

# EØS-rettslige krav til miljøtilstanden i kystvann

Om vanddirektivets betydning for fiskeoppdrett i sjø

Av Anne Lodding Gabrielsen

STORTINGETS UTREDNINGSSSEKSJON


PERSPEKTIV 01/21



---

Layout og trykk: Stortingets grafiske seksjon, 2021

Foto: Salomonfacts

 Svanemerket trykksak, 2041 0654

## Forord

Denne artikkelen er basert på min masteroppgave om vanndirektivets betydning for fiskeoppdrett i sjø, levert ved Universitetet i Oslo i juni 2020. Temaet som behandles er innholdet i vanndirektivets forbud mot forringelse av miljøtilstanden i kystvann med tilhørende unntak, og kravenes betydning for reguleringen av fiskeoppdrett i Norge. Fremstillingen omfatter alle de temaene som behandles i masteroppgaven, men analysene er komprimert en god del for å gjøre stoffet mer tilgjengelig. Det innebærer at flere lengre drøftelser er tatt ut.<sup>1</sup>

Opggaven ble skrevet mens jeg var ansatt som studentstipendiat i Stortingets utredningsseksjon og var tilknyttet Senter for europarett ved Universitetet i Oslo. Jeg vil rette en stor takk til alle i seksjonen for en fin tid med interessante arbeidsoppgaver. Særlig vil jeg takke juridisk seniorrådgiver Turid Urke for all hjelp og oppmuntring, og mine kontorkamerater og quiz-medarrangører Isa og Vilde for kollokvering og utallige kaffepauser. Jeg vil også takke bibliotekar Jeannette Berseth for hennes engasjement for oppgaven og kyndige hjelp gjennom hele året på Stortinget.

Jeg står i særlig takknemlighetsgjeld til min veileder Finn Arnesen for hjelp til valg av tema og for god og kyndig veiledning og oppmuntring underveis. Jeg vil også rette en stor takk til biolog Anders Iversen, toksikolog Rune Pettersen og jurist Anne Stoltenberg, alle i Miljødirektoratet, for god og tiltrengt hjelp da jeg forstod at egne naturvitenskapelige ferdigheter kom til kort. Jeg ønsker også å takke både jusprofessor Sigrid Eskeland Schütz ved Universitetet i Bergen og bibliotekar ved Senter for europarett, Inger Hamre, for deres kyndige hjelp. Til sist vil jeg takke venner og familie for støtte og oppmuntring underveis, særlig mamma og Gro, Tonje, Kine, Morten, Ane Cathinka og Ida for gjennomlesning av oppgaven. Aller mest vil jeg likevel takke Adrian og Daniel.

Oslo, 17. november 2020

Anne Lodding Gabrielsen

---

<sup>1</sup> For mer utførlige drøftelser, se Anne Lodding Gabrielsen, «EØS-rettslige krav til miljøtilstanden i kystvann – Om vanndirektivets betydning for fiskeoppdrett i sjø.», *Marlus* nr. 539, Oslo 2021 eller få masteroppgaven tilsendt ved henvendelse til: [anne.lodding.gabrielsen@gmail.com](mailto:anne.lodding.gabrielsen@gmail.com).

## INNHold

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1.    | INNLEDNING .....  | 4  |
| 2.    | EØS-RETTLIGE KRAV TIL FORVALTNINGEN AV KYSTVANN .....                         | 6  |
| 2.1   | Innledning .....  | 6  |
| 2.2   | Direktivets klassifiseringssystem .....                                       | 7  |
| 2.3   | Plikten til å forebygge forringelse av miljøtilstanden i kystvann .....       | 8  |
| 2.4   | Unntak ved tildeling .....  | 10 |
| 2.4.1 | Innledning .....  | 10 |
| 2.4.2 | Hovedvilkår .....   | 10 |
| 2.4.3 | Tilleggsvilkår.....   | 11 |
| 2.5   | Nærmere om kravene til forundersøkelser .....                                 | 14 |
| 2.6   | Forbudets betydning i drifts- og avviklingsfasen .....                        | 15 |
| 2.6.1 | Innledning .....  | 15 |
| 2.6.2 | Drift .....   | 15 |
| 2.6.3 | Avvikling.....  | 17 |
| 3.    | KRAVENES BETYDNING FOR REGULERINGEN AV FISKEOPPDRETT I NORGE ....             | 18 |
| 3.1   | Innledning .....  | 18 |
| 3.2   | Kravene som rettslige skranker .....  | 19 |
| 3.3   | Systemet for fiskeoppdrett i Norge .....                                      | 19 |
| 3.4   | Utredning .....   | 21 |
| 3.5   | Tildeling .....   | 24 |
| 3.5.1 | Innledning .....  | 24 |
| 3.5.2 | Vilkåret tillatt forringelse fra «svært god» til «god» tilstand .....         | 28 |
| 3.5.3 | Vilkåret «ny».....  | 28 |
| 3.5.4 | Hovedvilkåret ny «bærekraftig aktivitet» .....                                | 29 |
| 3.5.5 | Avbøtende og kompenserende tiltak .....                                       | 29 |
| 3.5.6 | Avveining av samfunnsnytte og tap av miljøkvalitet.....                       | 30 |
| 3.5.7 | Miljømessig vesentlig bedre løsninger.....                                    | 30 |
| 3.5.8 | Kravenes betydning for vilkårsbruk i lokalitetstillatelsen.....               | 31 |
| 3.5.9 | Sammenfatning.....  | 31 |
| 3.6   | Drift .....   | 31 |
| 3.6.1 | Innledning .....  | 31 |
| 3.6.2 | Forbudets betydning for forsvarlighetsvurderingen i akvakulturloven § 10..... | 32 |
| 3.6.3 | Overvåking av miljøtilstanden i driftsfasen .....                             | 33 |
| 3.6.4 | Omgjøring og tilbaketrekking av tillatelser.....                              | 36 |

|     |                                 |    |
|-----|---------------------------------|----|
| 3.7 | Avvikling.....                  | 38 |
| 4.  | AVSLUTNING.....                 | 39 |
| 5.  | KILDER.....                     | 41 |
|     | <b>Direktiver</b> .....         | 41 |
|     | <b>Norske lover</b> .....       | 41 |
|     | <b>Norske forskrifter</b> ..... | 42 |
|     | <b>EU/EØS</b> .....             | 42 |
|     | <b>Norsk rett</b> .....         | 43 |
|     | <b>Rettspraksis</b> .....       | 43 |
|     | <b>EU-domstolen</b> .....       | 43 |
|     | <b>Litteratur</b> .....         | 45 |
|     | <b>Nettsider</b> .....          | 45 |

## 1. INNLEDNING

Det er knyttet miljøutfordringer til fiskeoppdrett i sjø, blant annet i form av påvirkning på vannkvaliteten i områder der det drives havbruk. Denne påvirkningen skjer gjennom utslipp av oppløste og partikulære organiske forbindelser som fôrrester og fekalier, løste uorganiske næringssalter som nitrogen og fosfor, miljøgifter fra oppdrettsfôret, kobber brukt som impregneringsmiddel, legemidler, og dessuten mikroplast fra slitasje på anleggene.<sup>2</sup> En betydelig del av den miljømessige reguleringen av fiskeoppdrett tar derfor sikte på å beskytte vannmiljøets kvalitet. Det har blant annet gitt seg utslag i regler om at tildeling av lokalitetstillatelse bare kan gis om den er «miljømessig forsvarlig», krav om at miljøtilstanden ved etablering, drift og avvikling av virksomheten dokumenteres, og oppryddingsplikt ved avvikling av fiskeoppdrettsvirksomhet.<sup>3</sup>

EØS-avtalen<sup>4</sup> inneholder bestemmelser som skal sikre miljøet. I avtalens vedlegg XX, som omhandler miljø, finner vi vanddirektivet (direktiv 2000/60/EF).<sup>5</sup> Temaet i denne fremstillingen er plikten etter direktivet til å forebygge forringelse av miljøtilstanden i kystvann og kravets betydning for reguleringen av fiskeoppdrett i Norge.

Etter produktdekningsregelen i EØS-avtalen art. 8(3) bokstav a får bestemmelsene i avtalen, med mindre noe annet er bestemt, bare anvendelse for varer som dekkes av kapittel 25 til 97 i det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer (HS). Hverken villfisk eller oppdrettsfisk omfattes av disse kapitlene, og EØS-avtalen kommer dermed ikke til anvendelse på disse varene, med mindre avtalen selv gir et særskilt grunnlag for det. Direktivkravene er imidlertid generelle krav til miljøtilstanden i medlemsstatenes vannforekomster, og har derfor betydning for all virksomhet som drives i vannforekomstene, herunder oppdrettsaktivitet. Disse ikke-sektorspesifikke kravene får derfor ikke innsnevret sitt anvendelsesområde som følge av produktdekningsregelen i EØS-avtalen art. 8(3).

Hverken vanddirektivet eller annen miljølovgivning i EU regulerer fiskeoppdrett direkte. Likevel har flere av unionens miljørettsakter, som vanddirektivet, betydning for tildeling av tillatelse til denne formen for virksomhet i EU, og for driften og avviklingen av den. Direktivets har en økosystembasert tilnærming,<sup>6</sup> og tar derfor utgangspunkt i vannresipientenes miljøtilstand – *vannmiljøets kvalitet* – snarere enn de utslippene og den forurensingen som tilføres resipientene. Direktivet oppstiller ambisiøse miljømål som tar sikte på å oppnå minst *god tilstand* i alle Europas vannforekomster innen nærmere angitte frister, og å *forebygge forringelse* av miljøtilstanden i alle vannforekomster. Dette innebærer at forringelse av miljøtilstanden<sup>7</sup> i utgangspunktet er forbudt, og at ny aktivitet som kan medføre forringelse ikke kan tillates, med mindre kriteriene i direktivet er oppfylt.<sup>8</sup>

Fremstillingen er en analyse av hvordan dette forbudet mot forringelse av miljøtilstanden i kystvann, med tilhørende unntak, påvirker reguleringen av fiskeoppdrett i Norge. Formålet er å

---

<sup>2</sup> Regjeringen (2018) s. 103.

<sup>3</sup> Se lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) § 6 første ledd bokstav a og §§ 11 og 13 med tilhørende forskrifter.

<sup>4</sup> Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Oporto 2. mai 1992.

<sup>5</sup> «Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger». Direktivet omtales også som EUs rammedirektiv for vann og vannrammedirektivet.

<sup>6</sup> Se eksempelvis Bugge (2019) s. 357 eller Langlet og Mahmoudi (2016) s. 224.

<sup>7</sup> «Miljøtilstanden» og «vannkvaliteten» i forekomstene, samt «vannmiljøets kvalitet», brukes som synonymer i den videre fremstillingen.

<sup>8</sup> Lagt til grunn av EU-domstolen i storkammersaken C-461/13 *Weser*.

bringe på det rene *hvilke krav* EØS-retten stiller og analysere hvordan disse kravene *virker inn* på tolkningen og anvendelsen av oppdrettsbestemmelser gitt av norske myndigheter, samt hvilken betydning kravene skal gis ved fastsetting av vilkår i individuelle tillatelser gitt med hjemmel i disse.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Systemet for tildeling av tillatelser er utformet med utgangspunkt i at det er nedlagt et generelt forbud mot å drive akvakulturvirksomhet, som akvakulturloven gir forvaltningen kompetanse til å gjøre unntak fra. Ved tildeling av tillatelser fastsettes det både rettigheter og plikter for oppdretterne. Disse fremgår dels av det aktuelle enkeltvedtak og dels av det generelle regelverket. Vi kommer nærmere tilbake til dette konsesjonssystemet i kapittel 3.

## 2. EØS-RETTLIGE KRAV TIL FORVALTNINGEN AV KYSTVANN

### 2.1 Innledning

En viktig drivkraft bak EU-samarbeidet og opprettelsen av det indre marked var hensynet til økonomisk utvikling. Like fullt har det gjennom flere tiår vært en forståelse for at også ikke-økonomiske formål er sentrale, og EU-domstolen har i flere avgjørelser understreket viktigheten av miljøhensyn. I sak 240/83 *ADBHU* la domstolen til grunn at beskyttelse av miljøet «...er et af Fællesskabets grundlæggende formål.»<sup>10</sup>

Som en konsekvens av at Europas vannressurser var utsatt for økende press fra den «konstante stigning i efterspøringslen efter vand i tilstrækkelige mængder og af god kvalitet til alle anvendelsesformål»,<sup>11</sup> ble vanddirektivet vedtatt av Europaparlamentet 23. oktober 2000. Rettsakten er omfattende og ambisiøs. Den skal ikke bare sikre beskyttelse og bærekraftig bruk av vannmiljøet. Direktivet krever også at medlemsstatene iverksetter forebyggende og forbedrende tiltak for å sikre miljøtilstanden i grunnvann, ferskvann og kystvann.<sup>12</sup> Pliktsubjekt for kravene er medlemsstatene, og dette omfatter også alle underliggende myndigheter.<sup>13</sup>

Direktivets geografiske virkeområde rekker én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Det innebærer for de fleste medlemsstatene at grensen er trukket om lag to kilometer utenfor kystlinjen. Ettersom Norge trekker grunnlinjen fra ytterste skjær og holmer, og disse kan ligge langt fra fastlandet, er store kystområder, herunder områder som brukes til oppdrett, omfattet av det geografiske anvendelsesområdet. Samtidig ligger disse områdene innenfor territorialfarvannets yttergrense, slik at det ikke oppstår problemstillinger knyttet til EØS-avtalens geografiske virkeområde.<sup>14</sup>

Rettsakten skiller mellom to hovedtyper av vann: Grunnvann og overflatevann (innlandsvann, brakkvann og kystvann). For oppdrettsvirksomhet er det overflatevannsføremønstre i kystvann som er av interesse.

Hovedelementene i direktivets materielle krav knyttet til overflatevannsføremønstre fremgår av art. 4(1)(a). Bestemmelsen angir to særskilte, men tett forbundne forpliktelser: For det første skal medlemsstatene *forebygge forringelse* av miljøtilstanden i vannforekomstene.<sup>15</sup> For det andre

---

<sup>10</sup> Sak 240/83 *ADBHU*, avsn. 13. Det samme er lagt til grunn i etterfølgende praksis, blant annet i sak C-41/11, der EU-domstolen fastslo at «...formålet med miljøbeskyttelse, som udgør et af Unionens væsentligste tværgående og grundlæggende mål...», se avsn. 57. Også EUs pakt om grunnleggende rettigheter gir anvisning på et høyt nivå for beskyttelse av miljøet. Selv om pakten ikke er innlemmet i EØS-avtalen, kan den tenkes å få betydning for fortolkningen av EØS-relevant EU-rett. For mer om dette, se eksempelvis Fredriksen og Mathisen (2018) s. 42. Spørsmålet vil ikke bli behandlet nærmere i denne fremstillingen.

<sup>11</sup> Fjerde betraktning til direktivet.

<sup>12</sup> Art. 4, jf. direktivets formålsbestemmelse i art. 1.

<sup>13</sup> Se Fredriksen og Mathisen (2018) s. 221 med videre henvisning til sak C-453/00 *Kühne & Heitz*, avsn. 20, der EU-domstolen la til grunn at plikten til lojal gjennomføring og etterlevelse av EU-rettslige forpliktelser ikke bare er krav som er rettet mot medlemsstatene som sådan, det påhviler også «... samtlige medlemsstaternes myndigheder at sikre overholdelsen af fællesskabsrettens bestemmelser inden for rammerne af deres respektive kompetence...». Dette gir uttrykk for fast og langvarig praksis fra EU-domstolen, se blant annet sak C-2/06 *Kempter*, jf. avsn. 34.

<sup>14</sup> Om EØS-avtalens geografiske virkeområde, se Arnesen (2018) 945 flg.

<sup>15</sup> Art. 4(1)(a)(i).



skal medlemsstatene *forbedre* og gjenopprette vannmiljøet.<sup>16</sup> Direktivet åpner for begrunnede unntak i form av blant annet utsatt frist for måloppnåelse etter art. 4(4), mindre strenge miljømål etter art. 4(5), unntak ved midlertidig forringelse etter art. 4(6) og unntak for nye inngrep eller ny aktivitet etter art. 4(7). Etter art. 4(3) kan det også settes tilpassede miljømål for sterkt modifiserte vannforekomster (f.eks. vannkraftanlegg og havner).

Direktivet gir anvisning på aktive og preventive tiltak. Plikten til å forbygge forringelse, av EU-domstolen også betegnet som *forbudet mot forringelse*,<sup>17</sup> utgjør et preventivt tiltak. Kravet innebærer at medlemsstatene skal hindre at den økologiske<sup>18</sup> og kjemiske<sup>19</sup> miljøtilstanden i egne vannforekomster forverres. Det nærmere innholdet i kravet behandles under, i avsnitt 2.3. Plikten til forbedring, som omfatter *aktive* tiltak for å forbedre miljøtilstanden i overflatevannsforekomster, bestemmer at medlemsstatene skal beskytte, forbedre og restaurere alle overflatevannsforekomster med henblikk på å oppnå «god» tilstand. Kravet innebærer at alle overflatevannsforekomster skal oppnå i det minste «god» økologisk og «god» kjemisk tilstand i løpet av gjeldende planperiode,<sup>20</sup> i samsvar med nærmere beskrivelser angitt i et klassifiseringssystem inntatt i direktivets vedlegg V. Dette klassifiseringssystemet er også tett knyttet til forbudet mot forringelse av miljøtilstanden i vannforekomstene.

## 2.2 Direktivets klassifiseringssystem

Direktivets klassifiseringssystem angir klassegrenser for en rekke biologiske, kjemiske og fysiske parametere som er av betydning for miljøforhold i overflatevann. Disse danner grunnlaget for vurderingen av den økologiske og kjemiske tilstanden i en vannforekomst. Gjennom bruk av klassifiseringssystemet skal alle vannforekomster plasseres i en økologisk og en kjemisk tilstandsklasse.<sup>21</sup>

Klassifiseringssystemet for økologisk tilstand består av fem tilstandsklasser: «Svært god», «god», «moderat», «dårlig» og «svært dårlig». Den økologiske tilstanden i en vannforekomst blir bestemt av tilstanden til det kvalitetselementet som har den dårligste tilstandsklassen, i tråd med det såkalte *Det verste styrer-prinsippet*.<sup>22</sup>

Eksempel: En vannforekomst blir vurdert på bakgrunn av fem ulike kvalitetselementer. Fire av dem har tilstandsklasse «svært god», og én har tilstandsklasse «god». Vannforekomsten i sin helhet blir da tildelt tilstandsklasse «god».

---

<sup>16</sup> Art. 4(1)(a)(ii).

<sup>17</sup> Se sak C-461/13 *Weser*.

<sup>18</sup> «Økologisk tilstand» er definert som «et uttrykk for kvaliteten af de med overfladevandet forbundne vandøkosystemers struktur og funktion, som klassificeret i henhold til bilag V», jf. art. 2 nr. 21.

<sup>19</sup> «God» kjemisk tilstand for overflatevannsforekomster er definert som «den kemiske tilstand, der er nødvendig for at opfylde miljømålene for overfladevand i artikel 4, stk. 1, litra a), dvs. den kemiske status, der er nået i et overfladevandområde, hvori koncentrationerne af forurenende stoffer ikke overstiger de miljøkvalitetskrav, der er fastlagt i bilag IX og i medfør af artikel 16, stk. 7, eller anden relevant fællesskabslovgivning, hvori der er fastsat miljøkvalitetskrav på fællesskabsplan», jf. art. 2 nr. 24.

<sup>20</sup> Fristen for måloppnåelse av miljømålene god økologisk og god kjemisk tilstand var i utgangspunktet innen 2015 for EU-landene og er innen 2021 for EFTA-landene. Art. 4(4) åpner for utsatt frist for forekomster der det er umulig eller uforholdsmessig kostnadskrevenende å nå miljømålene, noe de fleste medlemsstatene har benyttet seg av muligheten til, herunder Norge, se Bugge (2019) s. 358. De endelige fristene for å nå miljømålet er henholdsvis 2027 for EU-landene og 2033 for EFTA-landene, jf. art. 4(4)(c).

<sup>21</sup> Veileder for klassifisering av miljøtilstand i vann (2018) s. 9.

<sup>22</sup> Jf. punkt 1.4.2 i vedlegg V. Prinsippet er ofte omtalt som *One out, all out*. For mer om dette, se Veileder for klassifisering av miljøtilstand i vann (2018) s. 32 flg.

