilfelle vil vi i tråd med vanlig juridisk metode i noen grad måtte trekke

---

<sup>124</sup> Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, s. 367.

inn en vurdering av de rettslige følger av begrepsavgrensningen”<sup>125</sup>.

Reelle hensyn er derfor av betydning.

Beslutning om tildeling av ”gult” lys regulerer noe av det mest sentrale forholdet i et oppdrettsselskap – produksjonskapasiteten. Rettssikkerhetshensynet trekker i retning av at det foreligger et vedtak. Det at beslutningen ikke er sterkt inngripende synes ikke å være avgjørende når alle andre hensyn ligger til rette for at saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak burde gjelde.

Etter en helhetsvurdering synes det mest nærliggende å konkludere med at fastsettelsen av ”gult” lys er ”bestemmende for rettigheter og plikter” til oppdrettsselskapene i de respektive produksjonsområdene. Tildelingen av ”gult” lys er et vedtak etter fvl. § 2 første ledd bokstav a.

## **3.4 Vedtaksspørsmålet – ”rødt” lys**

### **3.4.1 Problemstilling og innledende betraktninger**

Flere av de samme drøftelsene foretatt i kapittel 3.3 vil også bli foretatt i 3.4. Drøftelsene i det følgende vil derfor henviser i fotnote til tidligere behandling for å motvirke unødvendige gjentakelser.

Problemstillingen for kapittel 3.4 er om beslutning om ”rødt” lys er et ”vedtak”, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a.

### **3.4.2 ”avgjørelse”**

For det første må beslutningen være en ”avgjørelse”.<sup>126</sup> Det skal i følge forarbeider legges vekt på om avgjørelsen er en ”realitetsavgjørelse som avslutter saken”<sup>127</sup>, som forklart i kapittel 3.3.2.

---

<sup>125</sup> Arvid Frihagen, *Forvaltningsrett*, bind 2, 1992, s. 69.

<sup>126</sup> Se avhandlingen kap. 3.3.2.

<sup>127</sup> Ot.prp.nr.38 (1964-1965) s. 92.

Beslutning om ”rødt” lys er en beslutning som angir miljøpåvirkningen i produksjonsområder, med sikte på at områdene skal nedjusteres i en neste beslutning, jf.

produksjonsområdeforskriften § 9. Vurderingen er basert på de samme modeller og metoder som ved ”gul” karakterisering. Det er følgelig foretatt en realitetsbehandling også her.<sup>128</sup>

Tildeling av ”rødt” lys synes å være av mer endelig karakter enn en uttalelse eller et forslag, som drøftet i avhandlingens 3.3.2. På den annen side kan beslutning om ”rødt” lys til en viss grad sammenlignes med veiledning, fordi den gis med sikte å forberede oppdrettsselskapene på at det kommer en beslutning om hvordan nedjustering skal skje og hvem som må nedjustere.<sup>129</sup>

Uansett er det foretatt en realitetsbehandling og det er konkludert med å gi enkelte produksjonsområder ”rødt” lys.

Beslutning om uakseptabel miljøpåvirkning og tildeling av ”rødt” lys er derfor en ”avgjørelse”. Første vilkår etter fvl. § 2 første ledd bokstav a er oppfylt.

### **3.4.3 ”utøving av offentlig myndighet”**

Videre må avgjørelsen treffes ”under utøving av offentlig myndighet”, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a. Nærings- og fiskeridepartementet er klart ”offentlig myndighet”.<sup>130</sup> Spørsmålet er om tildeling av ”rødt” lys er å anse som en ”utøving” av offentlig myndighet. For tolkning av begrepene vises til avhandlingens pkt. 3.3.3.

Tildeling av ”rødt” lys er et resultat av omfattende vurderinger<sup>131</sup> og en er aktiv beslutning om at nedjustering i utgangspunktet<sup>132</sup> angivelig skal skje i produksjonsområdet. Det er følgelig klart at karakteriseringsbeslutningen er truffet ”under utøving av offentlig myndighet” og andre vilkår er oppfylt, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a.

---

<sup>128</sup> Se avhandlingen kap. 3.3.2.

<sup>129</sup> Unntaksbestemmelsen i produksjonsområdeforskriften § 12.

<sup>130</sup> Se avhandlingen kap. 3.3.3.

<sup>131</sup> Se avhandlingen kap. 2.3.3.

<sup>132</sup> Produksjonsområdeforskriften § 12.

### 3.4.4 ”bestemmende for rettigheter eller plikter”

Endelig må avgjørelsen være ”bestemmende” for ”rettigheter eller plikter” for den vedtaket gjelder, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a. Beslutningen om også ”rødt” lys angår ”rettigheter og plikter”, ved at produksjonskapasiteten reguleres.<sup>133</sup> Spørsmålet er om beslutningen om ”rødt” lys er ”bestemmende” for rettigheter eller plikter til oppdrettsselskapene som har lokalitet i produksjonsområdene som har fått ”rødt” lys.<sup>134</sup>

Prosessledende avgjørelser<sup>135</sup> faller utenfor begrepet.<sup>136</sup> Vurderingen av om karakteriseringsbeslutningen er en prosessledende avgjørelse er særlig aktuell i tilknytning til beslutning om ”rødt” lys, fordi det fremgår av produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd at nedjusteringen skal skje i en annen beslutning.

Det fremgår av produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd at departementet ”kan” nedjustere i forskrift. Det er altså i realiteten en mulighet for at departementet velger å ikke gjøre det. Dersom departementet velger å nedjustere i en videre beslutning, tilsier det at tildelingen av ”rødt” lys er en beslutning som foretas i forveien av den reelle beslutningen. Dersom departementet velger å avstå fra å nedjustere, vil virkningene av ”rødt” lys i realiteten være lik som ved ”gult” lys.

Beslutning om ”rødt” lys er altså endelig all den tid nedjusteringsbeslutningen etter produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd ikke er vedtatt. Beslutning om nedjustering er enda ikke vedtatt. Dette tilsier at beslutning om ”rødt” lys er endelig, og at den ikke er en prosessledende avgjørelse.

I tillegg til å være endelig, må beslutningen i følge forarbeider ha direkte betydning for oppdrettsselskapenes rettsstilling.<sup>137</sup>

Selve tildelingen av ”rødt” lys pålegger ikke oppdrettsselskapene å nedjustere produksjonskapasiteten. Dette er annerledes enn ved tildeling av ”gult” lys, hvor lyset påla oppdrettsselskapene å følge en bestemt produksjonskapasitet. Dette tilsier at beslutningen om

---

<sup>133</sup> Se avhandlingen kap. 3.3.4.

<sup>134</sup> Se avhandlingen kap. 3.3.4.

<sup>135</sup> Se avhandlingen kap. 3.3.4.

<sup>136</sup> Ot.prp.nr.27 (1968-1969), s. 5.

<sup>137</sup> Innst.O.nr.2 (1966/1967), s. 5. Se avhandlingen kap. 3.3.4.

”rødt” lys ikke er ”bestemmende” for rettsstillingen til oppdrettsselskap i ”rødt” produksjonsområde.

Tildeling av ”rødt” lys gir på den annen side oppdrettsselskapene anledning til å planlegge at det skal skje en nedjustering innen nedjusteringsbeslutningen angivelig blir vedtatt. Dette kan få betydning ved at selskapet må ta nedjustering med i beregningen i forbindelse med for eksempel fremtidige avtaler om salg av en viss mengde laks. I verste fall kan det medføre at oppdrettsselskapet velger å ikke inngå enkelte avtaler, i frykt for å ikke klare å gjennomføre avtalen grunnet den kommende nedjusteringen.

Et annet eksempel på en virkning av ”rødt” lys kan være tilfeller hvor selskapet planlegger utvidelse av produksjonsmaskineri. Kanskje er det fornuftig å vente med slike valg frem til nedjusteringsbeslutningen er truffet. Videre kan det være at oppdrettsselskapene vil forbedre miljøpåvirkningen i produksjonsområdet for å komme i et bedre lys, og tar valg basert på dette. Det kan også argumenteres for at det, i likhet med ”gult” lys, foreligger en betydning i form av påvirkning på den økonomiske verdien av oppdrettstillatelsen også ved ”rødt” lys.<sup>138</sup>

De nevnte virkninger er av faktisk art, ikke rettslig. Faktiske virkninger synes ikke å være nok til å oppfylle vilkåret ”bestemmende for rettigheter og plikter”, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a. Dersom det skal tenkes å være mulig, må de faktiske virkningene i det minste være av kvalifisert art.<sup>139</sup> De faktiske virkningene av ”rødt” lys synes ikke å være av en slik størrelse at dette blir aktuelt å vurdere.