Vannforekomstenes økologiske tilstand fastsettes på grunnlag av biologiske kvalitetselementer, med fysiske og kjemiske forhold som såkalte støtteparametere (hydromorfologiske og fysisk-kjemiske, alle omtalt som kvalitetselementer).<sup>23</sup> Den økologiske tilstanden bestemmes primært med grunnlag i det biologiske mangfoldet i vannforekomstene gjennom de biologiske kvalitetselementene, som tilstanden til planter, dyr og andre levende organismer. Kvalitetselementene som danner grunnlaget for vurderingen av miljøtilstanden i *kystvann* er planteplankton, makroalger og angiospermer og bunnlevende virvelløse dyr (biologiske kvalitetselementer), samt støtteelementene tidevannssystem og morfologiske forhold (hydromorfologiske kvalitetselementer) og temperatur, oksygenkonsentrasjon, siktedyp, konsentrasjon av næringsstoff, spesifikke syntetiske forurensende stoffer og spesifikk ikke-syntetiske forurensende stoffer (fysisk-kjemiske kvalitetselementer).<sup>24</sup>

Kjemisk tilstand i vannforekomstene bestemmes ut fra mengden forurensende stoffer i vannet,<sup>25</sup> og klassifiseres ved hjelp av fastsatte grenseverdier for en gruppe kjemiske stoffer (såkalte prioriterte stoffer), i to klasser: «God» og «dårlig». Miljømålet for alle overflatevannsforekomster er at det skal oppnås «god» kjemisk tilstand innen 2021. For å nå dette målet skal utslipp av de prioriterte stoffene reduseres eller stanses med sikte på å oppnå konsentrasjoner som er nær bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer, og nær null for menneskeskapte stoffer.<sup>26</sup> For å oppnå «god» overflatevannstilstand, må både den økologiske og kjemiske tilstanden være minst «god».<sup>27</sup>

### 2.3 Plikten til å forebygge forringelse av miljøtilstanden i kystvann

Innholdet i plikten til å forebygge forringelse var i årevis gjenstand for debatt. Dels gjaldt uenigheten kravets omfang,<sup>28</sup> og dels hva som utgjør en forringelse i direktivets forstand. I storkammersaken C-461/13 *Weser* avklarte EU-domstolen begge spørsmålene.

EU-domstolen la til grunn at plikten til å forebygge forringelse skal forstås som et rettslig bindende krav som innebærer at medlemsstatene ikke skal la miljøtilstanden i egne forekomster forverres. Medlemsstatene skal derfor nekte tillatelse til enkeltprosjekter som *kan* lede til forringelse av miljøtilstanden, med mindre unntakskriteriene i art. 4(7) er oppfylt.<sup>29</sup> Det betyr at i alle saker som faller inn under direktivets virkeområde, skal medlemsstatenes tildelingsmyndigheter foreta en avveining av om det er «nødvendig» å avslå en søknad om tillatelse for å hindre forringelse i den aktuelle vannforekomsten, eller om søknaden kan innvilges, fordi det aktuelle prosjektet ikke vil kunne lede til forringelse av miljøtilstanden i den aktuelle vannforekomsten.

Videre fant EU-domstolen at det er tale om «forringelse» av miljøtilstanden der minst ett av kvalitetselementene (som danner grunnlag for klassifiseringen av vannforekomstene, jf. direktivets vedlegg V) faller med ett nivå.<sup>30</sup> Definisjonen gjelder for både økologisk og kjemisk

---

<sup>23</sup> Veileder for klassifisering av miljøtilstand i vann (2018) s. 7 og s. 9.

<sup>24</sup> Jf. direktivets vedlegg V, punkt 1.2.4.

<sup>25</sup> Veileder for klassifisering av miljøtilstand i vann (2018) s. 8 og Bugge (2019) s. 358.

<sup>26</sup> Veileder for klassifisering av miljøtilstand i vann (2018) s. 12.

<sup>27</sup> Art. 2(1) nr. 18.

<sup>28</sup> Det samme gjaldt for plikten til forbedring i art. 4(1)(a)(ii). Temaet behandles ikke nærmere her. For mer om spørsmålet, se Paloniitty (2016) s. 151-158.

<sup>29</sup> Sak C-461/13 *Weser*, avsn. 51.

<sup>30</sup> I tråd med den såkalte *status quo*-teorien. Før *Weser* var den rådende oppfatning at det forelå en forringelse først der tilstanden i en overflatevannsforekomst som sådan rykket en tilstandsklasse ned. Det var også lagt til grunn i

tilstand.<sup>31</sup> Det innebærer at det kan foreligge en forringelse uten at forandringen nødvendigvis fører til fall i tilstandsklasse for forekomsten som sådan – forverring av miljøtilstanden innenfor én og samme klasse kan altså utgjøre en forringelse i direktivets forstand.

Eksempel til illustrasjon for økologisk tilstand: Vannforekomst Y blir vurdert på bakgrunn av fem ulike kvalitetselementer: A, B, C, D, og E. Kvalitetselementene A, B og C har «svært god» tilstand og elementene D og E har «god» tilstand. Vannforekomsten har da «god» tilstand, i tråd med *Det verste styrer-prinsippet*. Dersom et tiltak fører til at kvalitetselement C faller fra «svært god» til «god» tilstand, vil ikke tilstandsklassen til vannforekomsten som sådan endres, den vil fremdeles ha «god» status. Tiltaket fører likevel til en forringelse i direktivets forstand. Dersom kvalitetselement C svekkes som følge av tiltaket, men ikke faller fra «svært god» til «god», foreligger det ingen forringelse.

For å kunne avgjøre om en aktivitet *kan* føre til forringelse av miljøtilstanden, må prosjektet først evalueres. I Kommisjonens retningslinjer<sup>32</sup> kalles slike forundersøkelser *Article 4(7) Applicability Assessment*.<sup>33</sup> Om undersøkelsen viser at tiltaket *ikke* kan forringe miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten, kan tillatelse gis uten at kriteriene i art. 4(7) vurderes.<sup>34</sup> For oppdrettsvirksomhet innebærer det at der forundersøkelser viser at tildeling ikke kan forringe tilstanden i en konkret kystvannsforekomst, kan tildelingsmyndighetene gi tillatelse uten å ta direktivkravene i betraktning.

Forbudet mot forringelse innebærer altså at medlemsstatene skal nekte enkeltprosjekter som *kan* føre til forringelse, selv om forverringen ikke nødvendigvis leder til at overflatevannsforekomsten som sådan ender i en lavere klasse. Det innebærer at direktivet i utgangspunktet bare i beskjeden grad tillater forringelse av miljøtilstanden i kystvann.<sup>35</sup> Rettsakten åpner like fullt for unntak fra denne hovedregelen. Vi skal nå se nærmere på hvilke kriterier som må være oppfylt for at forringelse av miljøtilstanden skal kunne tillates.

---

de dagjeldende retningslinjene fra Kommisjonen, CIS guidance document no. 20. For mer om de to teoriene, se Generaladvokat Jääskinens forslag til avgjørelse i *Weser*, avsn. 90 og 100-109.

<sup>31</sup> Konkret omhandlet *Weser*-saken økologisk tilstand, men EU-domstolen la en bred definisjon av forringelse til grunn, som må antas å gjelde kjemisk så vel som økologisk tilstand. Denne forståelsen understøttes av EU-domstolens avgjørelse i sak C-535/18, der den fastslo at det foreligger en forringelse av kjemisk tilstand der det oppstår en «...overskridelse af mindst ét af de kvalitetskrav eller tærskelværdier...» for prioriterte stoffer, se avsn. 119. Sistnevnte sak omhandlet grunnvann, men definisjonen av forringelse har overføringsverdi til overflatevannsforekomster. For kjemisk tilstand utgjør fall i tilstandsklasse overskridelser av miljøkvalitetsstandarder fastsatt i vedlegg VIII for ett eller flere prioriterte stoffer.

<sup>32</sup> Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and The Floods Directive. Guidance Document No. 36. Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7). New modifications to the physical characteristics of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities (CIS Guidance document No. 36). Dokumentet er utarbeidet av EUs medlemsland, Norge og Kommisjonen. Retningslinjene er såkalt «soft law», som betyr at de ikke er juridisk bindende. De gir imidlertid uttrykk for *good governance*. I den løpende teksten vil disse refereres til som Kommisjonens retningslinjer.

<sup>33</sup> CIS Guidance document No. 36 s. 38 flg.

<sup>34</sup> At disse undersøkelsene må foretas *før* tildeling av tillatelse følger implisitt av *Weser*. I sak C-535/18 la EU-domstolen imidlertid eksplisitt til grunn at evalueringene skal skje før tillatelsen gis. I avsnitt 90 heter det at «[a]rtikkel 4 i direktiv 2000/60 ... er til hinder for at ... kontrol med ... forpligtelsen til at forebygge forringelse ... først kan finde sted, efter at der er givet tilladelse til projektet.»

<sup>35</sup> Vanddirektivet er vedtatt med hjemmel i TEUF art. 175 (nåværende art. 192). Det innebærer at medlemsstatene kan beholde eller innføre strengere tiltak på det aktuelle området – reglene utgjør minimumskrav.

## 2.4 Unntak ved tildeling

### 2.4.1 Innledning

Direktivet oppstiller to situasjoner der forringelse av miljøtilstanden i en overflatevannsforekomst ikke også er brudd på direktivet.<sup>36</sup> Første alternativ bestemmer at medlemsstatene ikke misligholder direktivet hvis forringelsen skyldes «nye endringer af overfladevandområdet fysiske karakteristika». Eksempler på prosjekter eller tiltak som kan skape slike fysiske endringer er flomsikringsordninger, vannkraftverk<sup>37</sup> og settefiskanlegg. Andre alternativ, som kommer til anvendelse på oppdrettsaktivitet i sjø,<sup>38</sup> bestemmer at forringelse av tilstanden i en vannforekomst fra «svært god» til «god» ikke utgjør brudd på direktivet hvis forringelsen skyldes «nye bæredygtige menneskelige utviklingsaktiviteter». Unntaksbestemmelsen krever i tillegg at fire kumulative vilkår er oppfylt. Disse fremgår av bokstav a til d. Bokstav b, som krever at årsakene til endringene er spesifikt angitt i vannforvaltningsplanene og at målene revideres hvert sjette år, behandles ikke her. I det videre skal vi se på alternativet som åpner<sup>39</sup> for oppdrettsaktivitet.

### 2.4.2 Hovedvilkår

Alternativet gjelder kun økologisk tilstand – det åpnes bare for endringer fra «svært god» til «god» tilstand. Kjemisk tilstand klassifiseres, slik vi har sett, i de to klassene «god» og «dårlig». Direktivet åpner altså ikke for å fravike hovedregelen som forbyr forringelse når det gjelder kjemisk tilstand (de prioriterte stoffene). Det betyr at der forundersøkelser viser at tildeling av tillatelse X kan føre til forringelse av kjemisk tilstand i kystvannsforekomst Y, skal tillatelse nektes.

Videre ser vi at unntaket ikke tillater ytterligere forringelser av økologisk tilstand enn fall fra «svært god» til «god». Det innebærer at det ikke åpnes for tildelinger som fraviker utgangspunktet om å oppnå i det minste «god» tilstand i alle vannforekomster på kontinentet.

Vilkåret «nye» omfatter etter sin ordlyd prosjekter som ennå ikke har startet opp. I Kommisjonens retningslinjer heter det imidlertid at unntaket også skal vurderes for endringer ved igangsatt virksomhet, hvis endringene innebærer at driften kan forringe miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten.<sup>40</sup> Det betyr at unntaket må vurderes ikke bare ved nytildelinger, men også ved søknader om endring i eksisterende tillatelser.

Ordlyden nye «bæredygtige menneskelige utviklingsaktiviteter», tilsier at unntaket gjelder tiltak eller prosjekter som vil bedre livskårene for menneskene uten å ødelegge naturressursene og miljøet. Kommisjonens retningslinjer gir ingen klar anvisning på hvordan vilkåret bør tolkes, men det heter at «bærekraft» omfatter økonomiske, sosiale og miljømessige aspekter, og at hva som utgjør bærekraftige utviklingsaktiviteter ikke lar seg definere ved bruk av klare, presise kriterier. Det nærmere innholdet i begrepet vil derfor avhenge av momenter som tid, omfang og tilgjengelig informasjon.<sup>41</sup> Også grunnleggende EU-rettslige prinsipper nevnt i direktivets

<sup>36</sup> Art. 4(7) første og andre alternativ.

<sup>37</sup> CIS Guidance document No. 36 s. 19.

<sup>38</sup> *Ibid* s. 21.

<sup>39</sup> Der tildeling av tillatelse *kan* føre til forringelse av miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten. Direktivet krever ellers ikke at art. 4(7) vurderes.

<sup>40</sup> CIS Guidance document No. 36 s. 18-19.

<sup>41</sup> *Ibid* s. 20.

fortale, som forurensere betaler-prinsippet og forsiktighetsprinsippet, gir veiledning her.<sup>42</sup> Det samme gjør FNs bærekraftsmål.<sup>43</sup> Her ser vi at Kommisjonens retningslinjer gir medlemsstatene et relativt stort skjønnsrom ved vurderingen av hva som utgjør en «bæredygtig» aktivitet.

Antakelig beror vurderingen på hvilken type område det dreier seg om. I en semilukket terskelfjord vil terskelen for hva som anses «bærekraftig» trolig være høyere enn på en lokalitet som ligger ut mot det åpne hav, fordi de negative miljøkonsekvensene ved oppdrettsvirksomheten vil slå sterkere ut i en fjord med dårlig strømforhold og lave oksygenivåer, enn i åpne områder med god vannutskiftning.<sup>44</sup> At et område i utgangspunktet har «svært god» tilstand, utelukker ikke at det kan være sårbart for forverring, og at det derfor ikke kan anses bærekraftig å drive oppdrett der.

### 2.4.3 Tilleggsvilkår

Tilleggsvilkår a) bestemmer at «der tages alle praktisk gjennomførlige skritt for at mindske den skadelige indvirkning på vannforekomstens tilstand». Medlemsstatene skal altså treffe alle praktisk gjennomførbare tiltak for å redusere negative konsekvenser av prosjekter i vannforekomstene. I Kommisjonens retningslinjer heter det at kravet innebærer at tildelingsmyndigheten skal ta i betraktning alle tiltak som teknisk sett er gjennomførbare,<sup>45</sup> samtidig som de er forenlige med driften og ikke er uforholdsmessig dyre.<sup>46</sup> Kravet gir dermed anvisning på en temmelig streng norm: Alle tiltak som er mulig å gjennomføre, skal gjennomføres, så fremt de ikke er så dyre at de ikke står i rimelig forhold til den effekten de gir, eller er uforenlige med driften.

Kommisjonens retningslinjer gir anvisning på både *avbøtende* og *kompenserende* tiltak. Avbøtende tiltak har som formål å minimere eller hindre den negative innvirkningen på den aktuelle vannforekomsten, mens hensikten med kompenserende tiltak er å jevne ut netto negativ effekt fra den prosjektet i en *annen* forekomst.<sup>47</sup> Hvilke tiltak som er best egnet til å redusere de negative effektene av en aktivitet, vil variere. For oppdrettsvirksomhet vil negative konsekvenser på miljøtilstanden i forekomstene hovedsakelig komme i driftsfasen. Det innebærer at aktuelle tiltak typisk vil være vilkår stilt i de individuelle tillatelsene. Også tiltak i tildelingsfasen som vil redusere den negative påvirkningen på vannmiljøets kvalitet, som krav om lukkede oppdrettsmerder, er aktuelt her.<sup>48</sup>

Tilleggsvilkår c) bestemmer at endringene må være begrunnet i «væsentlige samfunnsinteresser», og/eller at «nyttevirkningene for miljøet og samfundet» ved oppnåelsen av vannkvalitetsmålene i art. 4(1) må være «mindre end» de «nyttevirkninger, der følger af de nye ændringer eller forandringer for befolkningens sundhed, opretholdelsen af menneskers sikkerhed og en bæredygtig udvikling». Dette tilleggsvilkåret gir altså anvisning på to alternative kriterier.

---

<sup>42</sup> Ellevte betraktning til direktivet.

<sup>43</sup> CIS Guidance document No. 36 s. 20.

<sup>44</sup> Terskelfjorder har trangt eller grunt innløp fra sjøen, og derfor begrenset utskiftning av vann. Dessuten kan de ha lave oksygenivåer. Disse forholdene gjør områdene mer utsatte for forringelse av miljøtilstanden.

<sup>45</sup> «... taking all practicable actions», se CIS Guidance document No. 36 s. 51.

<sup>46</sup> *Ibid* s. 51 flg.

<sup>47</sup> *Ibid* s. 51, med videre henvisning til CIS Guidance document No. 20.

<sup>48</sup> CIS Guidance document No. 36 s. 52 flg.

I traktatbruddssaken C-346/14 *Schwarze Sulm*, la EU-domstolen til grunn om det første kriteriet at medlemsstatene må innrømmes en «vis skønsmargen» ved vurderingen av om et konkret prosjekt utgjør en «væsentlige samfunnsinteresse».<sup>49</sup> Likevel understreket domstolen medlemsstatens plikt til å vurdere om vilkåret er oppfylt i enhver tildelingssak, på bakgrunn av et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag.<sup>50</sup> Også i Kommisjonens retningslinjer presiseres kravet om at medlemsstatenes tildelingsmyndigheter skal foreta en konkret vurdering av hvorvidt kriteriet er oppfylt i enhver art. 4(7)-sak, og at vurderingen skal være basert på et tilstrekkelig godt faglig grunnlag.<sup>51</sup> Også andre kriterium i tilleggsvilkår c) gir anvisning på skjønsmessige vurderinger. Alternativet krever at tildelingsmyndighetene tar stilling til om nytten av å unngå forringelse av miljøtilstanden – opprettholde vannmiljøet – er *mindre* enn nytten som følger av den nye aktiviteten – oppdrettsvirksomhet – for befolkningens helse, opprettholdelsen av menneskers sikkerhet og for en bærekraftig utvikling.

Ordlyden «befolknings sundhed» tilsier at befolkningens helse skal tas i betraktning. For oppdrettsvirksomhet, altså produksjon av matfisk, vil vilkåret trolig ta opp i seg matsikkerhetshensyn. Videre taler ordlyden «opretholdelsen af menneskers sikkerhed»<sup>52</sup> for at befolkningens sikkerhet skal tas med i vurderingen. For tildeling av tillatelser til oppdrettslokalitet kan også dette vilkåret tenkes å gi anvisning på hensynet til matsikkerhet/selvforsyning. Videre må ordlyden «bæredygtig utvikling» i denne sammenheng omfatte den dimensjonen av bærekraftig utvikling som gir anvisning på å bedre livsvilkårene for menneskene. For oppdrettsvirksomhet kan det omfatte skaping av arbeidsplasser, men også dette vilkåret kan antakelig anses å ta opp i seg hensynet til matsikkerhet. Det kan like fullt argumenteres for at vilkåret gir anvisning på det motsatte, nemlig at kriteriet om å bedre menneskenes livskår best hensyntas nettopp ved å sikre miljøtilstanden – ved ikke å tildele tillatelse.

I Kommisjonens retningslinjer heter det at denne nytteavveiningen skal ta hensyn til fordeler og muligheter som går tapt ved å tillate forringelse, herunder tap av biologisk mangfold og økosystemtjenester.<sup>53</sup>

Selv om medlemsstatene er gitt en skønsmargin ved vurderingen av om kriteriene er oppfylt, ser vi at direktivet krever at det faktisk foretas en konkret vurdering av disse i enhver 4(7)-sak. Det innebærer at selv om domstolene antakelig vil være tilbakeholdne med å prøve selve avveiningen, vil de vurdere om avveiningene er foretatt eller ikke.

Tilleggsvilkår d) bestemmer at de «nyttige mål, der tilsigtes ved de nye ændringer» i vannforekomstene, ikke på grunn av «tekniske vanskeligheter eller uforholdsmessigt store omkostninger» oppnås med «andre midler, som miljømæssigt er en væsentligt bedre løsning». For at dette vilkåret skal være tilfredsstillt kan altså ikke oppdrettsvirksomheten drives på alternative måter som miljømessig er vesentlig bedre, enten av tekniske årsaker eller fordi det er uforholdsmessig dyrt.

---

<sup>49</sup> Sak C-346/14 *Schwarze Sulm*, avsn. 70.

<sup>50</sup> *Ibid* avsn. 80.

<sup>51</sup> CIS Guidance document No. 36 s. 59-60. Det samme følger av C-461/13 *Weser*, der det ble lagt til grunn at medlemsstatene skal nekte prosjekter som *kan* føre til forringelse av miljøtilstanden i overflatevannforekomster, med mindre kriteriene i artikkel 4(7) er oppfylt, se avsn. 51 og avsnitt 2.3 over.

<sup>52</sup> I den norske utgaven av direktivet er «menneskers sikkerhed» oversatt til «menneskers helse». Det må dreie seg om en feil, etter hva jeg kan forstå, siden vilkåret før er nettopp befolkningens «sundhed»/«helse», på henholdsvis dansk og norsk.

<sup>53</sup> Økosystemtjenester er definert som et gode eller et produkt som naturen gir menneskene. Begrepet er et redskap for å beregne den økonomiske verdien av naturen og dens tjenester, se Store Norske Leksikon (2020).

Kriteriet «miljømæssigt ... væsentligt bedre løsning» omfatter etter sin ordlyd alternative måter å gjennomføre inngrepet eller aktiviteten på, som i større grad beskytter miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten. Ordlyden «væsentlig» taler for at det stilles krav til at den alternative løsningen som sammenholdes med den opprinnelige løsningen, er langt bedre. Et eksempel for oppdrettsnæringen vil være å kreve lukkede merder, som ikke vil forverre miljøtilstanden i forekomstene.

Spørsmålet er hva som er det nærmere innholdet i vilkåret «tekniske vanskeligheter». Ordlyden kan synes å omfatte situasjoner der det er krevende å finne alternative løsninger som er «miljømæssig ... væsentligt bedre». I Kommisjonens retningslinjer heter det imidlertid at «[t]echnical infeasibility is justified if *no technical solution is available*».<sup>54</sup> Retningslinjene gir anvisning på en strengere norm enn det ordlyden isolert tilsier: Bare i situasjoner der det *ikke eksisterer* noen alternativ vesentlig miljømæssig bedre teknisk løsning, er kriteriet oppfylt. Samtidig ser vi at det kreves at de alternative løsningene ikke er uforholdsmessig dyre. Sistnevnte vilkår gir anvisning på en bred helhetsvurdering, der medlemsstatene synes å ha stor grad av skjønn ved vurderingen av om en løsning står i rimelig forhold til den gevinsten den gir, eller ikke.<sup>55</sup>

Unntaket i art. 4(7) gir fleksibilitet ved at det åpner for at medlemsstatene kan sikre energi-, mat-, og drikkevannsforsyninger. Samtidig er flere av bestemmelsens vilkår detaljerte og lite skjønnspregede, som kravet om at vannforekomstene i utgangspunktet må ha «svært god» tilstand og tilleggsvilkårene i bokstav a og d. Det betyr at unntaket stopper virksomhet som ikke ivaretar de interessene og hensynene EU-lovgiver har satt krav om at skal være tilfredsstillt for at det skal være adgang til å tillate forringelse av miljøtilstanden i medlemsstatenes vannforekomster. Slik sett søker art. 4(7) å oppnå en balanse mellom hensynet til miljøet og medlemsstatenes behov for å kunne utføre viktige samfunnsoppgaver.

I EU-retten gjelder det en presumsjon for at unntaksregler skal tolkes innskrenkende.<sup>56</sup> Det innebærer at art. 4(7) må antas å skulle tolkes snevert. Samtidig kan det tenkes at formålet med bestemmelsen, nemlig å gi medlemsstatene fleksibilitet til å ivareta viktige samfunnsoppgaver til tross for at prosjektene *kan* eller *vil* lede til negative konsekvenser for miljøtilstanden i en vannforekomst, innebærer at unntaket ikke skal anses spesielt snevert i EU-rettslig sammenheng. Det må ses i sammenheng med at forbudet mot forringelse skal forstås temmelig strengt, slik det er tolket og fastlagt av EU-domstolen i *Weser*. For at direktivets unntaksbestemmelser skal oppnå sitt formål, må de ikke tolkes så strengt at de i praksis ikke kan anvendes, jf. prinsippet om *effet utile*. Selv om det i EU-retten er en presumsjon for at unntak skal tolkes snevert, skal de ikke tolkes så innskrenkende at de mister sin tjenlige virkning.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> CIS Guidance document No. 36 s. 56 (mine kursiveringer).

<sup>55</sup> *Ibid* s. 56, med videre henvisning til CIS Guidance Document No. 1 Economics and the environment. The implementation challenge of the Water Frame Directive.

<sup>56</sup> Fredriksen og Mathisen (2018) s. 312.

<sup>57</sup> *Effet utile* skal ikke bare sikre at rettsakters hovedmålsettinger oppnås, men også sørge for at unntaksbestemmelser ikke tolkes så strengt at de mister sin funksjon. For å bruke Fredriksens og Mathisens ord utgjør prinsippet «...et hinder for at for at bestemmelser 'tolkes bort'», se Fredriksen og Mathisen (2018) s. 313-314.

## 2.5 Nærmere om kravene til forundersøkelser

Medlemsstatene skal nekte godkjenning av prosjekter, eller deler av prosjekter, som «kan» forringe tilstanden i en definert overflatevannforekomst, med mindre et av unntakene i art. 4(7) er oppfylt.<sup>58</sup> For å kunne bringe på det rene om aktiviteten kan føre til forringelse, må statene kartlegge mulige virkninger på vannkvaliteten fra oppdrettsvirksomhet i det aktuelle området. Kommisjonens retningslinjer gir anvisning hvordan en slik forhåndsutredning, kalt *Article 4(7) Applicability Assessment*, bør utføres.<sup>59</sup> Evalueringen består av fire trinn. Det første trinnet er en screening av mulige virkninger, det andre trinnet er en vurdering av behovet for, og omfanget av, videre nødvendige undersøkelser, det tredje trinnet består av datainnsamling og vurdering og det fjerde trinnet er en eventuell såkalt *Article 4(7) Test*, der vurderingstemaet er om kriteriene i art. 4(7) for likevel å tillate prosjektet er tilfredsstillt. Dersom testen viser at tildeling X ikke kan føre til en forringelse av miljøtilstanden i vannforekomst Y, krever ikke direktivet at unntakskriteriene vurderes. For oppdrettsvirksomhet innebærer det at der forundersøkelser viser at tildeling ikke kan forringe tilstanden i en konkret kystvannforekomst, kan tildelingsmyndighetene gi tillatelse uten å ta direktivkravene i betraktning.

Spørsmålet er hvordan «kan» skal forstås. Etter sin ordlyd omfatter vilkåret noe som potensielt kan hende. Med en slik forståelse lagt til grunn, utløses krav om *Article 4(7) Test* der det er en mulighet for, potensielt sett, at en tildeling vil kunne forringe miljøtilstanden.

I Kommisjonens retningslinjer heter det både at direktivet stiller krav om at art. 4(7) vurderes dersom *Article 4(7) Applicability Assessment* viser at tildeling «may» og er «expected to»<sup>60</sup> føre til en forringelse av miljøtilstanden i den aktuelle vannforekomsten. At ordlyden «expected to» brukes i retningslinjene, kan tas til inntekt for at vurderingstemaet er om en aktivitet *forventes* å medføre forringelse. Etter *Weser* er det imidlertid klart at temaet som skal vurderes er om et konkret prosjekt *kan* føre til en forringelse i direktivets forstand. Ordlyden *forventes* («expected to») gir anvisning på en høyere terskel enn *kan* – begrepet tilsier at det først er i tilfeller hvor et prosjekt *trolig* vil forringe miljøtilstanden i en forekomst at kravet om utføring av *Article 4(7) Test* utløses. I alle tilfelle er det klart at det er EU-domstolens forståelse av direktivet som skal legges til grunn,<sup>61</sup> uavhengig av hva som fremgår av retningslinjene.

En annen ting er at diskrepans mellom ordlyden i domstolens uttalelser og Kommisjonens retningslinjer kan lede til misforståelser i medlemsstatene om innholdet i rettsakten.<sup>62</sup> Ordlyden i Kommisjonens retningslinjer gjør at terskelen for når det stilles krav om utføring av *Article 4(7) Test* synes å være høyere enn den i realiteten er.

Her kan det trekkes en parallell til Rt. 2009 s. 661 og tolkningen av forvaltningsloven § 41. Høyesterett uttalte at «[d]et følger da av den alminnelige regel i forvaltningsloven § 41 at reguleringsvedtaket likevel er gyldig «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». I dette ligger ikke et krav om sannsynlighetsovervekt for at

---

<sup>58</sup> C-461/13 *Weser*, avsn. 51.

<sup>59</sup> CIS Guidance document No. 36 s. 38 flg.

<sup>60</sup> *Ibid* s. 49. Senere i dokumentet brukes også ordlyden «may» og «could».

<sup>61</sup> Det er ikke tvil om at det faktisk er ordlyden «kan» som brukes av EU-domstolen i *Weser*, sml., foruten den danske språkversjonen («...forpligtede til at nægte at godkende et enkeltprojekt, såfremt det *kan* medføre en forringelse...»): «...skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt när projektet *kan* orsaka en försämring...», «...refuse authorisation for an individual project where it *may* cause a deterioration...» og «...denegar la autorización de un proyecto concreto si éste *puede* provocar el deterioro...». (Mine kursiveringer).

<sup>62</sup> I den norske veilederen til unntaksbestemmelsen (vannforskriften § 12) står det at «... sektormyndigheten må ta stilling til om den omsøkte virksomheten *vil medføre* forringelse» og «ta stilling til hvilken tilstandsklasse vannforekomsten *forventes* å komme til å få», se Veileder for klassifisering av miljøtilstand i vann (2018) s. 3.



feilen har fått betydning. Det er tilstrekkelig med en ikke helt fjerntliggende mulighet.»<sup>63</sup> Det er klart at dette ikke har noen betydning for hvordan vilkåret «kan» skal forstås. Men en tilsvarende terskel kan tenkes å gjelde her, slik at temaet tildelingsmyndigheten skal vurdere er om det ikke er en helt fjerntliggende mulighet for at tildeling av tillatelse X til oppdrettsaktivitet leder til at ett eller flere kvalitetselementer svekkes nok til at de faller en tilstandsklasse (uten at det nødvendigvis fører til at vannforekomsten som sådan faller en klasse). Hvis svaret er bekreftende, utløses krav til at kriteriene i art. 4(7) vurderes.

Også forsiktighetsprinsippet,<sup>64</sup> nevnt i direktivets fortale,<sup>65</sup> støtter etter mitt syn en slik forståelse av vilkåret. Det samme gjør den strenge forståelsen av forbudet mot forringelse lagt til grunn av EU-domstolen i *Weser*.

Konklusjonen er at situasjoner der tildeling «kan» føre til forringelse, må forstås som tilfeller der det potensielt sett er en mulighet for at det oppstår en forbudt forverring av miljøtilstanden

## 2.6 Forbudets betydning i drifts- og avviklingsfasen

### 2.6.1 Innledning

Utgangspunktet er at vanddirektivet forbyr forringelse av miljøtilstanden i kystvannsforekomster. Direktivet åpner for å fravike denne hovedregelen i tildelingsfasen, i situasjoner der vilkårene i art. 4(7) er tilfredsstillt.<sup>66</sup> Det innebærer at slik forverring som hovedregel er forbudt i alle faser for oppdrett i EØS-området.<sup>67</sup> Temaet i dette avsnittet er forbudets betydning for medlemsstatens regulering av fiskeoppdrett i drifts- og avviklingsfasen.

### 2.6.2 Drift

For å kunne måle om en forbudt forverring har oppstått, eller er i ferd med å oppstå, skal vannforekomstene overvåkes. Kravene til overvåking følger av art. 8 i direktivet, som bestemmer at medlemsstatene skal overvåke miljøtilstanden i egne forekomster.

Direktivet krever at medlemsstatene utarbeider programmer for overvåking av miljøtilstanden i egne vannforekomster for å sikre enhetlig oversikt over vanntilstanden innenfor hvert nedbørfelt, jf. art. 8(1). For overflatevann, herunder kystvann, skal programmene omfatte «mengde og niveau eller vandføring, i det omfang det er relevant for den økologiske og den kemiske tilstand»<sup>68</sup> og «den økologiske og kemiske tilstand».<sup>69</sup> Overvåkingsprogrammene skal både måle økologisk og kjemisk tilstand og mengde og vannstand eller -føring, der det er relevant for den økologiske og kjemiske tilstanden i den aktuelle forekomsten. Videre bestemmer art. 8 at overvåkingen skal være i samsvar med kravene i vedlegg V og at tekniske spesifikasjoner og

---

<sup>63</sup> Rt. 2006 s. 661 avsn. 71.

<sup>64</sup> Først var-prinsippet.

<sup>65</sup> Ellefte betraktning til direktivet.

<sup>66</sup> C-461/13 *Weser*, avsn. 51.

<sup>67</sup> Også Hans Chr. Bugge synes å legge en slik forståelse til grunn, se Bugge (2019) s. 359. Unntaket art. 4(7) andre alternativ, som åpner for oppdrettsaktivitet, tillater bare forringelse fra «svært god» til «god» i tildelingsfasen, der de angitte unntakskriteriene er oppfylt. Det innebærer, som vi skal se, at direktivet ikke åpner for ytterligere forringelse i drifts- og avviklingsfasen. Art. 4(7) første alternativ, som eksempelvis åpner for vannkraft, har ingen nedre grense for akseptert forringelse. Dermed kommer ikke spørsmålet om forbudets betydning etter at tillatelse er gitt på spissen på samme måte i de tilfellene.

<sup>68</sup> Art. 8(1)(i).

<sup>68</sup> Art. 8(1)(ii).

<sup>68</sup> Art. 8.

<sup>69</sup> Art. 8(1)(ii).

standardiserte metoder for analyse og overvåking av miljøtilstanden i vannet fastsettes i tråd med art. 21.<sup>70</sup> Kravene til overvåking gjelder, som direktivet som sådan, for alle overflatevannsforekomster, uavhengig av om det er næringsvirksomhet der eller ikke.

Når tildeling er skjedd, og man er over i driftsfasen, vil det konkrete kravet til miljøtilstand i en vannforekomst avhenge av *tildelingsform*. Om forundersøkelsene viste at tildeling *kunne* føre til forringelse, har tildeling skjedd basert på unntakskriteriene i 4(7) (*situasjon 1*). Om forundersøkelsene viste at tildeling av tillatelse *ikke* kunne forringe miljøtilstanden, er det ikke krav til at direktivet tas i betraktning – da skjer tildelingen utelukkende etter de vurderingstemaene som fremgår av medlemsstatenes sektorregelverk (*situasjon 2*).

Der forundersøkelsene<sup>71</sup> viser at tildeling av tillatelse til oppdrettsvirksomhet X *kan* føre til forringelse av miljøtilstanden i vannforekomst Y, og tildeling skjer basert på vurderingstemaene i art. 4(7) andre alternativ (*situasjon 1*), godtas forringelse av miljøtilstanden fra «svært god» til «god». Medlemsstatene har så i driftsfasen en plikt til å sørge for at miljøtilstanden ikke forringes *ytterligere*. Dette fordi forringelser i direktivets forstand utelukkende godtas i form av unntak gjennom *tildelinger* (nytildeling eller driftsendring). Det innebærer i klartekst at direktivet krever at akvakulturmyndighetene/oppdrettere i medlemsstatene har overvåkingsprogrammer og -metoder som viser om det har oppstått, eller er i ferd med å oppstå, en slik forbudt forverring av miljøtilstanden i driftsfasen.

Eksempel: Vannforekomst Y blir vurdert på bakgrunn av fem ulike kvalitetselementer: A, B, C, D, og E, som alle har «svært god» tilstand. Tildeling X vil (presumptivt) føre til at kvalitetselementene D og E faller til «god» tilstand. Dette gir forekomsten som sådan tilstandsklasse «god», i tråd med *Det verste styrer-prinsippet*.

I driftsfasen krever direktivet at kvalitetselementene A, B og C holder seg i tilstandsklasse «svært god». Det innebærer akvakulturmyndighetene/oppdrettere i medlemsstatene må sørge for at de tre kvalitetselementene i den øverste tilstandsklassen ikke svekkes – det ville i så fall utgjøre en forbudt forverring av miljøtilstanden i forekomsten. Dessuten må det foretas målinger som avdekker om kvalitetselementene D og E svekkes ytterligere, fra «god» til «moderat» (en slik forverring vil utgjøre et klart brudd på direktivet, ettersom unntaket for oppdrettsaktivitet i art. 4(7) andre alternativ bare åpner for å svekke miljøtilstanden fra «svært god» til «god»).

Der forundersøkelsene viser at tildeling av tillatelse til oppdrettsvirksomhet X *ikke* kan forringe miljøtilstanden i vannforekomst Y, er det ikke krav til at art. 4(7) tas i betraktning i tildelingsfasen – da skjer tildeling utelukkende etter de vurderingstemaene som følger av regelverk gitt av medlemsstatenes myndigheter (*situasjon 2*). I disse tilfellene godtas ingen forringelse<sup>72</sup> av miljøtilstanden overhodet i driftsfasen. Det innebærer i klartekst at akvakulturmyndighetene/oppdretterne må sørge for at ingen kvalitetselementer faller fra «svært god» til «god» eller fra «god» til «moderat» – begge deler vil utgjøre en forbudt forverring etter direktivet.

Direktivet krever altså at medlemsstatene har overvåkingsprogrammer og -metoder som kan avdekke om det oppstår forbudt forverring av miljøtilstanden i egne forekomster i driftsfasen. Betydningen dette har for bestemmelser gitt av norske myndigheter behandles nærmere i avsnitt 3.6.

---

<sup>70</sup> Art. 8 (2) og (3).

<sup>71</sup> *Article 4(7) Applicability Assessment*.

<sup>72</sup> I direktivets forstand. Forverring som fører til at kvalitetselementer svekkes, uten at det medfører fall i tilstandsklasse, utgjør ingen forringelse etter direktivet, og godtas derfor.

### **2.6.3 Avvikling**

Her, som i driftsfasen, gjelder et rent forbud mot forringelse av miljøtilstanden i kystvannsforekomster. Det betyr at også *avvikling* av oppdrettsvirksomhet skal gjøres på en måte som ikke forringer tilstanden i forekomstene. Videre gjelder kravene til overvåking på samme måte som i driftsfasen.

Det kan tenkes at forbudet mot forringelse vil håndheves mindre strengt i denne fasen, nettopp fordi det dreier seg om en aktivitet som skal avvikles – kilden til den forbudte forverringen blir borte. Likevel er det klart at også i denne fasen kan det oppstå forbudt forringelse som skal unngås. Direktivets formål om å oppnå minst «god» tilstand i alle Europas vannforekomster innen gitte frister, sammenholdt med EU-domstolens nokså strenge fortolking av forbudet mot forringelse, tilsier derfor at det en ikke skal ta lett på forbudet – heller ikke i avviklingsfasen.

### 3. KRAVENES BETYDNING FOR REGULERINGEN AV FISKEOPPDRETT I NORGE

#### 3.1 Innledning

Temaet i dette kapittelet er de EØS-rettslige kravenes betydning for reguleringen av fiskeoppdrett i Norge. Utgangspunktet er at vanddirektivet forbyr forringelse av miljøtilstanden i kystvannsføremønstre. Det innebærer, som fremstillingen i kapittel 2 viste, at slik forverring som hovedregel er forbudt i alle faser for oppdrett. Direktivet åpner for å fravike dette utgangspunktet i tildelingsfasen, i situasjoner der vilkårene i art. 4(7) er oppfylt, slik vi har sett. Spørsmålet her er hvilken betydning direktivkravene har for tolkningen og anvendelsen av bestemmelser knyttet til vannkvalitet i norsk oppdrettslovgivning. Analysen vil skje med utgangspunkt i de ulike fasene for oppdrett.

Når EU-lovgivning innlemmes i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett, vil dette ha betydning for hvordan norske rettsanvendere skal tolke og anvende bestemmelser gitt av norske myndigheter. Det betyr at EØS-avtalens bestemmelser, uavhengig av hvordan de er gjennomført i norsk rett, skal tas i betraktning i de situasjoner EØS-retten krever, og gis den betydningen for tolkningen og anvendelsen av «rene»<sup>73</sup> nasjonale bestemmelser som EØS-retten gir anvisning på. I denne tolkningsprosessen spiller homogenitetsmålsettingen og lojalitetsbetraktninger viktige roller. Kort sagt krever homogenitetsmålsettingen at EØS-avtalens bestemmelser fortolkes og praktiseres likt som de EU-rettslige bestemmelsene de svarer til. Lojalitetsplikten, nedfelt i TEUF art. 4 nr. 3 og EØS-avtalen art. 3, stiller krav om at medlemsstatene treffer alle generelle og særlige tiltak som er egnet til å oppfylle forpliktelsene etter henholdsvis «traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne» og «denne avtale», og utgjør et skjerpet gjennomføringskrav sammenlignet med alminnelig folkerett.<sup>74</sup>

Det finnes ingen grunnleggende forskjeller<sup>75</sup> mellom EØS-retten og EU-retten på miljørettens område som skulle tilsi at direktivet innlemmet i EØS-avtalen ikke skal gis samme innhold som de har i EU-retten. Heller ikke EØS-komiteens beslutning om å ta vanddirektivet inn i EØS-avtalen<sup>76</sup> inneholder noen reservasjon som innebærer at direktivets krav til miljøtilstanden i vannforekomstene er andre der direktivet forstås i en EØS-kontekst enn der direktivet forstås i en EU-kontekst. Det følger av dette at vannforskriftens<sup>77</sup> krav speiler direktivkravene slik de er utlagt i EU-domstolens praksis.

Norske myndigheter har gitt regler om de miljømessige sidene ved oppdrettsvirksomhet i akvakulturloven kapittel III. Her angis sektormyndighetens og oppdretternes ansvar for å ta hensyn til miljøet. Paragraf 10 første ledd bestemmer at all akvakultur skal «etableres, drives og avvikles» på en «miljømessig forsvarlig» måte. Bestemmelsen er en miljønorm som skal sikre miljømessig forsvarlighet i alle faser for oppdrett.<sup>78</sup> I den videre fremstillingen er et sentralt spørsmål hvordan denne rettslige standarden blir påvirket av direktivets forbud mot forringelse av miljøtilstanden i kystvannsføremønstre og av det tilhørende unntaket i art. 4(7) andre

<sup>73</sup> Bestemmelser gitt av norske myndigheter som ikke er initiert av rettsakter omfattet av EØS-avtalen.