Dette trekker i retning av at beslutningen ikke har direkte betydning for oppdrettsselskapenes rettsstilling, og at beslutningen ikke er ”bestemmende” oppdrettsselskapenes rettsstilling, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a.

Det kan argumenteres for at karakteriseringsbeslutningen i praksis setter premisser for en kommende beslutning, jf. produksjonsområdeforskriften § 9. For at den kommende nedjusteringsbeslutningen skal gjelde for oppdrettsselskap, må oppdrettsselskapene ha fått ”rødt” lys først. Karakteriseringsbeslutningen produserer i så måte materielle vilkår for senere beslutning om nedjustering. Av denne grunn synes tildelingen av ”rødt” lys å være en annen type beslutning enn både prosessledende avgjørelse og vedtak.

---

<sup>138</sup> Se avhandlingen kap. 3.3.4.

<sup>139</sup> Se Somb. 1998 s. 999, inntatt i årsmelding 1999 s. 61. Ombudsmannen kom til at en utredning om rådmannens opptreden måtte være en ”avgjerd i ei forvaltningssak”. Utredningen førte til faktiske virkninger i form av at sluttavtale ble tegnet. Enkeltvedtaksspørsmålet ble ikke behandlet.

I forlengelsen kan det diskuteres om tildelingen av ”rødt” lys, i likhet med ”gult” lys, har karakter av å være en bindende forhåndsuttalelse.<sup>140</sup> Det fremgår av produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd at departementet ”kan” nedjustere i forskrift etter karakterisering av ”rødt” område. Departementet kan altså velge å ikke nedjustere, så vel som å nedjustere. Tildelingen av ”rødt” lys synes å være mer nærliggende å gå innunder kategorien ”uforbindende forhåndsuttalelser om hvordan forvaltningen kan tenkes å ville bedømme”<sup>141</sup> saken.

Karakteriseringen i form av ”rødt” lys er dermed ikke ”bestemmende” for oppdrettsselskapenes ”rettigheter og plikter”. Følgelig er beslutningen om ”rødt” lys ikke et vedtak etter fvl. § 2 bokstav a, og oppdrettsselskapene i produksjonsområder med tildelt ”rødt” lys kan ikke klage på karakteriseringsbeslutningen.

### **3.4.5 Oppsummering og sammenheng**

Avhandlingens konklusjon vedrørende ”gult” lys er at beslutningen er et ”vedtak” etter fvl. § 2 første ledd bokstav a. Konklusjonen vedrørende ”rødt” lys er at beslutningen ikke oppfyller vilkårene for ”vedtak”.

Tildelingen av ”gult” og ”rødt” lys er begge en del av samme beslutning, som er karakteriseringsbeslutningen. Det kan derfor synes usammenhengende at det ene lyset oppfyller vilkårene for ”vedtak” og det andre ikke.

Imidlertid er beslutningene om lys i seg selv av så forskjellig karakter, at de ikke oppfyller de samme vilkårene i fvl. § 2 første ledd a. Det kan derfor ikke argumenteres for at beslutningen om de forskjellige lys må ende med samme konklusjon, på bakgrunn av at de er en del av samme beslutning etter produksjonsområdeforskriften § 8 andre ledd andre setning.

Det kan også problematiseres om det er forsvarlig at beslutningen om ”gult” lys er et vedtak, sett i sammenheng med at ”rødt” lys ikke er et vedtak. Det er i prinsippet mer inngripende å måtte nedjustere produksjonskapasiteten enn at den forblir uendret. Imidlertid, som drøftet ovenfor, er ikke virkningen av ”rødt” lys isolert et pålegg om nedjustering. ”Rødt” lys ”kan” føre til nedjustering, som blir bestemt i en annen beslutning, jf. produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd. I et slikt tilfelle er det ikke tildelingen av ”rødt” lys i seg selv som burde

---

<sup>140</sup> Se avhandlingen kap. 3.3.4.

<sup>141</sup> Woxholth s. 63.

kunne påklages. Om selve nedjusteringen etter produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd er et enkeltvedtak og kan påklages, drøftes i kapittel 4 i avhandlingen.

## 3.5 Vilkårene for enkeltvedtak

Forvaltningsloven deler vedtak inn i to undergrupper – enkeltvedtak og forskrifter, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b og c. Det fremgår av fvl. § 2 første ledd bokstav b at et enkeltvedtak er (min utheving):

”et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer”

Videre fremgår det av fvl. § 2 første ledd bokstav c at en forskrift er (min utheving):

”et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer”

Det som skiller enkeltvedtak fra forskrift er adressaten for avgjørelsen. Adressaten for enkeltvedtak er ”bestemte personer” og adressaten for forskrift er ”et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer”, jf. § 2 første ledd bokstav b og c. Det er her utfordringen i de kommende vurderingene ligger.

Enkeltvedtak er individuelle vedtak, sammenholdt med forskrifter som er generelle vedtak<sup>142</sup>. Ved enkeltvedtak kan man følgelig identifisere hvilke personer eller selskaper i det offentlige registreringssystem, som rammes av rettsvirkningene av vedtaket. Motsetningsvis vil det ved forskrift ikke være mulig å identifisere personene eller selskapene presist, fordi kretsen av berørte kan variere.

## 3.6 Enkeltvedtaksspørsmålet

### 3.6.1 Problemstilling og innledende betraktninger

Beslutningen om tildeling av ”rødt” lys oppfyller ikke kriteriene for ”vedtak” etter fvl. § 2 første ledd bokstav a<sup>143</sup>, og enkeltvedtaksspørsmålet vil følgelig ikke behandles nærmere hva gjelder ”rødt” lys. Uansett ville vurderingen etter fvl. § 2 første ledd bokstav b blitt den

---

<sup>142</sup> Innst.O.nr.2 (1966-1967), s. 4.

<sup>143</sup> Se avhandlingen kap. 3.4.



samme også for ”rødt” lys. Dette fordi tildelingen av lysene er en del av samme beslutning, jf. produksjonsområdeforskriften § 8 andre ledd andre setning. Oppdrettsselskapene i produksjonsområdene er videre avgrenset på samme måte, uavhengig av lys.

Problemstillingen er om beslutningen om ”gult” lys oppfyller vilkårene for enkeltvedtak. Tildelingen av ”gult” lys gjelder ”rettigheter og plikter” hos oppdretteren, ved at lyset angår produksjonskapasiteten. Det rettslige spørsmålet er om vedtak om ”gult” lys gjelder rettigheter og plikter til ”bestemte personer”, jf. fvl. 2 første ledd bokstav b.

### **3.6.2 Identifikasjon av aktører**

Ordlyden ”bestemte personer” tilsier at det må være mulig å identifisere adressatene for vedtaket, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b. Dette har også støtte i juridisk litteratur.<sup>144</sup>

Beslutning om ”gult” lys gjelder en gruppe oppdrettsselskap som befinner seg i produksjonsområde 2, 5 og 6. Produksjonsområde 2 er Ryfylket, produksjonsområde 5 er Stadt til Hustadvika og produksjonsområde 6 er Nordmøre og Sør-Trøndelag, jf. produksjonsområdeforskriften § 3 bokstav b, e og f.

Alle oppdrettsselskap med oppdrettstillatelse i Norge er registrert i Akvakulturregisteret, jf. akvkul. § 4 andre ledd.<sup>145</sup> Man kan derfor enkelt finne ut hvilke aktører som har tillatelser til å drive oppdrett. I tillegg kan den spesifikke gruppen tillatelser nøyaktig defineres på Fiskeridirektoratets hjemmesider.<sup>146</sup> Det er følgelig ikke tvil rundt hvilke oppdrettsselskap som er berørt av vedtaket. Dette trekker i retning av at vedtaket gjelder rettigheter og plikter hos ”bestemte personer”, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b.<sup>147</sup>

Det kan argumenteres for at identifikasjon av de berørte parter fordrer at kretsen av oppdrettsaktører i produksjonsområdet forblir den samme. Spørsmålet er derfor om muligheten for at nye oppdrettsselskaper blir tildelt akvakulturtillatelse innenfor ”gult” område gjør at det ikke er mulig å identifisere aktørene til enhver tid.

---

<sup>144</sup> Bernt/Rasmussen s. 174 og Eckhoff/Smidt s. 280.

<sup>145</sup> Brønnøysundregisteret, Akvakulturregisteret, brreg.no.

<sup>146</sup> Fiskeridirektoratet, kart.fiskeridir.no.

<sup>147</sup> Halfdan Mellbye, Hovednotat, ”Adgangen til å nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområde 3, Bergen, 20. november 2017, s. 5/10. (Saksnummer hos NFD: 17/5939).

Problemstillingen kan knyttes opp mot to tilfeller. Den første er ved tildeling av nye tillatelser i ”gult” produksjonsområde.

Det finnes ingen begrensninger i lov eller forskrift som stenger for tildeling av ny akvakulturtillatelse i ”gult” produksjonsområde.<sup>148</sup> Dette tilsier at man ikke kan vite sikkert hvilke oppdrettsselskap som befinner seg i ”rødt” område. På den annen side vil myndighetene ha kontroll over hvilke oppdrettsselskaper som tildeles en evt. ny tillatelse, og nye tillatelser vil også registreres i Akvakulturregisteret. Det er følgelig fortsatt mulig å identifisere aktørene, selv om tildeling av ny akvakulturtillatelse skjer.

Det andre tilfellet er at tillatelser kan omsettes fritt, jf. akvkul. § 19 jf. § 4. Ved kjøp av tillatelser vil det imidlertid være den samme ”gule” tillatelsen som kjøpes. Tillatelsen kan fortsatt identifiseres fordi den har et nummer registrert i Akvakulturregisteret.

Ingen av tilfellene stenger dermed for identifisering. Det at det er mulig å identifisere de berørte parter trekker i retning av at beslutningen om ”gult” lys gjelder ”bestemte personer”, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b.

### **3.6.3 Vedtakets formalitet**

I vurderingen av om et vedtak er et enkeltvedtak eller en forskrift er det som utgangspunkt avgjørende ”hvordan vedtaket er formulert – om personkretsen som det omfatter, er individualisert eller bare angitt ved generelle egenskaper”<sup>149, 150</sup>.

Vedtaket angir personkretsen i produksjonsområder. Dette trekker i retning av forskrift. Karakteriseringsbeslutningen ble imidlertid vedtatt i en uformell pressemelding<sup>151</sup> og saksbehandlingsreglene for verken enkeltvedtak eller forskrift ble fulgt.<sup>152</sup> Dette tilsier verken enkeltvedtak eller forskrift.

Graver uttaler at i tilfeller hvor det er vanskelig å si om vedtaket er angitt spesifikt eller generelt, er det fortsatt avgjørende om identifikasjon er mulig.<sup>153</sup> Siden det er mulig å identifisere lokalitetene som ligger i de enkelte produksjonsområder som har fått både ”gult”

---

<sup>148</sup> Se avhandlingen kap. 2.1.

<sup>149</sup> Bernt/Rasmussen s. 174.

<sup>150</sup> Se også Eckhoff/Smidt s. 280 og Bernt/Rasmussen s. 174 og Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, s. 378.

<sup>151</sup> Regjeringen.no, *Regjeringen skrur på trafikklyset*, 2017, regjeringen.no.

<sup>152</sup> Paal Mugaas Jensen, *Trafikklys: - En veldig spesiell saksbehandling jeg aldri har sett før*, 2017, kyst.no.

<sup>153</sup> Graver, *Forvaltningsprosessen*, s. 98.

og ”rødt” lys, tilsier det at vedtaket angår ”bestemte personer” etter fvl. § 2 første ledd bokstav b.

### **3.6.4 Generelle eller individuelle vurderinger**

I forlengelsen av at formaliteten er avgjørende, kan det argumenteres for at arten av vurderingene som vedtaket er basert på, er et moment i avgrensningen mellom enkeltvedtak og forskrift.

Vurderingene som ligger til grunn for vedtakelsen av karakteriseringsbeslutningen er basert på antatt miljøpåvirkning i hvert produksjonsområde, jf. produksjonsområdeforskriften § 8 andre ledd første setning. Det er følgelig ikke individuelle vurderinger ved det enkelte produksjonsanlegg som ligger til grunn for tildelingen av lyset. Derimot vurderes den samlede miljøpåvirkningen fra alle lokaliteter i hele produksjonsområdet sammenlagt.

Dette er generelle vurderinger, og trekker en anelse i retning av at vedtaket burde følge saksbehandlingsreglene for ”forskrift” etter § 2 første ledd bokstav b.

### **3.6.5 Reelle hensyn**

Nærings- og fiskeridepartementet har valgt å ikke følge saksbehandlingsreglene for forskrifter.<sup>154</sup> Når forvaltningen velger å ikke benytte en slik form, tilsier dette at vedtaket bør anses som et enkeltvedtak fordi det er den vedtaksformen som utløser de beste rettsikkerhetsreglene for de berørte oppdrettsselskapene.<sup>155</sup>

Effektivitetshensynet tilsier at forvaltningen ikke bør belastes med unødig arbeidsbyrde.<sup>156</sup> For å unngå risikoen for dette burde forvaltningen i det minste fulgt saksbehandlingsreglene for forskrift, og kanskje slik reservert seg mot enkeltvedtaksformen. Effektivitetshensynet får derfor ikke avgjørende vekt i denne sammenheng.

Dersom et vedtak er inngripende, taler dette for at saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak bør gjelde. Som påpekt i avhandlingens pkt. 3.3.4, er imidlertid ikke tildelingen av ”gult” lys

---

<sup>154</sup> Som påpekt i kap. 3.1.

<sup>155</sup> Halfdan Mellbye, Hovednotat, ”Adgangen til å nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområde 3, Bergen, 20. november 2017, Vedlegg 1, (Saksnummer hos NFD: 17/5939).

<sup>156</sup> Woxholth s. 29 og Bernt/Rasmussen s. 64.

særlig inngripende. ”Gult” lys gir ikke de samme rettighetene til å vokse som ”grønt” gir, men samtidig er ”gult” lys vernet mot reduksjon.

Det heter i forarbeider at man i tvilstilfelle bør anse vedtaket som individuelt, og således som enkeltvedtak.<sup>157</sup> Selv om man skulle være i tvil etter en helhetsvurdering er det altså muligheter for å anse et vedtak som et enkeltvedtak. Det foreligger slik tvil i dette tilfellet.

### **3.6.6 Oppsummering og konklusjon**

Oppsummert kan partene i vår sak identifiseres, og rettssikkerhetshensynet taler for at enkeltvedtaksformen skal benyttes. Når departementet har valgt å ikke benytte saksbehandlingsreglene for forskrift, trekker dette i tråd med rettssikkerhetshensynet og forarbeider i retning av enkeltvedtak.

Tildeling av ”gult” lys gjelder dermed, under tvil, ”bestemte personer”. Alle vilkårene i § 2 første ledd bokstav b er oppfylt og beslutning om tildeling av ”gult” lys er et forvaltningsrettslig enkeltvedtak. Konklusjonen er at oppdrettsselskapene i ”gult” område har klagerett, jf. fvl. § 28 første ledd.

---

<sup>157</sup> Innst.O.nr.2 (1966-1967) s. 3-4.

# 4 Beslutning om nedjustering av produksjonskapasitet etter produksjonsområdeforskriften § 9 (1)

## 4.1 Bakgrunn

Det fremgår av produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd at Nærings- og fiskeridepartementet ”kan (...) ved forskrift” nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområdet. Ordlyden ”kan” åpner for at departementet også kan beslutte å ikke nedjustere produksjonskapasiteten.

En eventuell nedjusteringsbeslutning skal gjelde for de oppdrettsselskap med sjølokalitet som driver med oppdrett av laks, ørret og regnbueørret, jf. produksjonsområdeforskriften §§ 2 og 9.

Den første nedjusteringsbeslutningen har foreløpig ikke trådt i kraft, og innholdet i nedjusteringsbeslutningen er ikke offentliggjort. Det antydes imidlertid at beslutningen skal regulere prosentvis nedjustering av produksjonskapasitet hos oppdrettsselskap i ”rødt” område. Departementet har gitt signaler om at første nedjustering skal skje i 2019. Videre fremgår det av produksjonsområdeforskriften § 9 andre ledd at nedjustering av produksjonskapasiteten skal skje 6 måneder etter at nedjusteringsbeslutningen er gitt.<sup>158</sup>

Problemstillingen for kapittel 4 er om nedjusteringsbeslutningen etter produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd i realiteten vil være et enkeltvedtak.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> Halfdan Mellbye, *Produksjonsområdene i akvakultur – et demokratisk problem*, 2017, fiskejuss.no.