<sup>74</sup> Fredriksen og Mathisen (2018) s. 360.

<sup>75</sup> Forente saker E-9 og 10/07 L'Oréal, avsnitt 27. For mer om temaet, se drøftelse «compelling grounds»-doktrinen i Fredriksen og Mathisen (2018) s. 330-331.

<sup>76</sup> EØS-komiteens beslutning nr. 125/2007 av 28. september 2007 om endring av EØS-avtalens vedlegg XX (Miljø).

<sup>77</sup> Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).

<sup>78</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 64.

alternativ. Vanddirektivet er gjennomført i norsk rett gjennom vannforskriften.<sup>79</sup> Unntaket i direktivets art. 4(7) er gjennomført i vannforskriften § 12.<sup>80</sup>

Direktivkravene utgjør, som vi skal se, materielle og prosessuelle skranker for fylkeskommunens overordnede vurdering av om det skal gis tillatelse til oppdrettslokalitet etter akvakulturloven § 6,<sup>81</sup> statsforvalterens vurdering av om det skal gis utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11,<sup>82</sup> og for reglene som gjelder i drifts- og avviklingsfasen. Videre skal vi se at kravene gir seg utslag i de ulike fasene på ulikt vis: I utrednings- og tildelingsfasen spiller både forbudet mot forringelse og det tilhørende unntaket for oppdrettsaktivitet i art. 4(7) andre alternativ viktige roller. Dessuten står det prosessuelle kravet om utføring av forundersøkelser<sup>83</sup> sentralt her, fordi det avgjør om unntaket i det hele tatt skal vurderes. I driftsfasen er det i hovedsak forbudet mot forringelse som påvirker tolkningen og anvendelsen av bestemmelser av nasjonalt opphav. Like fullt får unntaket etter omstendighetene også betydning her. Det gjelder, slik vi har sett, for endringer ved eksisterende tillatelser. Til sist skal vi se at unntaket ikke får noen betydning overhodet i avviklingsfasen. Her er spørsmålet hvordan forbudet mot forringelse påvirker tolkningen og anvendelsen av regler gitt av norske myndigheter.

Før vi ser nærmere på direktivkravenes betydning for tolkningen og anvendelsen av «rene» nasjonale bestemmelser, skal vi i avsnitt 3.2 se kort på hva det innebærer at kravene utgjør rettslige skranker og i avsnitt 3.3 se nærmere på systemet for fiskeoppdrett i Norge.

### 3.2 Kravene som rettslige skranker

Utgangspunktet er at medlemsstatene må gjøre det de er forpliktet til etter EU/EØS-retten. EU-domstolen har lagt til grunn at forbudet mot forringelse utgjør et rettslig bindende krav som er gjeldende så snart miljøtilstanden i en konkret vannforekomst er fastslått,<sup>84</sup> og at forbudet er ufravikelig, med mindre vilkårene i direktivets art. 4(7) er oppfylt.<sup>85</sup> Det innebærer at forbudet mot forringelse supplert med unntakene i art. 4(7) utgjør materielle skranker på alle nasjonale rettsområder hvor direktivets krav til miljøtilstanden i vannforekomstene kommer til anvendelse – eksempelvis i saker som omhandler vannkraft og fiskeoppdrett. På fiskeoppdrettens område innebærer det at kravene gjelder som EU/EØS-rettslige skranker for all oppdrettsregulering som har betydning for tilstanden i kystvann. I klartekst innebærer dette at direktivet kan kreve at nasjonale tildelingsmyndigheter ikke gir tillatelse, og at beslutningen om å gi tillatelse kan prøves rettslig.

### 3.3 Systemet for fiskeoppdrett i Norge

Akvakulturloven § 4 bestemmer at all akvakultur trenger tillatelse. Akvakulturtillatelsen gir rett til produksjon av bestemte arter, i et bestemt omfang, på bestemte avgrensede områder (lokaliteter), jf. § 5 første ledd. Akvakulturtillatelser tildeles løpende etter søknad med hjemmel i § 6.

---

<sup>79</sup> Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).

<sup>80</sup> Vi kommer tilbake til dette i avsnitt 3.5.

<sup>81</sup> Både den overordnede vurderingen etter § 6 med tilhørende individuelle vilkår og vurderingen av om tildeling anses «miljømessig forsvarlig» etter § 6 første ledd bokstav a.

<sup>82</sup> Jf. akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d.

<sup>83</sup> *Article 4(7) Applicability Assessment*.

<sup>84</sup> Sak C-461/13 *Weser*, avsn. 43.

<sup>85</sup> *Ibid* avsn. 50, i alle tilfeller hvor en aktivitet kan lede til forringelse av miljøtilstanden.

For tildeling av matfisktillatelse til laks, ørret og regnbueørret i sjøvann, som er den vanligste formen for fiskeoppdrett i Norge, er søknadsbehandlingen annerledes. Akvakulturloven § 7 gir hjemmel til å gi forskrifter om tildeling av disse antallsbegrensede tillatelsene, gjerne omtalt som selskapstillatelse eller oppdrettstillatelse. De tildeles i to trinn («totrinssystemet»): Først vurderer Fiskeridirektoratet hvilke søkere som skal gis tilsagn om tillatelse etter § 7. Deretter behandler fylkeskommunen søknad om avklaring av lokalitet etter § 6. Det er den sistnevnte tillatelsen som blir behandlet i det videre.

Akvakulturloven § 6 sier at det er departementet som tildeler tillatelsen, men kompetansen er delegert videre til fylkeskommunen, jf. laksetildelingsforskriften § 5 andre ledd og § 8 første ledd første punktum. Både ved nytildeling og ved utvidelse av biomasse på lokalitet (lokalitets-MTB) må det innhentes ny klarering, jf. laksetildelingsforskriften § 29.

De nærmere vilkårene for når lokalitetstillatelse kan tildeles, følger av akvakulturloven § 6 og laksetildelingsforskriften § 30. Flere kumulative vilkår må være oppfylt. For det første krever § 6 første ledd bokstav a at tildelingen må være «miljømessig forsvarlig». For det andre oppstiller akvakulturloven § 6 første ledd bokstav b vilkår om at kravene som følger av akvakulturloven § 15, som omhandler forholdet mellom arealplaner og vernetiltak, er oppfylt. For det tredje stiller akvakulturloven § 6 første ledd bokstav c krav om at det er foretatt en avveining av arealinteresser etter akvakulturloven § 16. Endelig forutsetter klarering av lokalitetstillatelse at det er gitt tillatelse fra tre ulike sektormyndigheter – Mattilsynet, Kystverket og statsforvalteren, etter matloven, havne- og farvannsloven og forurensningsloven, jf. § 6 første ledd bokstav d.<sup>86</sup> Disse tillatelsene er med på å danne det faglige grunnlaget for fylkeskommunens vurdering av om tillatelse skal gis etter akvakulturloven § 6.

De vilkårene som er relevante for denne fremstillingens tema er kravet om miljømessig forsvarlighet i akvakulturloven § 6 første ledd bokstav a og kravet om utslippstillatelse etter forurensningsloven, jf. § 6 første ledd bokstav d.

Selv om de nevnte vilkårene i § 6 er tilfredsstillende, «kan» fylkeskommunen velge å avslå søknad om lokalitet. Fylkeskommunen skal ta den endelige overordnede vurderingen av om lokalitetstillatelsen skal gis, basert på de nevnte tillatelsene og uttalelsene, og en selvstendig vurdering av om tildeling av tillatelse er miljømessig forsvarlig. Forhold som kan påvirke denne overordnede vurderingen er om søker tidligere har begått miljøkriminalitet eller vist manglende vilje til å utøve oppdrettsvirksomhet på en miljømessig forsvarlig måte, eller at søker ikke kan dokumentere tilstrekkelig økonomi til å utføre en forsvarlig drift.<sup>87</sup> Som vi skal se har også vanddirektivets krav betydning for fylkeskommunens vurdering etter akvakulturloven § 6.

Akvakulturloven § 5 andre ledd bestemmer at fylkeskommunen kan sette vilkår eller begrensninger i tillatelsen som avbøter de negative virkningene av oppdrettsaktiviteten. Vilråene kan omfatte både drifts- og avviklingsfasen.

---

<sup>86</sup> I saker om uttak av vann (landbaserte anlegg) kreves også tillatelse fra NVE etter lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann. Temaet behandles ikke her.

<sup>87</sup> Gjelsvik og Dale (2010) s. 48.

Forskriftsverket inneholder en rekke minstekrav til innholdet i søknad om tillatelse. Disse følger av laksetildelingsforskriften<sup>88</sup> § 36 og tildelingsforskrift om andre arter<sup>89</sup> § 10. For flytende akvakulturanlegg søkes det på felles søknadsskjema, fastsatt av Fiskeridirektoratet. Norsk Standard – NS 9410:2016 – *Miljøovervåking av bunnpåvirkning fra marine akvakulturanlegg* (heretter NS 9410:2016) gir anvisning på minimumskrav til innholdet i forundersøkelsene som utføres før etablering eller ved endringer av eksisterende tillatelser. Standarden inneholder metoder for å undersøke og dokumentere hvordan fôrrester og avføring fra oppdrettsfisk påvirker tilstanden på havbunnen. Direktivkravenes/forskriftskravenes betydning for utføringen av forundersøkelsene behandles nærmere i avsnitt 3.4.

I akvakulturdriftsforskriften<sup>90</sup> er det angitt en rekke krav til driften av akvakulturanlegg. I § 35 er det inntatt krav om såkalt trendovervåking av bunnforholdene under anlegget i henhold til den forrige versjonen av NS 9410. Der trendovervåkingen (B-undersøkelsen) viser «uakseptabel miljøtilstand» kreves det etter § 36 at det foretas en utvidet B-undersøkelse. Fiskeridirektoratets regionkontor kan i samråd med statsforvalteren dessuten kreve C-undersøkelse, og fatte vedtak om brakklegging dersom den utvidete B-undersøkelsen og/eller C-undersøkelsen fortsatt viser «uakseptabel miljøtilstand». Direktivkravenes/forskriftskravenes betydning for miljøundersøkelser i driftsfasen behandles nærmere i avsnitt 3.6.

### 3.4 Utredning

I *Weser* slo EU-domstolen fast at medlemsstatene skal nekte prosjekter som «kan» forringe tilstanden i definerte overflatevannsføremønstre, med mindre et av unntakene i art. 4(7) er oppfylt.<sup>91</sup> For å kunne bringe på det rene om aktiviteten kan føre til forringelse, må statene kartlegge mulige virkninger fra oppdrettsvirksomhet i det aktuelle området i alle saker som hører inn under rettsaktens saklige og geografiske virkeområde.<sup>92</sup> Temaet her er hvordan dette kravet påvirker bestemmelser gitt av norske myndigheter om forundersøkelser i utredningsfasen.

Norske myndigheter har gitt regler om utføring av forundersøkelser både i akvakulturloven med tilhørende forskrifter og i forskrift om konsekvensutredninger.<sup>93</sup> Akvakulturloven § 11 regulerer miljøovervåking ved etablering (utredning og tildeling), drift og avvikling av fiskeoppdrettsvirksomhet. Første ledd bestemmer at departementet i enkeltvedtak eller forskrift kan kreve at den som «har» eller «søker» om akvakulturtillatelse skal foreta eller bekoste «nødvendige miljøundersøkelser» for å dokumentere miljøtilstanden innenfor lokalitetens influensområde. Etter andre ledd kan miljøundersøkelser etter denne bestemmelsen omfatte undersøkelser for å klarlegge «om» og «hvordan» akvakulturvirksomheten forårsaker, har forårsaket eller «kan» forårsake påvirkning på miljøet. Kravene til forundersøkelser er presisert i laksetildelingsforskriften § 36, som gir regler om minste krav til søknad om lokalitetstillatelse. Det følger av § 36 at søker skal levere opplysninger om strømmålinger og resultater fra en såkalt B-undersøkelse, jf. første ledd bokstav a og c, og at undersøkelsene skal utføres av et kompetent organ med relevant faglig kompetanse, som er uavhengig av tiltakshaver, jf. tredje ledd. I særskilte tilfeller må det også utføres en såkalt C-undersøkelse, jf. femte ledd. Undersøkelsene

---

<sup>88</sup> Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

<sup>89</sup> Forskrift 22. desember 2004 nr. 1799 om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret.

<sup>90</sup> Forskrift 16. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften).

<sup>91</sup> C-461/13 *Weser*, avsn. 51.

<sup>92</sup> Sak C-461/13 *Weser*, avsn. 50.

<sup>93</sup> Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften).

skal utføres i tråd med *Standard for miljøovervåking av bunnpåvirkning fra marine akvakulturanlegg* (NS-9410:2016). Standarden inneholder metoder for å undersøke og dokumentere hvordan fôrrester og avføring fra oppdrettsfisk påvirker tilstanden på havbunnen.<sup>94</sup>

Etter sin ordlyd krever akvakulturloven § 11 at både den som «søker» om tillatelse og den som «har» tillatelse, skal sørge for at det foretas «nødvendige» miljøundersøkelser i de ulike fasene for oppdrettsvirksomhet. For utredningsfasen innebærer dette at tiltakshaver har ansvar for å skaffe til veie nødvendig informasjon om de negative virkningene oppdrettsvirksomheten kan komme til å forårsake.

I forarbeidene heter det at formålet med bestemmelsen er å sikre miljøovervåking av akvakulturproduksjon, og at det med miljøundersøkelser menes undersøkelser for å kartlegge blant annet forurensningsfare og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold. Videre forutsetter forarbeidene at det kan stilles krav til hvilke undersøkelser som må foretas, måten de skal gjennomføres på, samt krav til dokumentasjon av disse. Kravene til miljøundersøkelse og -dokumentasjon vil kunne «varierte for ulike former for akvakultur, samt ut fra forholdene ved den enkelte lokalitet og region».<sup>95</sup> Videre heter det at bestemmelsen gir departementet hjemmel til å kreve «omfattende undersøkelser av en lokalitets miljømessige tilstand og bæreevne», og at miljøundersøkelsene kan kreves i alle faser av oppdrettsvirksomhet.<sup>96</sup> Tiltakshaver er pliktsubjekt for kravene og plikter å gjøre undersøkelsene for egen regning.<sup>97</sup>

Forarbeidene presiserer altså at undersøkelsene kan omfatte mange ulike former for miljøundersøkelser i ulike faser av oppdrettsvirksomhet, og at bestemmelsen åpner for omfattende undersøkelser for å avklare lokalitetens «miljømessige tilstand og bæreevne». Det nærmere innholdet i hva som er «nødvendig» vil bero på forholdene ved den bestemte lokalitet og region. Spørsmålet er hvordan direktivkravene påvirker vilkåret «nødvendige» miljøundersøkelser.

Kravet om *Article 4(7) Applicability Assessment* innebærer som vi har sett at medlemsstatene må ha regler om forundersøkelser, slik at det kan avdekkes om et omsøkt prosjekt *kan* føre til en forringelse av miljøtilstanden i direktivets forstand. Her ser vi at direktivet påvirker akvakulturloven § 11 med tilhørende forskrifter slik at «nødvendige» miljøundersøkelser skal forstås som undersøkelser som kan avdekke om miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten *kan* komme til å forringes. I klartekst innebærer det at direktivet krever at undersøkelsene må kunne avdekke om ett eller flere av kvalitetselementene i den aktuelle kystvannforekomsten potensielt sett kan komme til å falle med ett eller flere nivå hvis den omsøkte tillatelsen gis. Bare i tilfeller der forundersøkelsen viser at prosjektet *ikke* kan føre til forringelse av miljøtilstanden, kan tillatelse tildeles uten at unntakskriteriene i art. 4(7) vurderes.

Konklusjonen er at vanndirektivets prosessuelle krav til utføring av forundersøkelser<sup>98</sup> påvirker akvakulturloven § 11 med tilhørende forskrifter slik at forundersøkelsene som hjemles her skal

---

<sup>94</sup> NS 9410:2016.

<sup>95</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 65.

<sup>96</sup> *Ibid* s. 65. Det er forutsatt i forarbeidene at myndighetene i større grad enn tidligere kan kreve miljøundersøkelser, ved at det kan kreves at disse utføres innenfor lokalitetens influensområde. Med influensområde menes områder som blir påvirket av utslipp, rømming mv. fra virksomheten, jf. Prop. 103 L (2012–2013) s. 99.

<sup>97</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 65.

<sup>98</sup> *Article 4(7) Applicability Assessment*.



inneholde egnede metoder for å avdekke om tildeling av tillatelse til oppdrettslokalitet *kan* forringe miljøtilstanden i den aktuelle kystvannsförekomsten, nærmere bestemt om ett eller flere kvalitetselementer kan komme til å falle med ett eller flere nivå.

Klima- og miljødepartementets (KLD) veileder til vannforskriften § 12, som kom før *Weser*-dommen i 2015, legger imidlertid en annen forståelse til grunn.<sup>99</sup> Dels gjelder forskjellen definisjonen av hva som utgjør en forringelse i direktivets forstand. Dels gjelder det når resultatet av en forundersøkelse utløser krav om at unntaket i § 12 vurderes.

Om hva som utgjør en forringelse i direktivets forstand, heter det i veilederen at «[d]et ... kun [er] forringelser der man [vannförekomsten] går fra en klasse til en annen som innebærer en "forringelse" i bestemmelsens forstand, og som medfører at virksomheten må vurderes etter § 12».<sup>100</sup> Etter EU-domstolens avgjørelse i *Weser* er det klart at dette er feil vurderingstema. Temaet som skal vurderes er om ett eller flere av *kvalitetselementene* i kystvannsförekomsten kan komme til å falle ett eller flere nivå, og dermed lede til en forringelse i direktivets forstand (selv om forringelsen ikke nødvendigvis leder til at overflatevannsförekomsten som sådan blir kategorisert i en lavere klasse).<sup>101</sup>

Videre heter det i veilederen, som i Kommisjonens retningslinjer, både at unntaksbestemmelsen § 12 skal vurderes hvis tildeling av tillatelse «kan» og om den «vil» medføre en forringelse i direktivets forstand.<sup>102</sup> Årsaken til at det er angitt feil vurderingstema i veilederen er trolig at Kommisjonens retningslinjer både gir anvisning på at unntakskriteriene skal vurderes dersom *Article 4(7) Applicability Assessment* viser at et prosjekt «is expected to»<sup>103</sup> og om prosjektet «may» føre til en forringelse av tilstanden i en vannförekomst, slik vi så i kapittel 2. Etter EU-domstolens avgjørelse i *Weser* er det imidlertid klart at temaet som skal vurderes er om virksomheten «may»/«kan» lede til en slik forverring av miljøtilstanden. Veilederen kom før *Weser*, men KLD har opplyst at det ikke foreligger noen oppdatert versjon<sup>104</sup> og at det heller ikke er planer om å lage noen ny veileder til bruk av § 12.<sup>105</sup>

Ordlyden i departementets veileder er antakelig et utslag av det som ble skissert over,<sup>106</sup> nemlig at diskrepans mellom ordlyden i domstolens uttalelser og Kommisjonens retningslinjer kan føre til misforståelser i medlemsstatene om kravets innhold.<sup>107</sup> Ordlyden i Kommisjonens retningslinjer gjør at terskelen for når det stilles krav om at unntaket i art. 4(7) skal vurderes synes å være er høyere enn den i realiteten er. Her ser vi at feilen går igjen i veilederen fra departementet, som angir et «dobbelte feil» vurderingstema: Ikke bare angis feil vurderingstema

---

<sup>99</sup> Det er klart at veilederens innhold ikke har betydning for hvordan direktivkravene skal forstås, men den gir innsikt i hvordan kravene tolkes av norske myndigheter.

<sup>100</sup> Veileder til bruk av vannforskriften § 12 s. 4.

<sup>101</sup> Om forundersøkelsen viser at tildeling X ikke kan lede til forringelse av miljøtilstanden i förekomst Y, er det ikke behov for å vurdere unntakskriteriene i § 12.

<sup>102</sup> På side 2 heter det at § 12 skal vurderes når det fattes enkeltvedtak om ny aktivitet eller nye inngrep i en vannförekomst som «kan» medføre at miljømålene ikke nås eller at tilstanden forringes. På side 3 heter det i motsetning at sektormyndigheten må ta stilling til om den omsøkte virksomheten «vil» medføre en forringelse.

<sup>103</sup> CIS Guidance document No. 36 s. 49.

<sup>104</sup> KLD (2019) a.

<sup>105</sup> KLD (2019) b.

<sup>106</sup> Jf. avsnitt 2.5.

<sup>107</sup> I den norske veilederen til vannforskriften § 12 heter det at «... sektormyndigheten må ta stilling til om den omsøkte virksomheten *vil medføre* forringelse» og «ta stilling til hvilken tilstandsklasse vannförekomsten *forventes* å komme til å få», se s. 3.

for hva som utløser krav om at unntakskriteriene vurderes. Også definisjonen av hva som utgjør en «forringelse» i direktivets forstand gir anvisning på vurdering av feil tema. Dette innebærer at veilederen gir uttrykk for at det skal betraktelig mer til for at resultatet av forundersøkelser utløser krav om at unntakskriteriene i art. 4(7)/§ 12 vurderes enn det som er gjeldende rett etter EUDomstolens avgjørelse i *Weser*.