<sup>159</sup> Det kan også problematiseres om det er hjemmel til å foreta nedjustering etter akvkul. § 9 og Grl. § 97. Se Meld. St. 16 (2014.2015) kap. 11.4 s. 66 flg.

## 4.2 Vedtaksspørsmålet

Før enkeltvedtaksspørsmålet etter fvl. § 2 første ledd bokstav b drøftes, må beslutningen oppfylle vilkårene for å være et ”vedtak”, jf. bokstav a.

Beslutningen må først være en ”avgjørelse”, jf. § 2 første ledd bokstav a. For tolkning av begrepet vises det til pkt. 3.3.2 i avhandlingen. Departementet bestemmer innholdet i det ”røde” lyset i nedjusteringsbeslutningen. Videre er nedjusteringsbeslutningen en endelig avgjørelse som følge av at det ikke skal vedtas noen videre regulering i første omgang. Nedjusteringsbeslutningen er følgelig en ”avgjørelse”.

Nedjusteringsbeslutningen må videre være et resultat av ”utøving av offentlig myndighet”, jf. § 2 første ledd bokstav a. For tolkning av begrepet vises det til punkt 3.3.3 i avhandlingen.

Nedjusteringsbeslutningen kan bli vedtatt av ”departementet”, jf.

produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd. Beslutningen er således et resultat bestemt av ”offentlig myndighet”. Videre er det klart at beslutningen er et resultat av en ”utøving” av offentlig myndighet, ved at departementet pålegger en bestemt grad av nedjustering av produksjonskapasiteten hos oppdrettsselskap.

Det ble i kapittel 3.4 konkludert med at karakterisering av produksjonsområde 3 og 4 i form av ”rødt” lys ikke er et ”vedtak” etter fvl. § 2 første ledd bokstav a, fordi beslutningen ikke er ”bestemmende” for rettigheter og plikter. Nedjusteringsbeslutningen fastsetter det endelige svaret på hvor mye produksjonskapasiteten i ”rødt” område skal nedjusteres. Det at nedjusteringsbeslutningen er ”bestemmende for rettigheter og plikter” fvl. § 2 første ledd bokstav a kan følgelig vanskelig bestrides. Det er dessuten forutsatt i høringsnotater fra forvaltningen<sup>160</sup><sup>161</sup> at beslutningen vil være et ”vedtak” etter fvl. § 2 første ledd bokstav a.<sup>162</sup>

Nedjusteringsbeslutningen etter produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd er derfor klart et ”vedtak” etter fvl. § 2 første ledd bokstav a.

---

<sup>160</sup> Nærings- og fiskeridepartementet, *Høringsnotat – Implementering av Meld. St. 16 (2014-2015)*, pkt. 5.1.2, (saksnr. 15/4396).

<sup>161</sup> Fiskeridirektoratet og Mattilsynet, vedlegg 1, s. 54.

<sup>162</sup> Se drøftelsen tilknyttet fvl. § første ledd bokstav a ”bestemmende for rettigheter og plikter” i avhandlingen kap. 3.3.4 og 3.4.4.

## 4.3 Enkeltvedtaksspørsmålet

### 4.3.1 Problemstilling og innledende betraktninger

Problemstillingen er om nedjusteringen etter produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd skal bli gjennomført ved enkeltvedtak eller ved forskrift, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b og c.

Det er bestemt i produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd at nedjustering skal kunne skje ved ”forskrift”. For at beslutningen likevel skal kunne være et enkeltvedtak blir spørsmålet om nedjusteringsbeslutningen etter produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd gjelder ”bestemte personer”, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b. For tolkning av begrepet, se kapittel 3.6.2.

### 4.3.2 Vedtakets formalitet

Vedtaket utforming er som utgangspunkt avgjørende, som forklart i avhandlingens kapittel 3.6.3. Vedtaket om nedjustering etter produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd er enda ikke vedtatt.<sup>163</sup> Det fremgår av produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd at Nærings- og fiskeridepartementet gjennomfører nedjustering i ”forskrift”. Utgangspunktet er derfor at vedtaket vil være en forskrift.

### 4.3.3 Identifikasjon og nye oppdrettsaktører

Som allerede forklart i kapittel 3.6.2 må det være mulig å identifisere adressatene for vedtaket.

Nedjusteringsbeslutningen gjelder oppdrettsaktørene som ligger i produksjonsområde med tildelt ”rødt” lys, jf. § 9 første ledd ”uakseptabel miljøpåvirkning”. Produksjonsområde 3 og 4 fikk ”rødt” lys.<sup>164</sup> Område 3 er Karmøy til Sotra og område 4 er Nordhordland til Stadt, jf. produksjonsområdeforskriften § 3 bokstav c og d.<sup>165</sup>

Som forklart i avhandlingen kapittel 3.6.2 er alle oppdrettsselskap identifiserbare i akvakulturregisteret og på kart på Fiskeridirektoratets hjemmeside. Dette tilsier at

---

<sup>163</sup> IntraFish, *Ingen får redusert kapasitet i 2017*, 2017, intrafish.no.

<sup>164</sup> Regjeringens nettsider, *Regjeringen skrur på trafikklyset*, 2017, regjeringen.no.

<sup>165</sup> Se vedlegg.

nedjusteringsbeslutningen gjelder identifiserbare ”bestemte personer” jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b.

Det kan også ved nedjusteringsbeslutningen argumenteres for at identifikasjon av de berørte parter fordrer at kretsen av aktører i produksjonsområdet forblir den samme.<sup>166</sup> Spørsmålet er derfor om muligheten for at nye oppdrettsselskaper blir tildelt akvakulturtillatelse innenfor ”rødt” område, gjør at det ikke er mulig å identifisere aktørene til enhver tid, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b ”bestemte personer”.

Spørsmålet er om tildeling av nye tillatelser vil medføre at aktørene ikke er identifiserbare.

Det finnes, i likhet med ”gult” område, ingen begrensninger i lov eller forskrift som stenger for tildeling av ny akvakulturtillatelse i allerede ”rødt” produksjonsområde. Dette tilsier at man ikke kan vite sikkert hvilke oppdrettsselskap som befinner seg i ”rødt” område.

Imidlertid vil det også ved ”rødt” lys være mulig å identifisere aktørene som blir tildelt akvakulturtillatelse i etterkant av karakteriseringen, da også nye tillatelser registreres i Akvakulturregisteret.<sup>167</sup> Følgelig er det fortsatt mulig å identifisere aktørene som nedjusteringsbeslutningen gjelder.

For ordens skyld påpekes det at muligheten for at forvaltningen tildeler flere akvakulturtillatelser i ”rød” sone er svært liten. Målet med ”rødt” lys er å kunne redusere biomassen i det aktuelle produksjonsområdet, slik at det blir mindre lus enn tidligere. Ved å ta inn flere oppdrettere i ”rød” sone, motarbeides dette målet. Dette vil altså ikke være en praktisk problemstilling.

Det kan også argumenteres for at eventuell tildeling av nye akvakulturtillatelser i allerede ”rødt” område er usaklig forskjellsbehandling, slik at forvaltningen ikke har kompetanse til å foreta slik tildeling.<sup>168</sup> Tildeling av akvakulturtillatelse innebærer å gi en produksjonskapasitet på 780/945 tonn, og de nye oppdretterne vil således ha bedre vilkår enn de som har fått produksjonskapasiteten sin nedjustert.

Tildeling av nye tillatelser i ”rødt” produksjonsområde vil følgelig ikke ødelegge for at identifikasjon av aktørene er mulig.

---

<sup>166</sup> Se avhandlingen kap. 3.6.2.

<sup>167</sup> Se avhandlingen kap. 3.6.2.

<sup>168</sup> Det gjelder et ulovfestet forbud mot usaklig forskjellsbehandling i norsk rett. Se Eckhoff/Smidt s. 422 flg., og Bernt/Rasmussen s. 97 flg.



#### 4.3.4 Identifikasjon og antall berørte

Gråsoner for om et vedtak gjelder ”bestemte personer” kan oppstå der hvor et vedtak som er utformet generelt, i praksis gjelder for identifiserbare personer.<sup>169</sup> Som forklart i kapittel 4.3.2 trekker formaliteten rundt nedjusteringsbeslutningen i retning av forskrift. Videre er partene identifiserbare, som forklart i kapittel 4.3.3. Situasjonen er altså egnet for å være en gråsoner mellom forskrift og enkeltvedtak.

Dersom vedtaket retter seg mot et lite antall aktører, kan dette være avgjørende for at enkeltvedtaksformen benyttes.<sup>170</sup> Eckhoff/Smidt understreker at enkeltvedtaksformen burde benyttes der hvor antall rettssubjekter som vedtaket retter seg mot er ”meget lite, (f.eks. en enkelt eller to-tre stykker)”<sup>171</sup>.

Lovavdelingen uttalte om skillet mellom forskrift og enkeltvedtak etter prisloven:

”Utgangspunktet er at et forvaltningsvedtak som er gitt generell form, må anses som en forskrift selv om den faktisk bare får anvendelse på noen få personer eller selskaper. Utgangspunktet kan imidlertid fravikes hvis vedtaket gjelder et meget lite antall personer eller selskaper, og det mest naturlige hadde vært å rette vedtaket direkte mot hver enkelt av disse.”<sup>172</sup>

I vårt tilfelle er det snakk om 24 oppdrettsselskaper i PO3 og 26 oppdrettsselskaper i PO4, som omfattes av nedjusteringen.<sup>173</sup> Til sammen er det altså 50 aktører som ligger i ”rødt” område. Det er følgelig ikke snakk om særlig få selskaper.

Selv om et meget lavt antall aktører kan være avgjørende for å benytte enkeltvedtaksformen, betyr ikke det at en enkeltvedtaksform aldri kan benyttes ved et høyere antall aktører. Det at et høyere antall aktører ikke utelukker enkeltvedtak, kan utledes av en avgjørelse hos sivilombudsmannen inntatt i årsmelding fra 1987 s. 109:

---

<sup>169</sup> Eckhoff/Smidt s. 280.

<sup>170</sup> Se Bjørn Sørgeard, Høringsuttalelse – forslag til regelverk for å implementere nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett, 21.09.16, s.5/7, (saksnr. hos NFD 16/3807-74), og LB-1999-3675, og Uttalelse fra Lovavdelingen, jnr. 342/1959E s. 97 (omtalt i Arvid Frihagen, *Forvaltningsrett*, Bind 1, 1991, s. 170.).

<sup>171</sup> Eckhoff/Smidt s. 280.

<sup>172</sup> JDLOV-1992-1266.

<sup>173</sup> Brønnøysundregisteret, Akvakulturregisteret, brreg.no og Fiskeridirektoratet.no, <https://kart.fiskeridir.no>.

”Protestskrivet er rett nok undertegnet av et relativt høyt antall personer (ca. 50), men deres tilknytning til bestemte eiendommer gjør det mulig å individualisere dem i et eventuelt vedtak.”

Saken gjaldt i likhet med vårt tilfelle ca. 50 personer. Argumentet om at det likevel er mulig å individualisere de berørte i et vedtak utelukker derfor ikke enkeltvedtak.

Ombudsmannen konkluderte likevel med at saken måtte behandles etter reglene om forskrift fordi saken gjaldt så mange, og problemstillingen var lik for alle.<sup>174</sup> Om problemstillingen er lik for alle i tilknytning til nedjusteringsbeslutningen vurderes i kapittel 4.3.5 og 4.3.6.

Det fremgår av forarbeider at reguleringsplaner er enkeltvedtak<sup>175</sup>, til tross for at en reguleringsplan kan angå et stort antall grunneiere. Reguleringsplaner kan i stor grad sammenlignes med produksjonsområder ved at det i begge tilfeller vil være mulig å til enhver tid identifisere alle aktørene i et realregister. Dette trekker betydelig i retning av at også vedtak om nedjustering er et enkeltvedtak.<sup>176</sup>

Selv om nedjusteringsbeslutningen ikke gjelder et meget lite antall aktører, er 50 aktører heller ikke et meget høyt antall.

Antall aktører i produksjonsområdene med tildelt ”rødt” lys er følgelig ikke ødeleggende for at personene er identifiserbare. Dette tilsier at nedjusteringsbeslutningen vil gjelde ”bestemte personer”, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b.

### **4.3.5 Generelle eller individuelle vurderinger**

Som nevnt i kapittel 3.6.4 kan et moment være om vurderingene som er foretatt i forbindelse med vedtaket er generelle eller individuelle.

Nærings- og fiskeridepartementet drøfter problemstillingen i et høringsnotat.<sup>177</sup> Det fremgår av høringsnotatet:

”Departementet finner grunn til å understreke at vedtak om reduksjon i produksjonskapasiteten ikke vil bygge på en *individuell vurdering*, noe som gjør det

---

<sup>174</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 1987, s. 109. Omtalt i Graver, *Forvaltningsprosessen*, s. 98.

<sup>175</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 65.

<sup>176</sup> Forutsettes også i Graver, *Forvaltningsprosessen*, s. 97 og Eckhoff/Smidt s. 280.

<sup>177</sup> Se også Fiskeridirektoratet og Mattilsynet, s. 56.

mindre naturlig å bruke enkeltvedtaksformen. En aktørs klage på et vedtak om nedjustering vil ikke være et angrep på forhold som gjelder aktøren, men de generelle forholdene som ligger til grunn for vedtaket om nedjustering for hele produksjonsområdet.”<sup>178</sup>

Det at det ikke skal foretas individuelle vurderinger tilsier i utgangspunktet at beslutningen er en forskrift.

#### 4.3.6 Reelle hensyn

Det fremgår av forarbeider at i vurderingen av om vedtaket er et enkeltvedtak eller en forskrift, skal den enkeltes rettssikkerhet tillegges vekt.<sup>179</sup>

Et eksempel hvor rettssikkerhet ble tillagt vekt er Rt. 2005 s. 117. Saken gjaldt spørsmålet om domstolene kunne prøve tollvesenets skjønn. Det fremgikk eksplisitt av lovtekst og forarbeider at avgjørelsen skal treffes etter tollvesenets skjønn, jf. ”når det etter tollvesenets skjønn ikke er noe å legge vedkommende til last”<sup>180</sup>. Her uttalte Høyesterett at en ikke-overprøving ”ville være i dårlig samsvar med rettssikkerhetshensynet og den rådende rettsoppfatning om omfanget av domstolenes prøvingsrett”<sup>181</sup>. Med dette brøt Høyesterett med den tradisjonelle holdningen til prøving av forvaltningskjønn.

Saken er forskjellig fra vår sak. Vår sak angår ikke domstolenes overprøvingsadgang, men spørsmålet om eventuell overprøving av et høyere forvaltningsorgan. Høyesteretts uttalelse får imidlertid overføringsbetydning til vår sak, fordi den inneholdt generelle betraktninger og argumenter for viktigheten av å overprøve avgjørelser av inngripende karakter. Vår sak er i likhet med nevnte sak rettssikkerhetsmessig problematisk, ved at beslutningen i utgangspunktet synes unntatt overprøving, men at særlig tunge hensyn taler for at det likevel skal være en overprøvingsrett. Dette tilsier at nedjusteringsbeslutningen er et enkeltvedtak som kan påklages.

En nedjustering av produksjonskapasitet vil være sterkt inngripende for oppdrettsaktørene som rammes. Det fremgår av stortingsmeldingen at:

---

<sup>178</sup> Nærings- og fiskeridepartementet, ”Høringsnotat – Implementering av Meld. St. 16 (2014-2015)”, 2016, s. 32, (saksnr. 15/4396).

<sup>179</sup> Innst.O.nr.2 (1966-1967) s. 3.

<sup>180</sup> Lov om toll (tolloven) 10.juni 1966 (opphevet) § 37 siste setning.

<sup>181</sup> Rt. 2005 s. 117, (s. 51).