Jeg vil ikke foreta noen vurdering av om reglene om forundersøkelser gitt i akvakulturloven og laksetildelingsforskriften § 36, med henvisning til NS 9410:2016,<sup>108</sup> inneholder metoder som gjør det mulig å avdekke de forholdene vanddirektivet krever. Det kan reises spørsmål ved om direktivets krav i realiteten innebærer at det må gjennomføres fullstendige konsekvensutredninger i alle tildelingssaker. Anvisningene som er gitt i Kommisjonens retningslinjer om hvordan forundersøkelsene bør utføres, *kan* etter mitt syn indikere det. Som vi har sett, gir *Article 4(7) Applicability Assessment* anvisning på en evaluering i fire trinn; screening av mulige virkninger, det eventuelle behovet for videre undersøkelser, datainnsamling og vurderinger, og endelig en eventuell Art. 4(7)-test.<sup>109</sup> Etter hva jeg har forstått, gjennomføres det sjelden konsekvensutredninger i tilknytning til søknader om oppdrettslokalitet etter akvakulturloven § 6 i dag.

Konsekvensutredningsforskriften regulerer tiltakshavers plikt til å skaffe til veie informasjon om aktivitetens virkninger. Forskriftens §§ 8 og 10 bestemmer at fylkeskommunen ved søknad om etablering eller endring av akvakulturanlegg skal vurdere om tiltaket «kan» få «vesentlige virkninger» for miljø og samfunn. Fylkeskommunen kan også be om tilleggsutredninger. For tildeling av tillatelse til oppdrettslokalitet innebærer det at «vesentlige virkninger» skal forstås som virkninger som forringer miljøtilstanden i den aktuelle kystvannforekomsten. Fylkeskommunen skal altså vurdere om tildeling «kan» lede til forringelse av miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten. Jeg vil ikke her gå inn på hvilke krav miljøvirkningsdirektivet måtte stille til det nærmere innholdet i en konsekvensutredning, det er utenfor rammene for denne fremstillingen.

Forundersøkelsene har betydning både for utslippstillatelsen etter forurensningsloven og lokalitetstillatelsen etter akvakulturloven. Miljøundersøkelsene danner grunnlaget for vurderingen av om disse tillatelsene skal gis eller ikke. I det følgende vil jeg drøfte unntakskriterienes betydning både for statsforvalterens og fylkeskommunens vurdering. Jeg vil også kort drøfte kriterienes betydning for vilkårsbruk ved tillatelsene i avsnitt 3.6.<sup>110</sup>

## 3.5 Tildeling

### 3.5.1 Innledning

Fordi vanddirektivet forbyr forringelse av miljøtilstanden i kystvann, har medlemsstatene en plikt til å treffe nødvendige tiltak for å hindre at slik forbudt forverring oppstår. Slik vi har sett, følger det av dette at tildelingsmyndighetene skal nekte prosjekter som *kan* føre til forringelse, med mindre det dreier seg om en situasjon der kriteriene i art. 4(7) andre alternativ er oppfylt.<sup>111</sup> Fylkeskommunen og statsforvalteren må derfor vurdere om vilkårene i unntaksbestemmelsen er tilfredsstillt i enhver sak hvor oppdrettsaktivitet kan lede til forringelse av tilstanden i direktivets

---

<sup>108</sup> NS 9410:2016.

<sup>109</sup> Art. 4(7)-testen er en vurdering av om unntakskriteriene i art. 4(7)/§ 12 er oppfylt, der forundersøkelsen (*Article 4(7) Applicability Assessment*) har vist at tildeling X kan lede til forringelse av miljøtilstanden i forekomst Y.

<sup>110</sup> Både forbudet mot forringelse og unntakskriteriene.

<sup>111</sup> Jf. avsnitt 2.3 og sak C-461/13 *Weser*, avsn. 50-51.

forstand. I dette avsnittet behandles spørsmålet om hvordan disse unntakskriteriene virker inn på tildelingsreglene. Unntaket blir drøftet under forutsetning av at en omsøkt aktivitet *kan* forringe miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten. Direktivet krever ellers ikke at art. 4(7) vurderes.

Vanndirektivet er gjennomført i norsk rett gjennom vannforskriften,<sup>112</sup> og unntaket i direktivets art. 4(7) er gjennomført i vannforskriften § 12, som vi har sett. Denne bestemmelsen gir ikke hjemmel til å innvilge eller avslå søknad om ny aktivitet eller nye inngrep, men EØS-retten krever at de vurderingstemaene den gir anvisning på tas i betraktning ved tildeling av tillatelser. På fiskeoppdrettens område betyr det at forskriftens adgang til å gi unntak fra hovedregelen som forbyr forringelse av miljøtilstanden i kystvannsforekomster, er ved tildeling av tillatelse til oppdrettslokalitet gjennom sektorregelverket. I klartekst betyr dette at unntakskriteriene i § 12 må være oppfylt for at lokalitetstillatelse skal kunne gis etter akvakulturloven § 6 og for at utslippstillatelse skal kunne gis etter forurensningsloven § 11.

Fremstillingen i kapittel 2 viste at unntakskriteriene krever at oppdrettsvirksomheten utgjør en (ny) bærekraftig aktivitet som tilfredsstillende bestemmelsens tilleggsvilkår i forekomster som i utgangspunktet har «svært god» tilstand. Temaet i det følgende er (1) hvordan disse unntakskriteriene påvirker fylkeskommunens overordnede vurdering av om lokalitetstillatelse skal gis etter akvakulturloven § 6, herunder hvordan de påvirker den rettslige standarden «miljømessig forsvarlig» i første ledd bokstav a, (2) hvordan kriteriene virker inn på statsforvalterens vurdering av om det skal gis utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 og (3) kravenes betydning for vilkårsbruk i tillatelsene.

Akvakulturloven § 6 bestemmer at lokalitetstillatelse «kan» tildeles dersom en rekke vilkår er tilfredsstillende, slik vi så i avsnitt 3.3. Søker har altså ikke rettskrav på tillatelse – spørsmålet om lokalitetstillatelse skal gis eller ikke, beror på et skjønn som, i alle fall tradisjonelt, er forstått slik at det bare i begrenset grad er underlagt rettslig prøving. Et sentralt spørsmål i den videre fremstillingen er hvordan EØS-retten virker inn på bestemmelsens natur. Som vi skal se er antakelig ikke skjønnet like fritt som forarbeidene gir uttrykk for<sup>113</sup> – vanndirektivets forbud mot forringelse av miljøtilstanden i kystvannsforekomster med tilhørende unntak utgjør, slik vi har sett, skranker, og disse virker styrende for tildelingsmyndighetenes skjønn. Det innebærer at det kan forekomme situasjoner der nasjonale tildelingsmyndigheter ikke kan gi tillatelse, og spørsmålet om en slik situasjon foreligger, kan gjøres til gjenstand for rettslig prøving. I situasjoner der vilkårene for å kunne gi tillatelse er tilfredsstillende – tolket i lys av direktivet – har ikke lenger direktivkravene noen betydning for skjønnsutøvelsen.

Ettersom innvilget utslippstillatelse er en forutsetning for at fylkeskommunen skal ha adgang til å tildele lokalitet etter akvakulturloven,<sup>114</sup> behandles utslippstillatelsen først.<sup>115</sup>

## Utslippstillatelse etter forurensningsloven

---

<sup>112</sup> Forskriften trådte i kraft 1. januar 2007. Direktivet ble altså innlemmet i EØS-avtalen etter at det ble gjennomført i norsk rett.

<sup>113</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 57.

<sup>114</sup> Akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d.

<sup>115</sup> Unntakskriteriene i 12 første ledd bokstav b skal vurderes av alle sektormyndighetene nevnt i akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d, herunder statsforvalteren (der tildeling *kan* forringe miljøtilstanden i vannforekomstene). Kriterienes betydning for statsforvalterens vurdering etter forurensningsloven § 11 behandles kort. Det som vies mest plass i denne artikkelen er hvordan unntakskriteriene påvirker lokalitetsspørsmålet.

Temaet her er hvordan unntakskriteriene § 12 påvirker vurderingen av om tillatelse skal gis etter forurensningsloven § 11, og hvilken betydning kravene skal gis ved fastsetting av vilkår etter forurensningsloven § 16. Sistnevnte behandles sammen med kravenes betydning for vilkårsbruk ved lokalitetstillatelser i avsnitt 3.6.

Forurensningsloven § 11 første ledd første punktum bestemmer at forurensningsmyndigheten etter søknad «kan» gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning. Også vurderingen av om tillatelse skal gis etter denne bestemmelsen, som akvakulturloven § 6 første ledd, er en vurdering domstolene i begrenset grad kan prøve. Ved vurderingen av om det skal gis tillatelse etter forurensningsloven § 11, eventuelt på hvilke vilkår etter § 16, skal det legges vekt på de «forurensningsmessige ulempene ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre», jf. § 11 femte ledd.

At det ved vurderingen av om utslippstillatelse skal gis etter forurensningsloven § 11 første ledd skal legges vekt på de «forurensningsmessige ulempene ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre» etter femte ledd, viser at avgjørelsen av hvorvidt det skal gis utslippstillatelse i utgangspunktet gir anvisning på en bred, skjønnsmessig vurdering. Også formålsparagrafen i § 1 og retningslinjene i § 2 gir anvisning på skjønnsmessige vurderingstemaer som skal tas i betraktning her. I § 1 heter det at loven skal sikre en «forsvarlig miljøkvalitet», slik at forurensning og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Sistnevnte må ses på som utslag av prinsippet om bærekraftig utvikling og naturens tålegrense.<sup>116</sup> Videre bestemmer § 2 nr. 1, som forurensningsmyndighetene skal legge til grunn ved behandlingen av enkeltsaker,<sup>117</sup> at loven skal «...nyttes for å oppnå en miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, kostnader forbundet med tiltakene og økonomiske forhold». Retningslinjene gir anvisning på at loven ikke skal anvendes på en slik måte at miljøhensyn ensidig vektlegges. Også andre samfunnshensyn og interesser skal tas i betraktning, herunder kostnader forbundet med å forhindre eller redusere forurensning. Disse skal veies mot hensynet til miljøet.<sup>118</sup> Spørsmålet her er hvordan unntakskriteriene i vannforskriften § 12 påvirker vurderingen etter forurensningsloven § 11.

Her ser vi at forskriften påvirker statsforvalterens vurdering slik at det ved vektleggingen av de forurensningsmessige ulempene ved aktiviteten, skal tas i betraktning at vannforskriften ikke åpner for at miljøtilstanden i vannforekomstene synker mer enn fra «svært god» til «god». Videre skal prosjektet utgjøre en «bærekraftig aktivitet» og tilleggsvilkårene i § 12 andre ledd bokstav b må være tilfredsstillt.

Utslippstillatelsen som kreves etter forurensningsloven § 11, jf. akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d, inneholder en øvre grense for hvor mye fisk oppdretter kan ha på den omsøkte lokaliteten (maksimal tiltatt biomasse, MTB) i stedet for utslippsgrenser. Det er fordi man ikke kan rense utslipp fra oppdrett i sjø i åpne merder. Siden unntaket i § 12 krever at driften av anlegget ikke forringer miljøtilstanden i vannforekomsten mer enn fra «svært god» til «god», setter vilkåret rammer for statsforvalterens fastsettelse av MTB. Her ser vi at unntakskriteriene styrer statsforvalterens skjønn og gir avveiningen forurensningsloven gir anvisning på, et mer konkret innhold.

---

<sup>116</sup> Bugge (2019) s. 315.

<sup>117</sup> *Ibid* s. 315.

<sup>118</sup> *Ibid* s. 315.

Der statsforvalteren og de andre sektormyndighetene har gitt tillatelse, blir spørsmålet for fylkeskommunen om lokalitetstillatelse skal gis etter akvakulturloven § 6. Minstevilkårene for å tildele tillatelse er da oppfylt, men fylkeskommunen kan, slik vi har sett, likevel nekte tillatelse. Fylkeskommune må foreta en overordnet vurdering av om tillatelse skal gis, herunder en vurdering av om tildeling er miljømessig forsvarlig. Temaet i det følgende er hvordan unntakskriteriene påvirker den rettslige standarden «miljømessig forsvarlig» i akvakulturloven § 6, jf. § 10.

### **Lokalitetstillatelse etter akvakulturloven**

Den viktigste selvstendige vurderingen fylkeskommunen gjør som ledd i avgjørelsen av om lokalitetstillatelse skal gis eller ikke, er vurderingen av om tildelingen er «miljømessig forsvarlig» etter akvakulturloven § 6, jf. § 10. Forholdet mellom miljømessig forsvarlighet og EØS-retten er ikke diskutert i forarbeidene til akvakulturloven. Forarbeidene omtaler heller ikke vanddirektivet, selv om de er yngre enn direktivet. Forklaringen kan være at vanddirektivet ennå ikke var innlemmet i EØS-avtalen på dette tidspunktet.<sup>119</sup> Heller ikke i gjennomføringsforarbeidene til vannforskriften er problemstillingen behandlet.<sup>120</sup>

Akvakulturloven § 10 første ledd bestemmer at all akvakultur skal «etableres, drives og avvikles» på en «miljømessig forsvarlig»<sup>121</sup> måte. Bestemmelsen er en miljønorm som skal sikre miljømessig forsvarlighet i alle faser for oppdrett. Denne rettslige standarden skal sikre at aktiviteter som har miljømessig betydning innenfor sektoren skjer på en forsvarlig måte.<sup>122</sup> Det følger av dette at produksjonen «ikke på noe tidspunkt» skal føre til «vesentlige negative effekter» på miljøet.<sup>123</sup> Antakelig innebærer dette at det ikke er adgang til å tillate produksjon som har *betydelige* negative effekter, men at mindre negative virkninger er tillatt. For å kunne vurdere om ny aktivitet, som potensielt sett vil ha negativ effekt, vil lede til en ulovlig negativ virkning, må tildelingsmyndighetene ta i betraktning eventuelle kumulative virkninger. Det betyr at det må tas hensyn til om det allerede finnes annen aktivitet som gir negativ påvirkning i den aktuelle vannforekomsten. En ny negativ virkning som isolert sett er liten kan, sammenholdt med eksisterende aktivitet eller virkninger i forekomsten, lede til ulovlig «vesentlig negativ» virkning i bestemmelsens forstand. Spørsmålet om en konkret sak utgjør en «miljømessig forsvarlig» tildeling vil derfor kunne bero på om det allerede er eksisterende drift, fra oppdrettsvirksomhet eller annen aktivitet, eller for eksempel tilsig av næringssalter fra jordbruk i den aktuelle forekomsten. Videre følger det av forarbeidene at kravet om miljømessig forsvarlighet innebærer at driften skal være forsvarlig både med hensyn til forurensning og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold, og at hva som regnes som «forsvarlig» vil kunne endres over tid som følge av bedre kunnskapsgrunnlag og teknologisk utvikling.<sup>124</sup> Det nevnes imidlertid ikke at også

---

<sup>119</sup> Forarbeidene er fra 2005 og direktivet ble gjennomført i norsk rett i 2006.

<sup>120</sup> Forbudet mot forringelse av miljøtilstanden i vannforekomstene drøftes ikke inngående i gjennomføringsforarbeidene. Der diskutere hovedsakelig spørsmål knyttet til gjennomføringen av direktivets organisatoriske krav, se St.prp.nr.75 (2007–2008) Samtykke til godkjennelse av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk (vanddirektivet) (St.prp.nr.75 (2007–2008), Innst.S.nr.131 (2008-2009).

<sup>121</sup> Det er forutsatt i forarbeidene at «miljømessig forsvarlig» i §§ 6 og 10 skal forstås på samme måte, se Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 59.

<sup>122</sup> *Ibid* s. 64.

<sup>123</sup> *Ibid* s. 64.

<sup>124</sup> *Ibid* s. 64. Etter § 10 andre ledd kan departementet i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder stille «krav til forebyggende tiltak». Det følger av forarbeidene

Norges folkerettslige forpliktelser, herunder forpliktelsene etter EØS-avtalen, kan ha betydning for denne vurderingen.

### 3.5.2 Vilkåret tillatt forringelse fra «svært god» til «god» tilstand

Fremstillingen i kapittel 2 viste at unntaket for oppdrettsvirksomhet i art. 4(7) andre alternativ krever at miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten ikke forringes mer enn fra «svært god» til «god». Her ser vi at vilkåret presiserer forsvarlighetsvurderingen i § 6 slik at en «vesentlig negativ effekt» er en effekt som fører til ytterligere forringelse av miljøtilstanden, det vil si et fall til en lavere klasse enn «god». Hvis forundersøkelsene viser at tildeling X kan føre til at miljøtilstanden i vannforekomst Y blir *lavere* enn «god»,<sup>125</sup> skal tillatelse nektes.

Siden akvakultur «etter sin art» har innvirkning på miljøet, innebærer tillatelse til akvakultur at myndighetene aksepterer en «viss påvirkning» på miljøet rundt.<sup>126</sup> Her medfører direktivet at grensen for det akseptable går ved negativ påvirkning som reduserer miljøtilstanden til lavere enn «god». «En viss påvirkning» skal altså forstås som påvirkning som reduserer tilstanden fra «svært god» til «god», men heller ikke mer.

Videre forutsetter forarbeidene at grensen for akseptert påvirkning er satt ved «skadelige konsekvenser». Det innebærer at tildelingsmyndighetene må vurdere sannsynligheten for at skade kan oppstå, samt omfanget av en eventuell skade.<sup>127</sup> Her virker direktivet inn på forsvarlighetsvurderingen slik at grensen for skadelige konsekvenser går ved påvirkning som reduserer miljøtilstanden mer enn fra «svært god» til «god». Direktivkravet presiserer altså at «skadelige konsekvenser» skal forstås som «moderat» tilstand eller dårligere.<sup>128</sup>

Forsvarlighetsvurderingen skal ifølge forarbeidene omfatte en avveining mellom hensynet til næringsutvikling og andre samfunnshensyn.<sup>129</sup> Det går ikke frem av motivene hvilke hensyn det siktes til, men det dreier seg antakelig om hensyn løftet frem i lovens formålsbestemmelse, som akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling og verdiskaping langs kysten.<sup>130</sup> Fremstillingen i kapittel 2 viste at i saker om tildeling av oppdrettslokalitet, stiller direktivet krav om at nytten av å unngå forringelse av miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten veies mot de mer samfunnsmessige hensynene til å ivareta matsikkerhet og hensynet til å sikre arbeidsplasser. Det innebærer at direktivet krever at forsvarlighetsvurderingen omfatter en avveining av disse hensynene.

### 3.5.3 Vilkåret «ny»

Vilkåret «ny» bærekraftig aktivitet omfatter endringer i eksisterende tillatelser, i tillegg til ny aktivitet, slik vi så i kapittel 2. Det innebærer at tildelingsmyndigheten ikke kan tillate endringer i igangsatt drift med mindre unntakskriteriene i § 12 er oppfylt. Direktivet krever altså at disse

---

at vilkåret ble tatt inn for å tydeliggjøre innholdet i miljønormen gjennom å presisere at forebyggende tiltak for å hindre skade på miljøet er en selvstendig plikt. Det betyr at driften kan være i strid med kravet om å drive miljømessig forsvarlig, selv om effekten av driften rent faktisk ikke fører skade på miljøet, se Prop.103 L (2012–2013) s. 98.

<sup>125</sup> Hvis forundersøkelsen viser at tildeling kan føre til at miljøtilstanden forringes til «moderat», «dårlig» eller «svært dårlig».

<sup>126</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 64.

<sup>127</sup> *Ibid* s. 64.

<sup>128</sup> «Moderat», «dårlig» eller «svært dårlig».

<sup>129</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 64.

<sup>130</sup> Akvakulturloven § 1.

kriteriene ikke bare vurderes ved nytildelinger etter akvakulturloven § 6, men også ved søknad om utvidelse av biomasse på lokalitet (lokalitets-MTB) etter samme bestemmelse. Det samme gjelder antakelig også for oppjustering av kapasitet etter produksjonsområdeforskriften<sup>131</sup> § 8, dersom forundersøkelsene viser at endringen *kan* føre til forringelse av miljøtilstanden i én eller flere vannforekomster.

### 3.5.4 Hovedvilkåret ny «bærekraftig aktivitet»

Hovedvilkåret i vannforskriften § 12 første ledd bokstav b, som gir anvisning på at tildelingsmyndigheten skal vurdere om den omsøkte aktiviteten utgjør en ny «bærekraftig aktivitet», er som vi har sett en skjønnsmessig vurdering. Slik fremstillingen i kapittel 2 viste, beror vurderingen på forholdene ved den tiltenkte lokaliteten, slik at grensen for hva som anses «bærekraftig» for eksempel vil være høyere i en delvis lukket terskelfjord med lave oksygenivåer og dårlige strømforhold, enn i åpne områder med god vannutskifting.<sup>132</sup> Her ser vi at forskriften i beskjedne grad innskrenker fylkeskommunens skjønn. Like fullt krever den at kriteriet skal vurderes i hver enkelt sak.

Også i vannforekomster med dype fjorder og åpning mot det åpne hav kan det oppstå forringelse av miljøtilstanden. Et eksempel til illustrasjon er Hordaland fylkeskommunes vedtak rettet mot Eide Fjordbruk AS, Bremnes Seashore AS og Ewos Innovation AS datert 24.01.17.<sup>133</sup> Saken gjaldt søknad om økning av lokalitetsbiomasse på lokaliteten Langøy i vannforekomsten Fensfjorden-Sør, en «stor djup fjord som har åpning mot ope hav.» I vedtaket heter det at den økologiske tilstanden i forekomsten er «svært god», og at «[d]et ikkje er venta at auke i lokalitetsbiomassen vil føre til at miljøtilstanden blir dårligare enn god».<sup>134</sup> Vannforekomsten er per dags dato (03.12.19) klassifisert til å være i «god» tilstand.<sup>135</sup> Det fremgår av informasjon på Vann-nett<sup>136</sup> at forekomsten er påvirket av diffus avrenning og utslipp fra fiskeoppdrett fra den ovennevnte lokaliteten, 26295 Langøy, i form av næringsforurensning og organisk forurensning, om enn «i liten grad». Etersom forekomsten er klassifisert som «god», ikke lenger «svært god», og årsaken synes å være forurensning fra den omsøkte lokaliteten, har sannsynligvis den aktuelle godkjenningen av økt lokalitetsbiomasse medført, eller i alle fall bidratt til å medføre, at det oppstod forringelse av miljøtilstanden i vannforekomsten Fensfjorden-Sør. Hordaland Fylkeskommune fikk dermed rett i sin antakelse om at den aktuelle økningen i lokalitetsbiomassen ville lede til en forringelse av miljøtilstanden i forekomsten fra «svært god» til «god».<sup>137</sup>

### 3.5.5 Avbøtende og kompenserende tiltak

Direktivets tilleggsvilkår a) går frem av vannforskriften § 12 andre ledd bokstav a. Her heter det at «alle praktisk gjennomførbare tiltak settes inn for å begrense negativ utvikling i vannforekomstens tilstand». Slik vi har sett, gir vilkåret anvisning på en temmelig streng norm.

---

<sup>131</sup> Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften).

<sup>132</sup> At et område i utgangspunktet har «svært god» tilstand, betyr ikke at det ikke kan være sårbart for forverring og at det derfor ikke kan anses å være bærekraftig å drive oppdrett i disse områdene, slik vi så i kapittel 2.

<sup>133</sup> Se vedlegg.

<sup>134</sup> Se Hordaland fylkeskommunes vedtak rettet mot Eide Fjordbruk AS, Bremnes Seashore AS og Ewos Innovation AS datert 24.01.17 s. 5.

<sup>135</sup> Ifølge Vann-Netts sider: <https://vann-nett.no/portal/#/waterbody/0261040101-10-C> [sisert 03.12.19].

<sup>136</sup> Vann-Nett eies av miljøforvaltningen og Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE). Systemet er stasjonert hos og driftes av NVE.

<sup>137</sup> Her er kan det være grunn til å merke seg at fylkeskommunen ikke vurderer unntakskriteriene i vannforskriften § 12, selv om fylkeskommunen ikke bare tror forringelse av tilstanden kan skje, men implisitt gir uttrykk for at de vurderer det slik at miljøtilstanden *vil* falle til «god» tilstand. («ikkje venta at ... vil føre til at miljøtilstanden blir dårligare enn god»). Som vi skal se i denne fremstillingen krever direktivet i slike tilfeller at tildelingsmyndighetene i medlemsstatene vurderer om unntakskriteriene i vanddirektivet art. 4(7) andre alternativ, gjennomført i vannforskriften § 12, er tilfredsstillende. Fylkeskommunen refererer kort til § 12, men foretar ingen vurdering av om unntakskriteriene er oppfylt.

Alle gjennomførbare tiltak skal gjennomføres, så fremt de ikke er uforholdsmessig dyre eller er uforenlige med driften. Det betyr at fylkeskommunen skal treffe alle praktiske tiltak som gjør den mulige forringelsen av miljøtilstanden i forekomsten så liten som mulig.<sup>138</sup> Antakelig vil det stilles strengere krav til kompenserende eller avbøtende tiltak i tilfeller der et konkret prosjekt er i randsonen av hva som kan regnes som en «bærekraftig aktivitet». For oppdrettsvirksomhet vil negative konsekvenser på miljøtilstanden i vannforekomstene hovedsakelig komme i driftsfasen, slik vi har sett. Det innebærer at fylkeskommunen må vurdere om det er behov for å stille vilkår om at tiltakshaver utfører kompenserende eller avbøtende tiltak i driftsfasen for å bøte på de negative effektene av oppdrettsaktiviteten. Oppdrettsanlegg som har mindre utslipp enn det som er normalt, for eksempel som et ledd i de såkalte utviklingstillatelsene, vil kunne slippe unna med mer beskjedne krav om avbøtende eller kompenserende tiltak. Prosjekter med større utslipp vil etter omstendighetene måtte tåle strengere tiltak, som lukkede oppdrettsmerder.<sup>139</sup>

### 3.5.6 Avveining av samfunnsnytte og tap av miljøkvalitet

Direktivets tilleggsvilkår c) er gjennomført i forskriftens § 12 andre ledd bokstav b. Til forskjell fra direktivet, som oppstiller to alternative vilkår, gir forskriften anvisning på ett vilkår, med en knappere ordlyd. Direktivet krever, slik vi har sett, at tildelingsmyndighetene skal vurdere om den nye aktiviteten ivaretar en «væsentlig samfunnsinteresse» og/eller at «nyttevirkningene for miljøet og samfunnet» ved å bevare miljøtilstanden er mindre enn de «nyttevirkninger, der følger af de nye ændringer eller forandringer for befolkningens sundhed, opretholdelsen af menneskers sikkerhed og en bæredygtig udvikling». I motsetning til dette gir forskriften anvisning på den langt knappere ordlyden «samfunnsnyttene av de nye inngrepene eller aktivitetene skal være større enn tapet av miljøkvalitet».

Her gir direktivteksten veiledning til hvordan vurderingstemaene i forskriften skal forstås. Begrepet «tapet av miljøkvalitet» skal, tolket i lys av direktivet, forstås som tapet det gir miljøet og samfunnet at forringelse i det aktuelle området ikke hindres – altså at tilstanden i vannforekomsten ikke opprettholdes. «Samfunnsnyttene» av den nye aktiviteten skal forstås som nytten som følger av oppdrettsvirksomheten for de mer samfunnsmessige hensynene til å ivareta matsikkerhet og arbeidsplasser, slik vi så i kapittel 2. Det innebærer at forskriften krever at fylkeskommunen vurderer om samfunnsnyttene ved den konkrete oppdrettsaktiviteten er større enn tapet det gir miljøet og samfunnet dersom miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten ikke opprettholdes. Vilkåret gir anvisning på utpreget skjønsmessige vurderingstemaer som trolig i liten grad vil bli gjenstand for intensiv domstolsprøving. Like fullt er det klart at avveiningen skal foretas av fylkeskommunen i hver tildelingssak.<sup>140</sup> Det fordrer at det gjennomføres forundersøkelser som er så grundige at det er mulig å foreta veloverveide vurderinger av de vurderingstemaene forskriften gir anvisning på.

### 3.5.7 Miljømessig vesentlig bedre løsninger

Tilleggsvilkår d) i direktivet går frem av vannforskriften § 12 andre ledd bokstav c og lyder: «Hensikten med de nye inngrepene eller aktivitetene kan på grunn av manglende teknisk gjennomførbarhet eller uforholdsmessig store kostnader, ikke med rimelighet oppnås med andre midler som miljømessig er vesentlig bedre». Slik vi så i kapittel 2, er det lagt til grunn i Kommisjonens retningslinjer at vilkåret om manglende teknisk gjennomførbarhet skal forstås strengt: Bare der det ikke finnes noen løsning som miljømessig er vesentlig bedre, er dette

<sup>138</sup> CIS Guidance document No. 36 s. 51.

<sup>139</sup> For mer om krav til utforming av installasjoner og anlegg, se CIS Guidance document No. 36 s. 52 flg.

<sup>140</sup> Der en forundersøkelse viser at tildeling av tillatelse X kan føre til forringelse av miljøtilstanden i forekomst Y.



vilkåret oppfylt. Det kan tenkes at en konsekvens av dette er at fylkeskommunen i utgangspunktet skal kreve at oppdrettere benytter seg av lukkede merder, fordi det klart nok dreier seg om en produksjonsform som i vesentlig større grad enn åpne merder beskytter miljøtilstanden i kystvann. Det må i alle fall gjelde for forekomster som er sårbare for utslipp, som de nevnte semilukkede terskelfjordene. Dette kravet forutsetter imidlertid at lukkede oppdrettsmerder ikke er uforholdsmessig dyrt. Videre er et sentralt poeng, også her, at det dreier seg om vilkår som må vurderes i hver konkrete tildelingssak.

### **3.5.8 Kravenes betydning for vilkårsbruk i lokalitetstillatelsen**

Oppdretternes rettigheter og plikter går ikke bare frem av det generelle regelverket, men også av de individuelle tillatelsene. Hjemmelen for å knytte vilkår til lokalitetstillatelsen er akvakulturloven § 5 andre ledd, jf. § 6. Temaet her er betydningen forbudet mot forringelse av miljøtilstanden og unntakskriteriene i § 12 skal gis ved fastsetting av vilkår i tillatelsene.

Vannforskriften krever at det ikke oppstår ytterligere forringelse av miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten enn fall fra «svært god» til «god» ved tildeling av tillatelse. Det innebærer at vilkår satt i tillatelsene bør bidra til å hindre at slik forbudt forverring av miljøtilstanden oppstår. Det vil typisk kunne gjøres ved å stille vilkår om overvåking som er egnet til å avdekke om det har oppstått eller er i ferd med å oppstå en forringelse i direktivets forstand. Også avbøtende eller kompenserende tiltak vil etter omstendighetene være nødvendig for å hindre forringelse i driftsfasen.

### **3.5.9 Sammenfatning**

Fremstillingen har vist at direktivets rettslig bindende minimumskrav påvirker forsvarlighetsvurderingen i akvakulturloven § 6 slik at spørsmålet om en tildeling er «miljømessig forsvarlig», er spørsmålet om det omsøkte prosjektet utgjør en bærekraftig aktivitet, i en forekomst med «svært god» tilstand som tilfredsstillende bestemmelsens tilleggsvilkår. Unntakskriteriene styrer altså fylkeskommunens skjønn og gjør aktsomhetsnormen i forsvarlighetsvurderingen strengere. Forsvarlighetsvurderingen vil slå annerledes ut for oppdrettsvirksomhet langs kysten enn for havbruk til havs – i områder utenfor direktivets geografiske virkeområde vil direktivkravene nødvendigvis ikke få noen betydning for vurderingen etter akvakulturloven § 6. Det samme gjelder for landbasert oppdrett, i den grad virksomheten ikke gir utslipp til vann. Det betyr i klartekst at «miljømessig forsvarlig» skal forstås strengere innenfor direktivets geografiske anvendelsesområde enn i havområder som ligger utenfor dette.

## **3.6 Drift**

### **3.6.1 Innledning**

Utgangspunktet er at direktivet forbyr forringelse av miljøtilstanden i kystvannsforkomster i driftsfasen, og at medlemsstatene er pålagt å utarbeide overvåkingsprogrammer for å måle miljøtilstanden i egne forekomster. Temaet i dette avsnittet er hvilken betydning disse kravene har for tolkningen og anvendelsen av bestemmelser gitt av norske myndigheter i driftsfasen.

Statsforvalteren og Fiskeridirektoratet fører tilsyn med oppdretter i driftsfasen. Tilsynet består av å sørge for at de rammene og vilkårene som er fastsatt i tillatelsene overholdes.

### 3.6.2 Forbudets betydning for forsvarlighetsvurderingen i akvakulturloven § 10

Miljønormen i akvakulturloven § 10 krever, slik vi har sett, at all aktivitet som har miljømessig betydning innenfor sektoren skal skje på en forsvarlig måte i alle faser av prosessen<sup>141</sup> og at produksjonen «ikke på noe tidspunkt» skal føre til «vesentlige negative effekter» på miljøet.<sup>142</sup> Siden akvakultur «etter sin art» har innvirkning på miljøet, innebærer tillatelse til akvakultur at myndighetene aksepterer en «viss påvirkning» på miljøet rundt. Som fremstillingen i avsnitt 3.5.2 viste, påvirker direktivet forsvarlighetsvurderingen slik at grensen for det akseptable går ved negativ påvirkning som reduserer miljøtilstanden til lavere enn «god» tilstand.<sup>143</sup> «En viss påvirkning» skal altså forstås som påvirkning som reduserer tilstanden fra «svært god» til «god», men heller ikke mer. Dette gjelder på tilsvarende vis i drifts- og avviklingsfasen som i tildelingsfasen.

Forarbeidene gir anvisning på at det ved vurderingen av hva som anses «forsvarlig» etter akvakulturloven § 10 skal foretas en avveining mellom hensynet til næringsutvikling og andre samfunnshensyn.<sup>144</sup> Dette gjelder forsvarlighetsvurderingen i alle faser for oppdrett. Avveiningen omfatter, som vi har sett, hensynet til akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling og verdiskaping langs kysten.<sup>145</sup> EU-domstolen har imidlertid lagt til grunn at det ikke er rom for noen avveining av ulike hensyn ved vurderingen av hva som utgjør en forringelse i direktivets forstand.<sup>146</sup> Forbudet mot forringelse gir snarere anvisning på rene naturvitenskapelige metoder, der forståelsen av hva som utgjør forringelse er basert på konkrete og målbare parametere.<sup>147</sup> Det innebærer at direktivkravet her virker inn på forsvarlighetsvurderingen slik at det i saker hvor vanddirektivet kommer til anvendelse<sup>148</sup> ikke skal foretas noen slik skjønnspreget interesseavveining: Viser målinger at det har oppstått en forringelse i vannforekomst Y har ikke driften vært utøvd miljømessig forsvarlig etter § 10. At forbudet utgjør en rettslig skranke, innebærer at de ovennevnte hensynene ikke er relevante overhodet for forsvarlighetsvurderingen etter akvakulturloven § 10, på de områdene direktivet dekker.

Direktivkravene retter seg mot nasjonale myndigheter, herunder fylkeskommunen og statsforvalteren. Det betyr at myndighetene, sentrale så vel som lokale, må sørge for at det stilles krav til oppdretterne som sikrer at vi etterlever våre EØS-rettslige forpliktelser.

---

<sup>141</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 64.

<sup>142</sup> *Ibid* s. 64.

<sup>143</sup> «Moderat», «dårlig» eller «svært dårlig».

<sup>144</sup> Jf. avsnitt 4.5.2, jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 64.

<sup>145</sup> Akvakulturloven § 1.

<sup>146</sup> Se sak C-461/13 *Weser*, avsn. 68, hvor EU-domstolen la til grunn at «[i] modsætning til det, Bundesrepublik Deutschland har gjort gældende, kan en fortolkning, hvorefter alene «alvorlig skade» udgør en forringelse af tilstanden for et vandområde – en fortolkning, der i det væsentlige er baseret på en *afbalancering* af de negative indvirkninger på vandet på den ene side og de økonomiske interesser forbundet med vandet på den anden side – ikke udledes af ordlyden af artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2000/60 ...». (Mine kursiveringer).

<sup>147</sup> Det foreligger en forringelse i direktivets forstand når minst ett av kvalitetselementene (som danner grunnlaget for klassifiseringen av en bestemt vannforekomst, jf. direktivets vedlegg V), faller med ett nivå, selv om forringelsen ikke innebærer at overflatevannområdet i sin helhet rykker en tilstandsklasse ned, jf. avsnitt 2.3.

<sup>148</sup> Innenfor direktivets virkeområde.

### 3.6.3 Overvåking av miljøtilstanden i driftsfasen

For å kunne måle om en forbudt forverring har oppstått, eller er i ferd med å oppstå, skal vannforekomstene overvåkes.<sup>149</sup> Kravene om overvåking følger av art. 8 i direktivet, som bestemmer at medlemsstatene skal overvåke miljøtilstanden i egne forekomster. Overvåkingsprogrammene skal både måle økologisk og kjemisk tilstand og mengde og vannstand eller -føring, i den grad det er relevant for den økologiske og kjemiske tilstanden i den aktuelle forekomsten,<sup>150</sup> og skal kunne avdekke om det oppstår en forbudt forverring i direktivets forstand. Kravene gjelder, som rettsakten som sådan, for alle overflatevannsforkomster, uavhengig av om det er næringsvirksomhet i forekomsten eller ikke.

Spørsmålet er hvilken betydning forbudet mot forringelse av miljøtilstanden og kravene om overvåking har for bestemmelser av norsk opphav om overvåking av kystvannsforkomster der det drives oppdrett.

Direktivets krav om overvåking av miljøtilstanden er gjennomført i norsk rett i vannforskriften § 18. Det følger av § 18 andre ledd at det er statsforvalteren som har ansvaret for å koordinere overvåkingen i samråd med berørte sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner. I praksis er det statsforvalteren som har ansvaret for å utarbeide disse programmene, såkalt tiltaksorientert overvåking. Overvåkingen skal som hovedregel betales av oppdretter, i tråd med forurenser betaler-prinsippet. Derfor er overvåking gjerne inntatt som vilkår i utslippstillatelsene etter forurensingsloven.<sup>151</sup>

Norske myndigheter har gitt regler om overvåking av miljøtilstanden i driftsfasen i akvakulturloven § 11 med tilhørende forskrifter. Disse er presisert i akvakulturdriftsforskriften §§ 35 og 36. Vannforskriftens krav til miljøovervåking er hjemlet i akvakulturloven og akvakulturdriftsforskriften, samt i tillatelsen etter forurensningsloven.

Akvakulturloven § 11 første ledd bestemmer at departementet i enkeltvedtak eller forskrift kan kreve at den som «har» eller søker om akvakulturtiltattelse skal foreta eller bekoste «nødvendige miljøundersøkelser» for å dokumentere miljøtilstanden innenfor lokalitetens influensområde. Etter andre ledd kan miljøundersøkelser etter denne bestemmelsen omfatte undersøkelser for å klarlegge «om» og «hvordan» akvakulturvirksomheten forårsaker, har forårsaket eller «kan» forårsake påvirkning på miljøet. Kravene er presisert i akvakulturdriftsforskriften §§ 35 og 36, som gjelder henholdsvis miljøovervåking og tiltak ved uakseptabel miljøtilstand.

Akvakulturdriftsforskriften § 35 første ledd stiller krav om utføring av B-undersøkelse i driftsfasen. Også her, som i utredningsfasen, kreves det at undersøkelsen gjennomføres i tråd med NS 9410 eller tilsvarende internasjonal standard av et kompetent organ som både er uavhengig av, og kan dokumentere relevant faglig kunnskap for oppdragsgiver. Bestemmelsens andre ledd fastsetter nærmere krav om tidspunktet undersøkelsene skal gjennomføres, tredje ledd fastsetter unntaksregler om alternativt overvåkingsprogram, mens fjerde ledd regulerer krav til rapportering.

---

<sup>149</sup> Jf. avsnitt 2.6.2.

<sup>150</sup> Art. 8(1)(i) og (ii).

<sup>151</sup> Vannportalen (2020).

I driftsfasen innebærer kravene om miljøovervåking i akvakulturloven § 11 at tiltakshaver har ansvar for å skaffe til veie nødvendige informasjon om tilstanden i den aktuelle vannforekomsten for å vurdere forurensningsfare og økologiske effekter. Som vi så i avsnitt 3.4, innebærer dette etter forarbeidene at undersøkelsene kan omfatte mange ulike former for miljøundersøkelser i ulike faser av oppdrettsvirksomhet, og at bestemmelsen åpner for omfattende undersøkelser for å avklare lokalitetens «miljømessige tilstand og bæreevne», men at det nærmere innholdet i hva som er «nødvendig» vil bero på forholdene ved den bestemte lokalitet og region. Spørsmålet er hvordan direktivkravene påvirker innholdet i vilkåret «nødvendige» miljøundersøkelser, siden vilkåret skal forstås tolket i lys av direktivets forbud mot forringelse og kravet om at det utarbeides programmer som skal overvåke miljøtilstanden i kystvannforekomster.

Forbudet mot forringelse innebærer at medlemsstatene har en plikt til å hindre at miljøtilstanden i vannforekomstene forringes. I driftsfasen gjelder et rent forbud, utenom i tilfeller hvor oppdretter søker om kapasitetsendring, som vurderes på samme vis som nytildelinger, slik vi har sett. Det innebærer at medlemsstatene ellers ikke har anledning til å tillate forringelse av miljøtilstanden i egne forekomster. Direktivet krever derfor at medlemsstatene har regler om overvåking som kan avdekke om en slik forverring har oppstått eller er i ferd med å oppstå. Det betyr i klartekst at medlemsstatene må ha overvåkingsmetoder som kan avdekke om ett eller flere kvalitetselementer har falt ett eller flere nivå.