”En reduksjon på seks prosent i tråd med regjeringens foreslåtte valg av risikoprofil, vil kunne ha vesentlige negative konsekvenser for næringen i det aktuelle produksjonsområdet.”<sup>182</sup>

Omsetningsverdien av laks og ørret fra oppdrett i Rogaland og Hordaland i 2016 var på over 14 milliarder kroner.<sup>183</sup> Regner man med en reduksjon på 6% vil det dreie seg om å fjerne en produksjon til en verdi av 0,5 til 1 milliard kroner.<sup>184</sup>

Oppdrettsaktørene har fortatt betydelige investeringer, og en slik nedjustering kan føre til kutt i arbeidsplasser. Det å få pålegg om nedjustering kan også indikere til samfunnet at oppdrettsselskapene har gjort noe galt, eller har dårligere fisk enn andre selskaper med tildelt ”grønt” eller ”gult” lys. Dette kan resultere i dårlig omdømme.

Det kan på bakgrunn av drøftelsene ovenfor vanskelig tenkes å ha vært lovgivers mening at klagerett skal utelukkes i et slikt tilfelle.

Klageadgang kan resultere i økt arbeidsbyrde for forvaltningen. Effektivitetshensynet taler således mot at nedjusteringsbeslutningen er et enkeltvedtak. Behandling av maksimalt 50 klager<sup>185</sup> vil uansett være mer forholdsmessig enn at 50 oppdrettsaktører risikerer å bli tildelt feil lys. Det er også mulig at flere oppdrettsselskap går sammen om innsending av klagebrev. Sett i forhold til at nedjusteringsbeslutningen være sterkt inngripende, vil effektivitetshensynet måtte tillegges mindre vekt sammenholdt med hensynet til rettssikkerhet.

Graver påpeker at dersom enkelte personer er ”så sterkt berørt på en særegen måte” vil dette kunne tale for at personene gis de utvidete rettigheter som gjelder ved enkeltvedtak.<sup>186</sup>

Selv om alle oppdrettsaktører vil bli tillagt samme prosent nedjustering, vil enkelte oppdrettsselskaper i ”rødt” rammes hardere enn andre. Dette vil særlig gjelde små oppdrettsselskaper med få tillatelser. Oppdrettsselskaper som har tillatelsene sine knyttet til kun røde produksjonsområder vil naturligvis også rammes svært hardt.

---

<sup>182</sup> Meld. St. 16 (2014-2015) s. 84.

<sup>183</sup> Fiskeridirektoratet, *Nøkkeltall fra norsk havbruksnæring 2016*, 2016, fiskeridir.no.

<sup>184</sup> Halfdan Mellbye, Hovednotat, ”Adgangen til å nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområde 3, Bergen, 20. november 2017, s. 4/10. (Saksnummer hos NFD: 17/5939).

<sup>185</sup> Oppdrettsselskapene i ”rødt” område er 50 stk til sammen, se avhandlingen kap. 4.3.3.

<sup>186</sup> Graver, *Forvaltningsprosessen*, s. 98.

Reelle hensyn trekker derfor i retning av at enkeltvedtaksformen bør benyttes.

#### **4.3.7 Oppsummering og konklusjon**

Oppsummert trekker produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd ”forskrift” i retning av forskrift. På den andre siden er partene identifiserbare og det foreligger tunge reelle hensyn som trekker i retning av enkeltvedtak.

Det heter i forarbeider at man i tvilstilfelle bør anse vedtaket som individuelt, og således som enkeltvedtak.<sup>187</sup>

De beste grunner taler etter dette for at beslutning om nedjustering er et enkeltvedtak. Oppdretterne i ”rødt” område karakterisert 30.10.17 kan derfor som utgangspunkt klage etter fvl. § 28.

---

<sup>187</sup> Innst.O.nr.2 (1966-1967) s 3-4.

## 5 Avsluttende bemerkninger

Avhandlingen har konkludert med at beslutning om tildeling av ”gult” lys etter produksjonsområdeforskriften § 10, jf. § 8 andre ledd andre setning, er et enkeltvedtak etter fvl. § 2 første ledd bokstav a og b. Avhandlingen finner at tildeling av ”rødt” lys ikke oppfyller vilkårene for enkeltvedtak.

Imidlertid vil også oppdretterne med tildelt ”rødt” lys ha klagerett i behold, ved at selve nedjusteringsvedtaket etter produksjonsområdeforskriften § 9 er et enkeltvedtak og følgelig kan påklages.

Oppdretterne som er ”part” i sakene tilknyttet tildeling av ”gult” lys og nedjusteringsbeslutningen etter fvl. § 3 og som har fulgt reglene for klage i fvl. kapittel 6, har derfor rett til å få behandlet en klage, jf. fvl. § 28.

Det kan utledes enkelte generelle holdepunkter fra avhandlingens spesifikke drøftelser og konklusjoner, som angår terskelen mellom forskjellige forvaltningsrettslige avgjørelser.

Angående grensen mellom prosessledende avgjørelser og vedtak kan det utledes at en beslutning foretatt av forvaltningen ikke nødvendigvis er en prosessledende avgjørelse, selv om beslutningen er utformet og saksbehandlet som en prosessledende avgjørelse.<sup>188</sup>

Det kan også trekkes enkelte generelle konklusjoner om grensen mellom forskrift og enkeltvedtak. Avhandlingen fant det forsvarlig å konkludere med at karakteriseringsbeslutningen hva gjelder fastsettelsen av ”gult” lys er et forvaltningsrettslig enkeltvedtak, til tross for at det formelle tilsa verken enkeltvedtak eller forskrift.<sup>189</sup>

Videre fant avhandlingen at forskriftstekst som uttrykkelig bestemmer at en beslutning skal gjennomføres som forskrift, ikke nødvendigvis står i veien for å likevel anse beslutningen som et forvaltningsrettslig enkeltvedtak etter en nærmere, konkret vurdering.<sup>190</sup>

Videre kan det trekkes ut av drøftelsene at beslutninger foretatt av forvaltningen som har likhet med unnlater, kan oppfylle vilkårene for vedtak og enkeltvedtak etter fvl. § 2 første ledd bokstav a og b.<sup>191</sup>

---

<sup>188</sup> Se avhandlingen kap. 3.3.4.

<sup>189</sup> Se avhandlingen kap. 3.6.6.

<sup>190</sup> Se avhandlingen kap. 4.3.

Selv om avhandlingen har konkludert med at beslutning om ”gult” lys og nedjusteringsbeslutningen er enkeltvedtak og kan påklages, vil ikke alltid en forvaltningsrettslig overprøving ivareta rettssikkerheten til klagerne. Det kan stilles spørsmål ved klagerettens verdi og graden av reell overprøving i dette tilfellet. Regjeringen er klageinstans ved overprøving av karakteriseringsbeslutningen og nedjusteringsbeslutningen. Først og fremst er Regjeringen i utgangspunktet ikke et saksbehandlingsorgan. Regjeringen overstyrer videre sjelden departementene – som jo er styrt av egne statsråder. Videre er det problematisk at Regjeringen som forvaltningsorgan ikke er spesialister innen forvaltning av oppdrettsnæringen.

Disse problemene kunne tenkelig vært løst dersom vedtakene ble truffet av Fiskeridirektoratet i første instans. Da ville klageinstans vært Nærings- og fiskeridepartementet, som kunne prøvd saken fullt ut.

På bakgrunn av det ovennevnte kan det stilles spørsmål ved om partene får en reell overprøving av vedtakene ved forvaltningsrettslig klagerett. Dette er imidlertid et prinsipielt spørsmål som vil kreve en bredere analyse enn denne avhandlingen kan ramme.

---

<sup>191</sup> Se avhandlingen kap. 3.3 og 3.6.

# Litteraturliste

## Bøker

Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, bind 1, 2. utgave, (Bergen 2011).

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

Frihagen, Arvid, *Forvaltningsrett i hovedtrekk*, (Bergen 1978).

Frihagen, Arvid, *Forvaltningsrett*, bind 1, 3. utgave (Oslo 1991).

Frihagen, Arvid, *Forvaltningsrett*, bind 2, 5. utgave (Bergen, 1992)

Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utgave, (Oslo 2015).

Graver, Hans Petter, *Forvaltningsprosessen*, (Oslo 1996).

Mellbye, Halfdan, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, (under publisering, tilgang med tillatelse fra forfatter) <https://www.universitetsforlaget.no/nettbutikk/rettslig-regulering-av-norsk-akvakultur-uf.html>

Woxholth, Geir, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 5. utgave, (Oslo 2011)

## Artikler

Boe, Erik, ”Klagerett når myndigheter unnlater å bruke kompetanse”, *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, Universitetsforlaget, 1999, s. 5-75.