Reglene om miljøundersøkelser er ytterligere presisert i akvakulturdriftsforskriften § 36. Bestemmelsen gir anvisning på tiltak som utføres ved «uakseptabel miljøtilstand». Der trendovervåking av bunnforholdene under anlegget (B-undersøkelsen) viser «uakseptabel miljøtilstand», skal det tas et større antall prøver under anlegget (utvidet B-undersøkelse). Fiskeridirektoratets regionkontor kan i samråd med statsforvalterens miljøvernnavdeling i tillegg kreve undersøkelse av bunntilstanden under anlegget (nærsonen) og utover i resipienten (fjernsonen) (i NS-9410 kalt C-undersøkelse) i henhold til NS-9410 eller tilsvarende internasjonal standard eller anerkjent norm. Det heter i bestemmelsen at «uakseptabel miljøtilstand» er definert som tilstand 4 i NS-9410, det vil si «meget dårlig» standard.<sup>152</sup>

Av § 36 andre ledd følger det at der undersøkelser etter første ledd fortsatt viser «uakseptabel miljøtilstand», kan Fiskeridirektoratets regionkontor i samråd med statsforvalterens miljøvernnavdeling fatte vedtak om brakklegging av lokaliteten. Vedtaket oppheves ikke før ny undersøkelse viser at miljøtilstanden er i de høyeste tilstandskategoriene (tilstand 1 eller 2). Vi ser her at der målinger fremdeles viser «uakseptabel miljøtilstand» (meget dårlig) etter at undersøkelsene etter første ledd er utført, kan Fiskeridirektoratet og statsforvalteren fatte vedtak

---

<sup>152</sup> For mer om tilstandsklassene, se NS-9410:2016 s. 13. Klassifiseringssystemet brukt i akvakulturdriftsforskriften er ikke det samme som det systemet som benyttes i vanddirektivet og -forskriften. De to systemene kan ikke nødvendigvis holdes opp mot hverandre. Standarden NS 9410 måler bunnpåvirkning fra marine akvakulturanlegg. Hensikten er å passe på at utslippene av organisk materiale fra oppdrettsanleggene ikke overskrider lokalitetens kapasitet til å bryte dem ned. Vurderingene er basert på analyser av bunndyrsamfunnet i henhold til en risikobasert frekvens. Dette til forskjell fra tilstandsklassifisering etter vanddirektivet og -forskriften, hvor formålet er å klassifisere miljøtilstanden for vannforekomstene i sin helhet. For marine vannforekomster er bunndyr et av de biologiske kvalitetselementene som vurderingen økologisk tilstand kan baseres på. Økologisk tilstand i en vannforekomst skal baseres på målinger i prøvepunkter som er representative for vannforekomsten. I C-undersøkelsen vurderes tilstanden til bunndyrsamfunnet etter direktivets/forskriftens klassifiseringssystem for dette kvalitetselementet. Det er kun den ytterste stasjonen i C-undersøkelsen (lengst vekk fra anlegget) som er representativ for forekomsten, og som kan være med på å danne grunnlaget for klassifiseringen av vannforekomstens økologiske tilstand.

om å brakklegge området. Brakkleggingen oppheves ikke før miljøtilstanden når tilstand 1 eller 2, det vil si «meget god» eller «god» tilstand.

Fremstillingen over har vist at direktivet krever at miljøtilstanden ikke forringes i driftsfasen: Det åpnes bare for forringelse i tildelingsfasen, der gitte unntakskriterier er tilfredsstilt. Hva som tillates av forringelse avhenger, som fremstillingen i kapittel 2 viste, av tildelingsform. Der forundersøkelsene<sup>153</sup> viser at tildeling av tillatelse til oppdrettsvirksomhet X *kan* føre til forringelse av miljøtilstanden i vannforekomst Y, skjer tildeling basert på vurderingstemaene i art. 4(7) andre alternativ. I disse situasjonene godtas forringelse av miljøtilstanden fra «svært god» til «god». Medlemsstatene har så i driftsfasen en plikt til å sørge for at miljøtilstanden ikke forringes *ytterligere*. Det innebærer i klartekst at direktivet krever at akvakulturmyndighetene/oppdrettere i medlemsstatene har overvåkingsprogrammer og -metoder som viser om det har oppstått, eller er i ferd med å oppstå, en slik forbudt forringelse av miljøtilstanden i driftsfasen.

Der forundersøkelsene viser at tildeling av tillatelse til oppdrettsvirksomhet X *ikke* kan forringe miljøtilstanden i vannforekomst Y, er det ikke krav om at art. 4(7) tas i betraktning i tildelingsfasen – da skjer tildeling utelukkende etter de vurderingstemaene som følger av regelverk gitt av medlemsstatenes myndigheter. I disse tilfellene godtas ingen forringelse<sup>154</sup> av miljøtilstanden overhodet i driftsfasen. Det innebærer i klartekst at akvakulturmyndighetene/oppdretterne må sørge for at ingen kvalitetselementer faller fra «svært god» til «god» eller fra «god» til «moderat» – begge deler vil utgjøre forbudt forverring etter direktivet.

De ovennevnte forskriftskravene er for detaljerte til å kunne leses med den presisering at det er forbudt å tillate at miljøtilstanden i Norges kystvannsforekomster forringes (at ett eller flere kvalitetselementer faller med ett eller flere nivå). Her ser vi altså en spenning mellom de kravene som følger av direktivet og de kravene som fremgår av bestemmelser gitt av norske myndigheter. Det vil ikke være tilstrekkelig for å oppfylle våre forpliktelser etter direktivet å ha regler som krever brakklegging av oppdrettslokaliteter der miljøtilstanden viser «meget dårlig», og krav som sier at brakklegging ikke skal opphøre før tilstanden er tilbake på «god» eller «meget god». Vurderingstemaet som etter direktivet skal gå frem av nasjonal lovgivning, er at forringelse er forbudt,<sup>155</sup> utenom i tildelingsfasen, der gitte kriterier er oppfylt. Det betyr at det ikke er hvilken tilstandsklasse vannforekomstene har som er det sentrale, men snarere at det ikke skal oppstå forbudt forverring.

Det avgjørende er for det første ikke hvilken klasse *forekomsten som sådan* har. For det andre er det ikke miljøtilstanden *per se* som er det avgjørende. Temaet som skal vurderes er om det har oppstått eller er i ferd med å oppstå en forbudt forverring i direktivets forstand, nemlig om ett eller flere av kvalitetselementene som danner grunnlag for klassifiseringen av en bestemt vannforekomst, jf. direktivets vedlegg V, faller med ett eller flere nivå.

Vanddirektivets forbud mot forringelse av miljøtilstanden innebærer i driftsfasen at det antakelig ikke er tilstrekkelig å ha regler som stiller krav til «god» tilstand: I de situasjoner der forundersøkelser i en forekomst med «svært god» miljøtilstand viser at tildeling av tillatelse til

---

<sup>153</sup> Article 4(7) *Applicability Assessment*.

<sup>154</sup> I direktivets forstand. Forverring som fører til at kvalitetselementer svekkes, uten at det medfører fall i tilstandsklasse, utgjør ingen forringelse etter direktivet, og godtas derfor.

<sup>155</sup> At ett eller flere kvalitetselementer faller med ett eller flere nivå, uten at det nødvendigvis fører til at vannforekomsten som sådan faller en tilstandsklasse.

oppdrettsaktivitet X i vannforekomst Y ikke kan føre til forringelse, er ikke unntaket brukt. Tillatelse er da gitt utelukkende etter de vilkårene som stilles i sektorregelverket (akvakulturloven og øvrige sektorlover). I disse tilfellene er det ikke tillatt å la miljøtilstanden i den aktuelle vannforekomsten forringes fra «svært god» til «god» eller lavere. Det innebærer at et forskriftskrav om «god» tilstand ikke alltid er tilstrekkelig for å oppfylle direktivets krav.

Likevel vil det klart nok være tilfeller der «god» tilstand er godt nok. Det vil for det første gjelde i situasjoner der miljøtilstanden i en vannforekomst med «svært god» tilstand faller til «god».<sup>156</sup> Da er det ikke tillatt med ytterligere forringelse, men «god» tilstand er tilstrekkelig. For det andre vil det gjelde i situasjoner der miljøtilstanden i en vannforekomst har «god» tilstand, og det ikke har oppstått noen forringelse.<sup>157</sup> Også her er «god» tilstand tilstrekkelig. I disse tilfellene krever altså direktivet ikke annet enn at forringelse unngås, nærmere bestemt at det måles at ikke ett eller flere kvalitetselementer faller med ett eller flere nivå.

#### 3.6.4 Omgjøring og tilbaketrekking av tillatelser

Direktivet forbyr forringelse av miljøtilstanden i medlemsstatenes vannforekomster i driftsfasen. At det ikke åpnes for unntak i denne fasen,<sup>158</sup> innebærer at medlemsstatene må gjennomføre tiltak der slik forbudt forverring oppstår. Tiltakenes art og omfang vil bero på forringelsens karakter. Dreier det seg om en beskjeden forringelse av miljøtilstanden, kan det tenkes at omgjøring, i form av for eksempel redusert MTB eller avbøtende tiltak, vil være tilstrekkelig. Ved tilfeller av mer alvorlig forringelse, vil direktivets krav antakelig kun ivaretas dersom medlemsstatene krever at tillatelsen tilbakekalles, for å hindre ytterligere forringelse og for å bidra til å sikre direktivets hovedmålsetting om å oppnå i det minste «god» miljøtilstand innen de angitte fristene.

Norske myndigheter har gitt bestemmelser om omgjøring og tilbaketrekking av tillatelser i akvakulturloven § 9 og forurensningsloven § 18. Både lokalitetstillatelsen som sådan<sup>159</sup> og utslippstillatelsen<sup>160</sup> kan bli gjenstand for omgjøring eller tilbaketrekking. Om sistnevnte trekkes tilbake, faller også lokalitetstillatelsen bort.<sup>161</sup>

Akvakulturloven § 9 første ledd bokstav a bestemmer at akvakulturtillatelser kan endres eller trekkes tilbake der det er «nødvendig ut fra hensynet til miljøet». Det følger av forarbeidene at en endring både kan gjelde vilkårene som knytter seg til tillatelsen og hvilke lokaliteter tillatelsen benyttes på, og at fullstendig tilbaketrekking av tillatelse er et svært inngripende tiltak som må brukes med varsomhet. Videre heter det i forarbeidene at hva som er «nødvendig ut fra hensynet til miljøet» må vurderes ut fra den kunnskap som til enhver tid finnes om miljøeffekter av akvakultur, og at en tillatelse som på tildelingstidspunktet ble vurdert som fullt ut «miljømessig forsvarlig»,<sup>162</sup> senere kan vise seg å ha slike negative effekter på miljøet at det er nødvendig å trekke den tilbake eller endre den.

---

<sup>156</sup> Forundersøkelsene viste at tildeling av tillatelse kunne forringe miljøtilstanden, og tildeling er gjort etter unntakskriteriene i vannforskriften § 12.

<sup>157</sup> Tildeling har skjedd uten at unntakskriteriene er tatt i betraktning, fordi forundersøkelsene viste at tildeling ikke kunne føre til forringelse av miljøtilstanden.

<sup>158</sup> Utenom for endringer ved eksisterende drift, som behandles som nytildelinger, jf. avsnitt 3.5.3.

<sup>159</sup> Hjemlet i akvakulturloven § 6.

<sup>160</sup> Gitt i medhold av forurensningsloven § 11, jf. § 16.

<sup>161</sup> Jf. avsnitt 3.5. Slik vi så der, avhenger lokalitetstillatelsen etter akvakulturloven § 6 av at det foreligger utslippstillatelse etter forurensningsloven.

<sup>162</sup> Jf. akvakulturloven §§ 6 og 10.

At direktivet krever at det ikke oppstår forringelse i driftsfasen, innebærer at hva som er «nødvendig ut fra hensynet til miljøet» skal forstås som en forverring som medfører forringelse av miljøtilstanden i direktivets forstand. Likevel kan det tenkes, som nevnt over, at forringelsens karakter vil ha betydning for om tilsynsmyndigheten, Fiskeridirektoratet, nøyer seg med å endre lokalitetstillatelsens vilkår eller om det vedtas å trekke den tilbake. Det må ses i lys av at tilbaketrekking av tillatelse er et inngripende tiltak som, slik det er forutsatt i forarbeidene, skal brukes med varsomhet.<sup>163</sup>

Hjemmelen for endring, omgjøring og tilbaketrekking av utslippstillatelsen gitt i medhold av forurensningsloven, følger av § 18. I første ledd nr. 1 heter det at forurensningsmyndigheten kan oppheve eller endre vilkårene i tillatelse, sette nye vilkår, og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake hvis det viser seg at skaden eller ulempen ved forurensningen blir «vesentlig større» eller «annerledes enn ventet» da tillatelse ble gitt.

Også her har antakelig forringelsens karakter betydning for vurderingen av om det kun skal settes nye eller endrede vilkår for tillatelsen, eller om statsforvalteren vedtar å trekke tillatelsen tilbake. Her påvirker direktivet tolkningen av skade eller ulempe som er «vesentlig større» eller «annerledes enn ventet» slik at skade eller ulempe som har ført til at det har oppstått en forbudt forverring av miljøtilstanden i driftsfasen, omfattes.

Det kan også tenkes at direktivet stiller strengere krav enn det som følger av drøftelsene over, slik at også vurderingen av om tillatelsene skal trekkes tilbake eller ikke, vil bero på tildelingsform. Der forundersøkelser har vist at tildeling av tillatelse ikke kunne føre til forringelse av miljøtilstanden, og tillatelse ble gitt uten at unntakskriteriene i § 12 ble vurdert, åpner ikke direktivet for noen forringelse overhodet.<sup>164</sup> Da kan det tenkes at tillatelsen bør trekkes tilbake som følge av at den ble gitt på gale premisser.<sup>165</sup>

I tilfeller hvor unntakskriteriene ble vurdert, fordi resultatene av forundersøkelsene viste at tildeling av tillatelse til oppdrett kunne forringe miljøtilstanden fra «svært god» til «god», kan det tenkes at tillatelsen bør trekkes tilbake om miljøtilstanden forringes ytterligere. Det vil kunne gjelde både dersom det oppstår en forringelse innad i tilstandsklasse «god», og hvis det oppstår et ytterligere fall i tilstandsklasse til «moderat» eller dårligere.

Drøftelsene over har vist at direktivet antakelig krever at driften stanses der det oppstår forringelse av miljøtilstanden i driftsfasen, i alle fall i tilfeller der endrede vilkår ikke er tilstrekkelig for å avbøte de negative effektene fra oppdrettsvirksomheten. Det innebærer at direktivet også her virker styrende for Fiskeridirektoratets og statsforvalterens skjønnsutøvelse, og presiserer i hvilke tilfeller en tillatelse må trekkes tilbake, innenfor direktivets geografiske anvendelsesområde.

---

<sup>163</sup> Paragraf 9 første ledd bokstav b sier at tillatelsen kan tilbaketrekkes hvis «vesentlige forutsetninger» som ligger til grunn for tillatelsen er endret. Alternativet kommer imidlertid ikke til anvendelse her: I forarbeidene heter det at «[d]et siktes her i første rekke til tillatelser som etableres under spesielle forutsetninger eller vilkår. Tillatelser med kommersielle formål vil normalt ikke være gitt under spesielle forutsetninger og bestemmelsen er således mest aktuell for andre typer tillatelser», se Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 63.

<sup>164</sup> I direktivets forstand. Forverring som fører til at kvalitetselementer svekkes, uten at det medfører fall i tilstandsklasse, utgjør ingen forringelse etter direktivet, og godtas derfor.

<sup>165</sup> Unntakskriteriene ble ikke tatt i betraktning, fordi resultatene av forundersøkelsene viste at tildelingen ikke kunne forringe miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten. I ettertid viser det seg at det likevel har oppstått en forbudt forverring av miljøtilstanden i den aktuelle vannforekomsten.

Direktivkravene virker, slik vi så i avsnitt 3.5.8, inn på vilkårsbruk ved tillatelsene på flere måter. Vilråene vil som oftest gjelde for driftsfasen. For det første bør vilråene være egnet til å sikre at det ikke oppstår ytterligere forringelse av miljøtilstanden.<sup>166</sup> For det andre bør vilråene omfatte krav om overvåking av miljøtilstanden, og metodene for overvåking må være utformet på en slik måte at de kan avdekke om det oppstår eller er i ferd med å oppstå en forringelse av miljøtilstanden. Endelig bør vilråene etter omstendighetene inneholde avbøtende og/eller kompenserende tiltak.

### 3.7 Avvikling

Utgangspunktet er at forbudet mot forringelse av miljøtilstanden gjelder på samme mte ved avvikling av oppdrettsaktivitet, som i tildelings- og driftsfasen.<sup>167</sup> Temaet i det følgende er hvilken betydning forbudet har for bestemmelser gitt av norske myndigheter i avviklingsfasen.

Jeg viser til hva jeg har skrevet i avsnitt 3.6 om forbudets betydning for miljønormen i akvakulturloven § 10. For forsvarlighetsvurderingen i avviklingsfasen innebærer dette kravet at det bare er miljømessig forsvarlig å avvikle drift på en måte som ikke forringer miljøtilstanden i vannforekomstene. Det betyr at det er forbudt å avvikle oppdrettsvirksomhet på en slik måte at ett eller flere kvalitetselementer faller med ett eller flere nivå i avviklingsfasen.

Akvakulturlovens bestemmelser om miljøovervåking i § 11 med tilhørende forskrifter gjelder også i avviklingsfasen, jf. avsnitt 3.4. Slik vi så i avsnitt 3.6.3, er vannforskriftens krav til miljøovervåking hjemlet i akvakulturloven og akvakulturdriftsforskriften, samt i tillatelsen etter forurensningsloven.

Som i driftsfasen gjelder det krav om at den som «har» akvakulturtillatelse, skal foreta eller bekoste «nødvendige miljøundersøkelser» for å dokumentere miljøtilstanden innenfor lokalitetens influensområde. Etter andre ledd kan miljøundersøkelser etter denne bestemmelsen omfatte undersøkelser for å klarlegge «om» og «hvordan» akvakulturvirksomheten forårsaker, «har forårsaket» eller kan forårsake påvirkning på miljøet. For avviklingsfasen innebærer dette at det kan stilles krav til at oppdretter utfører undersøkelser også ved avvikling av oppdrettsaktivitet. Her påvirker direktivet hva som skal forstås som «nødvendige miljøundersøkelser» i avviklingsfasen på samme vis som i driftsfasen: «Nødvendige» undersøkelser er undersøkelser som kan avdekke om det har oppstått en forringelse i direktivets forstand, det vil si om ett eller flere kvalitetselementer har falt ett eller flere nivå.

Norske myndigheter har også gitt regler om oppryddingsplikt i avviklingsfasen, jf. akvakulturloven § 13. Her heter det i første ledd at den som driver akvakultur skal ved «helt» eller delvis opphør av produksjonen foreta opprydding på lokaliteten og tilstøtende områder, herunder fjerning av organismer, innretninger og utstyr mv. Direktivet virker her inn på oppryddingsplikten i avviklingsfasen slik at fjerning av organismer, innretninger og utstyr mv. skal gjøres på en slik måte at det ikke oppstår en forbudt forverring av miljøtilstanden.

---

<sup>166</sup> Evt. at det ikke oppstår noen forringelse i direktivets forstand overhodet, der tillatelsen er gitt utelukkende etter de vilråene som følger av sektorregelverket.

<sup>167</sup> Jf. avsnitt 3.7.



## 4. AVSLUTNING

Fremstillingen har vist at vanddirektivet inneholder et forbud mot forringelse av miljøtilstanden som i beskjedne grad åpner for å la medlemsstatene forringe vannkvaliteten i egne kystvannforekomster. Samtidig har vi sett at forbudet gir seg utslag i de ulike fasene for oppdrett på ulikt vis.