## Norske lover

1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven, GrL.), 17. mai 1814



- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.) 10. februar 1967
- 1981 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven, forurl.) 13. mars 1981 nr. 6.
- 1985 Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. (fiskeoppdrettsloven) 14. juni 1985 nr. 68 (OPPHEVET)
- 2000 Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) 25. november 2000 nr. 82
- 2003 Lov om akvakultur (akvakulturloven, akvkul.) 17. juni 2005 nr. 79
- 2003 Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven, matl.) 19. desember 2003 nr. 124
- 2008 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) 27. juni 2008 nr. 71
- 2009 Lov om naturmangfold forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven, nml.) 19. juni 2009 nr. 100
- 2009 Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven) 17. april 2009 nr. 19
- 2009 Lov om dyrevelferd (dyrevelferdsloven) 19. juni 2009 nr. 97

### **Forskrifter**

- 2004 Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) 22. desember 2004 nr. 1798
- 2008 Forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftforskriften) 17. juni 2008
- 2012 Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg (lakselusforskriften) 5. desember 2012 nr. 1140
- 2017 Forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften), 16. januar 2017 nr. 61

2017 Forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017-2018

### **Forarbeider**

- NUT 1958:3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning
- Ot.prp.nr.38 (1964-1965) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Innst.O.nr.2 (1966-1967) Innstilling fra justiskomiteén om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Ot.prp.nr.27 (1968-1969) Om lov om ikraftsettelse av forvaltningsloven og om endringer av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover
- Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

### **Offentlige dokumenter som fordrer innsynsbejæring**

- 2016 Fiskeridirektoratet og Mattilsynet, Oppfølging av Meld. St. 16 (2014-2015), Delprosjekt 2.4 Forvaltning, Vurderinger og forslag til nødvendige endringer for å implementere det nye systemet for kapasitetsjusteringer, utgitt 10.01.2016. Saksnummer hos Nærings- og fiskeridepartementet 14/5189-24.
- 2016 Bjørn Sørgård, Høringsuttalelse – Forslag til regelverk for å implementere nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett, skrevet 21.09.2016, saksnummer hos Nærings- og fiskeridepartementet dokument 74 i 16/3807.
- 2016 Halfdan Mellbye, PO3 Vekstinkubator, Adgangen til å nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområde 3, skrevet 07.09.2016, saksnummer hos Nærings- og fiskeridepartementet dokument 65 i 15/4396. (Inkludert 3 vedlegg).

- 2017 Halfdan Mellbye, PO3 Vekstinkubator, Adgangen til å nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområde 3, skrevet 20.11.2017, saksnummer hos Nærings- og fiskeridepartementet dokument 1 i 17/5939. (Inkludert 3 vedlegg).
- 2017 Halfdan Mellbye, PO3 Vekstinkubator, Klage over vedtak om vurdering av miljøpåvirkningen i produksjonsområde 3, Bergen, skrevet 20.11.2017, saksnummer hos Nærings- og fiskeridepartementet 17/5939.
- 2017 Nordfjord Laks AS, Klage på beslutning om uakseptabel miljøpåvirkning – ”rødt lys” – for tillatelser hjemmehørende i produksjonsområde 4, Bergen, skrevet 20.11.2017, saksnummer hos Nærings- og fiskeridepartementet 17/5923.
- 2017 K. Strømmen Lakseoppdrett AS, Klage på beslutning om uakseptabel miljøpåvirkning – ”rødt lys” – for tillatelser hjemmehørende i produksjonsområde 4, Bergen, skrevet 20.11.2017, saksnummer hos Nærings- og fiskeridepartementet 17/5924.
- 2017 Landøy Fiskeoppdrett AS, Klage på beslutning om uakseptabel miljøpåvirkning – ”rødt lys” – for tillatelser hjemmehørende i produksjonsområde 4, Bergen, skrevet 20.11.2017, saksnummer hos Nærings- og fiskeridepartementet 17/5925.

### **Andre offentlige dokumenter**

- 2015 Det kongelige nærings- og fiskeridepartement, Meld.St.16 (2014-2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, publisert 20.03.2015.
- 2016 Det kongelige nærings- og fiskeridepartement, Høringsnotat – Implementering av Meld. St. 16 (2014-2015), skrevet 24.06.2016. Tilgjengelig på:  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c9a57b93b9a04cabb67665314dc3bbd6/horingsnotat.pdf> eller saksnummer hos Nærings- og fiskeridepartementet 15/4396.
- 2016 Advokatforeningen, Forslag til regelverk for å implementere nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett, skrevet 21.09.2016. Tilgjengelig under høringsuttalelser på:  
<https://www.advokatforeningen.no/aktuelt/horingsuttalelser/2016/september/forslag->

[til-regelverk-for-a-implementere-nytt-system-for-kapasitetsjusteringer-i-lakse--og-orretoppdrett/](#) eller saksnummer hos Nærings- og fiskeridepartementet 15/4396.

- 2017 Nilsen, F., Ellingsen, I., Finstad, B., Jansen, P.A., Karlsen, Ø., Kristoffersen, A., Sandvik, A.D., Sægrov, H., Ugedal, O., Vollset, K.W., Myksvoll, M.S., Vurdering av lakselusindusert villfiskdødelighet per produksjonsområde i 2016 og 2017, Rapport fra ekspertgruppe for vurdering av lusepåvirkning, publisert 2017. Tilgjengelig på [https://www.regjeringen.no/contentassets/b352699b485d471fa50b9efdfb28dce/eksper\\_tgruppe\\_hovedrapporten\\_2017.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/b352699b485d471fa50b9efdfb28dce/eksper_tgruppe_hovedrapporten_2017.pdf)
- 2017 Havforskningsinstituttet, Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2017, Fisken og havet, særnummer 2-2017 [https://www.imr.no/filarkiv/2017/05/risikorapport\\_2017.pdf/nn-no](https://www.imr.no/filarkiv/2017/05/risikorapport_2017.pdf/nn-no) (Sisert 31.05.2018)
- 2018 Havforskningsinstituttet, Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2018, Fisken og havet, særnummer 1-2018 [https://www.imr.no/publikasjoner/andre\\_publikasjoner/risikovurdering\\_miljovirkninger\\_av\\_norsk\\_fiskeoppdrett/nn-no](https://www.imr.no/publikasjoner/andre_publikasjoner/risikovurdering_miljovirkninger_av_norsk_fiskeoppdrett/nn-no) (Sisert 20.03.2018)
- 2018 Ernst & Young, The Norwegian Aquaculture Analysis 2017, publisert 2018. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY\\_-\\_The\\_Norwegian\\_Aquaculture\\_Analysis\\_2017/\\$FILE/EY-Norwegian-Aquaculture-Analysis-2017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_The_Norwegian_Aquaculture_Analysis_2017/$FILE/EY-Norwegian-Aquaculture-Analysis-2017.pdf) (Sisert 15.03.2018)
- 2016 Vitenskapelig råd for lakseforvaltning, Status for norske laksebestander i 2016, nr. 9, Trondheim, publisert 06.2016.

### **Rettspraksis**

Rt. 1992 s. 1235

Rt. 1995 s. 20

Rt. 1999 s. 1517

Rt. 2005 s. 117

## **Sivilombudsmannen**

1987 Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), årsmelding 1987.

1999 Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), årsmelding 1999.

2013 Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), årsmelding 2013.

2016 Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), årsmelding 2016.

Somb. 1997 s. 10 (inntatt i årsmelding 1997).

Somb. 1997 s. 11 (inntatt i årsmelding 1997).

Somb. 1998 s. 824 (inntatt i årsmelding 1999).

Somb. 1999 s. 3 (inntatt i årsmelding 1999).

## **Lovavdelingens uttalelser**

JDLOV-1992-1266 Justisdepartementets lovavdeling, Lovavdelingens uttalelser, 25.06.1992, saksgang 92/02074 E 1266/92 E TM/GS/TH.

JDLOV-2001-2288 Justisdepartementets lovavdeling, Lovavdelingens uttalelser, 08.05.2001, saksgang 01/2288 EO ØR/OCH.

Justisdepartementets lovavdeling, Lovavdelingens uttalelser, Jnr. 342/1959E, (omtalt i Eckhoff/Smidt, *Forvaltningsrett*, s. 281 og i Frihagen, *Forvaltningsrett*, Bind 1, s. 170).

## **Internett**

Aquabyte Aquabyte.no <https://www.aquabyte.no/index.html>  
(Sisert 11.03.2018)

Bekkedal, Tarjei *Til § 2, første ledd, bokstav a – ”vedtak”*, publisert  
03.10.2009

- <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1967-02-10/§2?searchResultContext=932> (Sist sjekket 27.05.2018)
- Berge, Aslak *HI-forsker om lakselus: - Modellen er under utvikling, og vi ser ikke bort fra at det kan bli justeringer*, publisert 08.03.2018, <https://ilaks.no/hi-forsker-om-lakselus-modellen-under-utvikling-og-vi-ser-ikke-bort-fra-at-det-kan-bli-justeringer/> (Sisert 09.03.2018)
- Bergens Tidende *Havforskningsinstituttet må ikke være skråsikre*, publisert 21.03.2018, <https://www.bt.no/btmeneringer/debatt/i/6n8OG0/Havforskningsinstituttet-ma-ikke-vare-skrasikre> (Sisert 21.03.2018)
- Berglihn, Harald *Ny rapport: Lakselus dreper en av ti villaks*, publisert 28.06.2017, <https://www.dn.no/nyheter/2017/06/28/0900/Fiske/ny-rapport-lakselus-dreper-en-av-ti-villaks> (Sist sjekket 27.05.2018)
- Brønnøysundregistrene Akvakulturregisteret, tilgjengelig på <https://www.brreg.no/om-oss/oppgavene-vare/alle-registrene-vare/om-akvakulturregisteret/> (Sist sjekket 27.05.2018)
- Fiskeridirektoratet *Biomasse*, oppdatert 20.09.2016, <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Drift-og-tilsyn/Biomasse> (Sisert 13.05.2018)
- Fiskeridirektoratet Yggdrasil kartløsning, tilgjengelig under kart – akvakultur på <https://kart.fiskeridir.no/> (Sist sjekket 27.05.2018)

- Fiskeridirektoratet Nøkkeltall fra norsk havbruksnæring 2016. Tilgjengelig under statistiske publikasjoner på <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Statistiske-publikasjoner/Noekkeltall-for-norsk-havbruksnaering> (Sist sjekket 27.05.2018)
- Furuset, Anders *Ingen får redusert kapasitet i 2017*, publisert 17.01.2017, <http://www.intrafish.no/nyheter/1207310/ingen-faar-reduert-kapasitet-i-2017> (Sisert 03.04.2017)
- Gytri, Anna *Trur på femdobling innan 2050*, publisert 10.02.2014, <https://www.nrk.no/sognogfjordane/trur-pa-femdobling-innan-2050-1.11531638> (Sisert 25.01.2018)
- Havforskningsinstituttet *Tråling*, publisert 01.08.2017, [https://www.imr.no/temasider/redskap\\_og\\_teknologi/tral/nb-no](https://www.imr.no/temasider/redskap_og_teknologi/tral/nb-no) (Sisert 22.03.2018)
- Hauge, Marie *Ekspertgruppe skal se på data for lusepåvirkning*, publisert 27.02.2017 [https://www.hi.no/nyhetsarkiv/2017/februar/ekspertgruppe\\_skal\\_se\\_pa\\_data\\_for\\_lusepavirkning/nb-no](https://www.hi.no/nyhetsarkiv/2017/februar/ekspertgruppe_skal_se_pa_data_for_lusepavirkning/nb-no) (Sist sjekket 27.05.2018)
- Hosteland, Linn Therese Skår *Gir begrensede vekstmuligheter*, publisert 01.11.2017, <https://www.kyst.no/article/gir-begrensede-vekstmuligheter/> (Sisert 18.02.2018)
- Hosteland, Linn Therese Skår *Uenig i rødt lys – vil gjøre alt vi kan for å snu det til grønt*, publisert 02.11.2017, <https://www.kyst.no/article/uenig-i-roedt-lys-vil-gjoere-alt-vi-kan-for-aa-snu-det-til-groent/> (Sist sjekket 27.05.2018)

- Hosteland, Linn Therese Skår *Reagerer på Mellbyes trafikklys-kritikk*, publisert 10.11.2017, <https://www.kyst.no/article/reagerer-paa-mellbyes-trafikklys-kritikk/> (Sist sjekket 27.05.2018)
- iLaks-redaksjonen *Lakselus og effekter på villaks – modeller og virkelighet*, publisert 22.03.2018, <https://ilaks.no/lakselus-og-effekter-pa-villaks-modeller-og-virkelighet/> (Sisert 01.04.2018)
- IntraFish-redaksjonen *Heldigvis skal ikke ekspertgruppen gjøre det*, publisert 16.08.2017, <http://www.intrafish.no/nyheter/1328595/heldigvis-skal-ikke-ekspertgruppen-gjore-det> (Sist sjekket 27.05.2018)
- Jensen, Pål Mugaas *Trafikklys: - En veldig spesiell saksbehandling jeg aldri har sett før*, publisert 09.11.2017, <https://www.kyst.no/article/trafikklys-en-veldig-spesiell-saksbehandling-jeg-aldri-har-sett-foer/> (Sist sjekket 27.05.2018)
- Marine Harvest *Laksens Livssyklus*, <http://marineharvest.no/products/seafood-value-chain/> (Sist sjekket 27.05.2018)
- Mattilsynet *Fisk og sjømat*, publisert 05.07.2013, [https://www.mattilsynet.no/mat\\_og\\_vann/produksjon\\_av\\_mat/fisk\\_og\\_sjomat/](https://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/produksjon_av_mat/fisk_og_sjomat/) (Sist sjekket 27.05.2018)
- Mellbye, Halfdan *Trafikklyssystem i strid med Grunnloven*, publisert 28.10.2016, <http://fiskejuss.no/2016/10/trafikklyssystem-i-strid-med-grunnloven/> (Sist sjekket 27.05.2018)
- Mellbye, Halfdan *Produksjonsområdene i akvakultur – et demokratisk problem*, publisert 01.06.2017, <http://fiskejuss.no/2017/06/produksjonsomradene-i->



- [akvakultur-et-demokratisk-problem/](#) (Sist sjekket 27.05.2018)
- Miljødirektoratet *Fiskeoppdrett*, publisert 29.10.2015,  
<http://www.miljostatus.no/tema/hav-og-kyst/fiskeoppdrett/> (Sist sjekket 27.05.2018)
- NRK 1 *Den fantastiske villaksen*, episode 1,  
<https://tv.nrk.no/serie/den-fantastisk-villaksen/DVNA52000116/sesong-1/episode-1> (Sist sjekket 27.05.2018)
- Regjeringen Pressemelding: *Bærekraftig og forutsigbar vekst for laks*, 20.03.2015,  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/barekraftig-og-forutsigbar-vekst-for-laks/id2401801/> (Sist sjekket 27.05.2018)
- Regjeringen Pressemelding: *Regjeringen skrur på trafikklyset*, publisert 30.10.2017  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-skrur-pa-trafikklyset/id2577032/> (Sist sjekket 27.05.2018)
- Regjeringen *Vurdering av lakselusindusert villfiskdødelighet per produksjonsområde i 2016 og 2017*, publisert 31.03.2017,  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/b352699b485d471fa50b9efdfb28dce/ekspertgruppe\\_hovedrapporten\\_2017.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/b352699b485d471fa50b9efdfb28dce/ekspertgruppe_hovedrapporten_2017.pdf) (Sist sjekket 27.05.2018)
- Sandberg, Per *Er fisk den nye oljen*, publisert 02.2016,  
<http://www.fiskerioghavbruk.no/havbruksnaeringen/er-fisk-den-nye-oljen> (Sist sjekket 27.05.2018)
- Sandberg, Per *Villaksen er trafikkonstabel*, publisert 09.11.2017,  
<https://www.dagbladet.no/kultur/villaksen-er-trafikkonstabel/68863151> (Sist sjekket 31.05.2018)

Sjømat Norge

*Om lakselus*, publisert <http://lusedata.no/om-lakselus/>  
(Sist sjekket 27.05.2018)

Trana, Kjartan

og Sigurd Steinum

Mattilsynet: - Bildene gjør dypt inntrykk, publisert  
10.11.2016, <https://www.nrk.no/trondelag/skrekkbilder-fra-oppdrettsanlegg-pa-froya-1.13221944> (Sist sjekket  
27.05.2018)