I *tildelingsfasen* åpner direktivet for unntak der oppdrettsaktivitet oppfyller unntakskriteriene i art. 4(7) andre alternativ. Drøftelsene har vist at flere av unntakskriteriene gir anvisning på utpreget skjønnsmessige vurderinger, som kravet om at prosjektet må utgjøre en «bærekraftig aktivitet». Andre kriterier er til dels strenge og konkrete, som vilkåret om at unntak bare kan innrømmes i vannforekomster med «svært god» tilstand. Også tilleggsvilkårene i bokstav a) og d) gir anvisning på konkrete og lite skjønnspregede vurderingstemaer. Disse kriteriene presiserer innholdet i forsvarlighetskravet i akvakulturloven § 6. Slik sett gjør denne «harde» EØS-jussen – med mer konkrete krav – vilkåret «miljømessig forsvarlig» enklere å operasjonalisere på de områdene direktivet dekker. Direktivkravenes påvirkning på miljønormen gjør den derfor mer anvendelig og antakelig mer effektiv som rettsregel. Samlet sett er det likevel grunn til å anta at kravene ikke vil bli gjenstand for en særlig intens domstolsprøving. Det må ses i sammenheng med at direktivets unntak fra forbudet mot forringelse skal skape fleksibilitet ved å åpne for at medlemsstatene kan sikre viktige interesser som energi-, mat-, og drikkevannsforsyninger.<sup>168</sup>

Selv om unntakskriteriene neppe vil bli underlagt noen intensiv domstolsprøving, har drøftelsene vist at i visse vannforekomster er det antakelig ikke tilrådelig med oppdrett i åpne merder. Det vil typisk gjelde områder med lave oksygenivåer og dårlig vannutskiftning, som de nevnte semilukkede terskelfjordene. I slike områder skal det i alle fall trolig mer til for at unntakskriteriene i art. 4(7) er tilfredsstillt. Dette er forhold som gjør at direktivets forbud mot forringelse av miljøtilstanden i kystvann får større betydning i Norge enn i land der oppdrett utelukkende drives i forekomster ut mot det åpne hav. En implikasjon av dette for Norges del kan tenkes å være at man må rette fokus mot lukkede merder og/eller oppdrett utenfor direktivets saklige anvendelsesområde, i form av havbruk til havs og landbasert oppdrett. Med de målene som er satt for vekst i oppdrettssektoren, blir det i alle fall trolig behov for å finne egnede steder for oppdrett også utenfor fjordområder der direktivet potensielt sett kan stoppe økt produksjon.

Videre har drøftelsene vist at i *drifts- og avviklingsfasen* virker direktivet inn på oppdrettsregulering i medlemsstatene på et annet vis. Direktivet åpner ikke for unntak fra hovedregelen i disse fasene – her gjelder det et rent forbud mot forringelse av miljøtilstanden i vannforekomstene.<sup>169</sup> Fremstillingen har vist at det er en spenning mellom oppdrettsbestemmelser gitt av norske myndigheter og direktivets forbud mot forringelse av miljøtilstanden i kystvann, som akvakulturdriftsforskriftens krav om brakklegging av

---

<sup>168</sup> Dette gjelder bare for økologisk tilstand, slik vi har sett. Unntaket som åpner for å fravike hovedregelen om at forringelse av miljøtilstanden er forbudt, gjelder ikke for kjemisk tilstand, jf. avsnitt 3.3. Der forundersøkelser viser at tildeling av tillatelse kan føre til forringelse av kjemisk tilstand i en kystvannforekomst, skal tillatelse nektes, jf. avsnitt 3.6.3.

<sup>169</sup> Med mindre det dreier seg om endring ved en eksisterende tillatelse i driftsfasen. Temaet ble behandlet i avsnitt 3.5.

oppdrettslokaliteter der miljøtilstanden viser «meget dårlig», og krav som sier at brakklegging ikke skal opphøre før tilstanden er tilbake på «god» eller «meget god». Vurderingstemaet direktivet gir anvisning på er at forringelse er forbudt, utenom i tildelingsfasen, der gitte kriterier er oppfylt. Det betyr at det ikke er hvilken miljøtilstand vannforekomsten har som er det sentrale, men snarere at det ikke skal oppstå forbudt forverring. Direktivet krever på generelt grunnlag at miljøtilstanden ikke blir lavere enn «god». I tilfeller der en konkret forekomst med oppdrettsdrift har «svært god» tilstand krever direktivet at tilstanden holder seg på «svært god». Forbudet mot forringelse av miljøtilstanden er, om enn teknisk komplisert, lett å operasjonalisere. Hva som utgjør en forringelse i direktivets forstand er klart definert. Spørsmålet blir da om en slik forbudt forverring har oppstått. Hvis oppdrettsaktivitet har ført til forringelse av tilstanden, viser drøftelsene at direktivet antakelig krever at driften stanses.<sup>170</sup>

Videre har vi sett at selv om direktivet har stor betydning for reguleringen av fiskeoppdrett i Norge, går ikke kravene frem av norsk oppdrettsregulering, men utelukkende av den norske gjennomføringsforskriften (vannforskriften). Det stiller store krav, både til dem som skal anvende regelverket og til dem som skal kontrollere at det etterlevs, som må ta i betraktning mer fremmede krav – i visse tilfeller<sup>171</sup> – og gi dem den betydningen EØS-retten krever for tolkningen og anvendelsen av sektorregelverket.

Som en konsekvens av at direktivet er teknisk og komplisert, kan det tenkes at både privatpersoner og miljøorganisasjoner i liten grad vil forsøke å få etterlevelsen av det prøvd for domstolene. Dette forsterkes av at kravene fullt ut forstås gjennom en analyse av EU-rettens kilder, hovedsakelig EU-domstolens avgjørelser, men også ved gjennomgang av Kommisjonens retningslinjer. Denne utfordringen gjelder generelt for fastleggelsen av EU/EØS-rett, og fordrer etter min mening at nasjonale myndigheter angir direktivkrav tydelig og presist i nasjonal lovgivning, veiledere mv. Slik gis de som forvalter regelverket til daglig, private (privatpersoner og private organisasjoner) og domstolene oppfordring til å sette seg inn i hva kravene innebærer. At vanddirektivets krav ikke kommer tydelig frem i sektorregelverkene og at departementets veileder til bruk av vannforskriften dessuten inneholder utdaterte definisjoner, forsterker denne utfordringen.

I et bredere perspektiv illustrerer denne artikkelen at vanddirektivets krav styrker det rettslige vernet av miljøet mot de trusler økonomisk aktivitet kan representere. Direktivets materielle krav til miljøtilstanden i kystvann er rettslige skranker som medlemsstatene er forpliktet til å respektere. Dette innebærer, slik vi har sett, at tildelingsmyndighetene skal nekte prosjekter som kan føre til forringelse, med mindre kriteriene i art. 4(7) andre alternativ er oppfylt,<sup>172</sup> og at direktivet kan kreve at driften stanses der det har oppstått forringelse av miljøtilstanden i driftsfasen.<sup>173</sup>

---

<sup>170</sup> I alle fall i tilfeller der endrede vilkår ikke er tilstrekkelig for å avbøte de negative effektene fra oppdrettsvirksomheten, se jf. 3.6.4.

<sup>171</sup> Der resultatene av forundersøkelsene viser at tildeling av tillatelse X til oppdrett *kan* forringe miljøtilstanden i vannforekomst Y. Ellers kan sektormyndighetene, slik vi har sett, tildele tillatelse uten å vurdere kriteriene i art. 4(7)/§ 12.

<sup>172</sup> Jf. avsnitt 2.3 og sak C-461/13 Weser, avsn. 50-51. Dette gjelder der resultatene av forundersøkelser viser at tildeling av tillatelse X til oppdrett *kan* forringe miljøtilstanden i vannforekomst Y.

<sup>173</sup> Jf. avsnitt 3.6.4.

## 5. KILDER

### Lovgivning

#### Traktater

(Alle kilder er hentet fra Lovdata og [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

|             |   |
|-------------|---|
| EØS-avtalen | Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Oporto 2. mai 1992.                       |
| TEUF        | Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde. Konsolideret udgave 2016 (EUT 2016/C 202/01). |

#### Direktiver

|                     |   |
|---------------------|---|
| Direktiv 2000/60/EF | Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger. Konsolideret udgave 2014. [Vanndirektivet] |
|---------------------|---|

#### Norske lover

|      |  |
|------|--|
| 1967 | Lov 10. februar 1976 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).    |
| 1981 | Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) |
| 2005 | Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).                            |

## Norske forskrifter

- 2004 Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).
- 2004 Forskrift 22. desember 2004 nr. 1799 om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret.
- 2006 Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).
- 2008 Forskrift 16. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften).
- 2017 Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften).
- 2017 Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften).

## Forarbeider, vedtak, rapporter og andre dokumenter

### EU/EØS

- EØS-komiteens beslutning 125/2007 EØS-komiteens beslutning nr. 125/2007 av 28. september 2007 om endring av EØS-avtalens vedlegg XX (Miljø).

## Norsk rett

Ot.prp. nr. 61 (2004– 2005) «Om lov om akvakultur (akvakulturloven)».

Prop. 103 L (2012– 2013) «Endringer i akvakulturloven».

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

NS 9410:2016 «Norsk Standard – NS 9410:2016. Miljøovervåking av bunnpåvirkning fra marine akvakulturanlegg».

Veileder for klassifisering av miljøtilstand i vann (2018) «Veileder 02:2018. Klassifisering av miljøtilstand i vann. Økologisk og kjemisk klassifiseringssystem for kystvann, grunnvann, innsjøer og elver.» <https://www.vannportalen.no/veiledning/klassifiserings/> [sitert 14.06.20].

Veileder til bruk av vannforskriften § 12 (2015) «Veileder 23.02.2015. Veileder til bruk av vannforskriften § 12».  
<https://www.vannportalen.no/veiledning/veileder-2015-veileder-til-vannforskriften--12/> [sitert 16.11.20].

## Rettspraksis

### EU-domstolen

240/83 *ADBHU*

Sak 240/83 Procureur de la République mot ADBHU ECLI:EU:C:1985:59

|                                   |  |                    |
|-----------------------------------|--|--------------------|
| C-453/00 <i>Kühne &amp; Heitz</i> | Sak C-453/00 Kühne & Heitz NV mod Produktschap voor Pluimvee en Eieren                     | ECLI:EU:C:2004:17  |
| C-2/06 <i>Kempter</i>             | Sak C-2/06 Willy Kempter KG mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas                                 | ECLI:EU:C:2008:78  |
| C-461/13 <i>Weser</i>             | Sak C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV mot Bundesrepublik Deutschland | ECLI:EU:C:2015:433 |
| C-346/14 <i>Schwarze Sulm</i>     | Sak C-346/14 Kommisjonen mot Østerrike   | ECLI:EU:C:2016:322 |
| C-535/18                          | Sak C-535/18 IL m.fl. mot Land Nordrhein-Westfalen   | ECLI:EU:C:2020:391 |

### **Generaladvokatens innstillinger**

|   |   |  |                     |
|---|---|--|---------------------|
| Generaladvokat innstilling i sak <i>Weser</i> | Jääskinens<br>C-461/13<br>Generaladvokat Jääskin i sak C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV mot Bundesrepublik Deutschland | Forslag til avgjørelse fra Generaladvokat Jääskin i sak C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV mot Bundesrepublik Deutschland | ECLI:EU:C:2014:2324 |
|---|---|--|---------------------|

CIS Guidance document No. 36 Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and The Floods Directive. Guidance Document No. 36. Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7). New modifications to the physical characteristics of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities.

## Litteratur

Arnesen (2018) Arnesen, Finn. «Territorial application of the EEA Agreement », i *Agreement on the European Economic Area A Commentary*, Finn Arnesen m.fl. (red.), Baden-Baden: Nomos, 2018, s. 945-952.

Bugge (2019) Bugge, Hans Chr. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 5. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2019.

Fredriksen og Mathisen (2018) Fredriksen, Halvard Haukeland og Gjermund Mathisen. *EØS-rett*. 3. utg., Bergen: Fagbokforlaget, 2018.

Gjelsvik og Dale (2010) Gjelsvik, Torbjørn og Martin Holger Dale. *Akvakulturloven med kommentarer*. Oslo: Advokatfirmaet Schjødt DA, 2010.

Langlet og Mahmoudi (2016) Langlet, David og Said Mahmoudi. *EU Environmental Law and Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Paloniitty (2016) Paloniitty, Tiina. «The Weser Case: Case C-461/13 BUND V GERMANY.» *Journal of Environmental Law* Årg. 28, (2016), s. 151-158.

## Nettsider

Regjeringen (2018) «Havbruk til havs – Ny teknologi – nye områder» Rapport fra regjeringen av 21.12.18.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/>

e29cc668cbf54448a599c6da58cb1b9f/rapport-havbruk-til-havs.pdf [Hentet 14.06.20].

Store Norske Leksikon (2020) Store Norske Leksikon «Økosystemtjenester» 2020. <https://snl.no/%C3%B8kosystemtjeneste> [sitert 14.06.20].

Vannportalen (2020) <https://www.vannportalen.no/tema-a-a11/overvaking1/hvem-har-ansvaret-for-hva-/> [sitert 08.06.20].

## **Personlige meddelelser**

KLD (2019) a E-post med innsyn fra Lindis Nerbø i KLD 12.11.2019.

KLD (2019) b E-post fra Linn Helmich Pedersen i KLD 13.11.2019.



Eide Fjordbruk AS  
Bremnes Seashore AS  
Ewos Innovation AS

Dato: 24.01.2017  
Vår ref.: 2016/8218-16  
Saksbehandlar: Endre Korsøen  
Telefon: 917 64 632

## Eide Fjordbruk AS, Bremnes Seashore AS og Ewos Innovation AS - Løyve til å etablere anlegg for oppdrett av matfisk av laks og aure på lokalitet 26295 Langøy i Lindås kommune

Vi syner til søknad frå Eide Fjordbruk AS, Bremnes Seashore AS og Ewos Innovation AS dagsett 09.08.2016, kor det vert søkt om løyve til auka maksimalt tillaten biomasse (MTB) i eksisterande anlegg for oppdrett av matfisk av laks og aure på lokalitet 26295 Langøy i Lindås kommune.

### Vedtak

Eide Fjordbruk AS, org.nr. 866751242, med akvakulturløyva H-K-32, H-K-33, H-K-63, H-L-3, H-L-23, H-L-24, H-L-25, H-L-26 og H-L-27, Bremnes Seashore AS, org. nr. 836597702 med akvakulturløyva H-J-3 og H-K-40 og Ewos Innovation AS org. nr. 911501252 med akvakulturløyve H-O-5, får med dette løyve til å etablere flytande akvakulturanlegg for oppdrett av matfisk av laks (*Salmo salar*), aure (*Salmo trutta*) og regnbogeaure (*Oncorhynchus mykiss*) på følgjande lokalitet i Lindås kommune:

| Lokalitetsnr. | Lokalitetsnavn | Kommune | MTB       |
|---------------|----------------|---------|-----------|
| 26295         | Langøy         | Lindås  | 4680 tonn |

Løyve gjeld for ei anleggsplassering som vist i vedlagte kart og som har følgjande koordinatfesta posisjonar i grader og desimalminuttar (Kartdatum Euref 89/WGS84)

| Midtpunkt     | 1            | 2            | 3            | 4            | 5           | 6           |
|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| N 60° 46.748' | N 60°46.654' | N 60°46.647' | N 60°46.614' | N 60°46.651' | N60°46.884' | N60°46.847' |
| Ø 5° 09.648'  | Ø 5° 09.718' | Ø 5° 09.704' | Ø 5° 09.506' | Ø 5° 09.410' | Ø 5°09.787' | Ø 5°09.883' |

Lokaliteten er med dette klarert for følgjande akvakulturløyve: Eide Fjordbruk AS akvakulturløyva H-K-32, H-K-33, H-K-63, H-L-3, H-L-23, H-L-24, H-L-25, H-L-26 og H-L-27, Bremnes Seashore AS akvakulturløyva H-J-3 og H-K-40 og Ewos Innovation AS akvakulturløyve H-O-5. Kvar av løyva omfattar ein MTB på 780 tonn. For nærmare oversikt over kva lokalitetar som er godkjent for dei einskilde løyva, viser vi til akvakulturregisteret.

H-L-23, Eide Fjordbruk AS, er eit akvakulturløyve for laks til forsøks- og forskingsføremål avgrensa til 780 tonn MTB og gjeld fram til 31.12.2017.

H-O-5, Ewos Innoavtion AS, er eit akvakulturløyve for laks og aure til forsøks- og forskingsføremål avgrensa til 780 tonn MTB og gjeld fram til 01.01.2020.

### Lovheimel

Løyvet er gjeve av Hordaland fylkeskommune med heimel i Lov av 17.06.2005 nr. 79 om akvakultur og Forskrift av 22.12.2004 nr. 1798 om tillatelse for akvakultur for laks, ørret og regnbueørret. Dette løyvet etter akvakulturlova inkluderer løyve etter matlova, dyrevelferdslova, forureiningslova og hamne- og farvannslova.

Dette løyvet erstattar tidligare vedtak om lokalitetsklarering for Langøy av 08.04.2016, 05.11.2015 og 14.09.2015.

## **BAKGRUNN OG SAKSGANG**

### Om søknaden

Eide Fjordbruk AS, Bremnes Seashore AS og Ewos Innovation AS søkte 09.08.2016 om løyve til auka maksimalt tillaten biomasse (MTB) i eksisterande anlegg for oppdrett av matfisk av laks og aure på lokalitet 26295 Langøy i Lindås kommune.

Søknaden gjeld utviding av maksimalt tillaten biomasse frå 3120 tonn til 4680 tonn i eksisterande anlegg.

Godkjent anlegg består av fem frittliggande 160 m ringar på ei rekkje, som ligg rundt 130 – 650 meter frå land om lag i lengderetning nordaust – sørvest. Kvar ring ligg i ei fortøyingsramme på 100 x 100 meter på ei rekkje. Det ligg og ein fôrflåte på søraustsida av anlegget rundt 150 meter frå land. Noverande anleggsplasseringa vart godkjent etter akvakulturregelverket 19.03.2015.

Verksemda si erfaring er at lokalitet Langøy er svært godt eigna for matproduksjon og dei har oppnådd svært gode biologiske resultat på lokaliteten. Ekstremt god tilvekst, god fiskehelse og god fôrutnytting.

### Tilsegn

Fiskeridirektoratet v/Kyst- og havbruksavdelinga har gjeve Ewos Innovation AS tilsegn om lenging av akvakulturløyve, H-O-5, til forskningsformål avgrensa med inntil 780 tonn MTB for 10 år i vedtak dagsett 07.09.2010. Utløpsdato er sett til 01.01.2020.

Fiskeridirektoratet v/Kyst- og havbruksavdelinga har gjeve Eide Fjordbruk AS tilsegn om akvakulturløyve til forskningsformål avgrensa med inntil 780 tonn MTB for ein periode frå og med 01.09.2013 til og med 31.12.2017 i vedtak dagsett 24.01.2013.

### Høyring etter forskrift om konsekvensutgreiingar etter sektorlover

Tiltaket fell inn under vedlegg II i forskrift om konsekvensutgreiingar for tiltak etter sektorlover (FOR 2014-12-19-1758). Søknaden skal då handsamast etter § 3 i forskrifta. Såkalla vedlegg II-tiltak kan berre påleggast «supplerande utgreiingar» dersom det er venta at tiltaket vil få vesentlege verknader som ikkje allereie er gjort greie for i søknaden. Fylkeskommunen si vurdering er at miljødokumentasjonen i søknaden gir godt nok grunnlag for å vurdere om tiltaket får vesentleg verknad for miljø og samfunn, jf. vedlegg III i forskrifta. Det vart heller ikkje reist krav om supplerande utgreiingar frå fagmyndighetene for dei respektive kriteria i vedlegg III.

### Offentleg ettersyn og kommunal handsaming

Søknaden vart kunngjort etter retningslinene og har lege ute til offentlig innsyn i Lindås kommune. Det kom ein merknad til søknaden frå Naturvernforbundet Nordhordland v/Jan Nordø.

Dei viser til at det er fleire planar om utviding av biomasse i Fensfjorden for tida, og peiker på utfordringar knytt til lakselus, rømmings- og smittefare og samla belastning av miljøgifter og organisk materiale i Fensfjorden. Det er store samla utslepp til fjordsystemet frå anna ureinande næring i tillegg til akvakulturnæringa, og det har vist seg at det er utfordringar knytt til at området er utsett for ekstremvær med påfølgjande rømmingar. På bakgrunn av den totale miljøbelastninga frå avfallsverksemdar og fiskeoppdrett meiner Naturvernforbundet at grensa for fiskeoppdrett i Fensfjorden er nådd.

Lindås kommune handsama søknaden i møte i plan og miljøutval sak 148/16 den 23.11.2016, og fatta følgjande vedtak om uttale:

*«Lindås kommune ber om at Hordaland fylkeskommune gjer ei totalvurdering av utslepp frå akvakultur til Fensfjorden i samband med søknad om utviding av maksimal tillaten biomasse på lokaliteten Langøy. Vidare*

*meiner kommunen at dagens avsette areal til produksjon ikkje er stort nok til å kunne gje løyve til ei auke av maksimal biomasse med 50 %. Kommunen anbefaler difor at utviding av maksimalt tillaten biomasse ved anlegget vert gjort gjennom reguleringsplan eller akvakulturplan for delar eller heile Fensfjorden. Det er gitt dispensasjon frå kommuneplanens arealføremål til dagens plassering akvakulturanlegget. Det vert elles vist til utgreiingane i saksframlegget.»*

#### Sektorstyresmaktene si handsaming

Kystverket Vest handsama søknaden 26.08.2016. Kystverket har ingen merknader til søknaden om utviding av biomasse, og i og med at det ikkje er endringar av sjølve anlegget vert Kystverket sitt løyve av 17.03.2015 vidareført.

Fiskeridirektoratet region Vest har handsamma søknaden 19.09.2016. Fiskeridirektoratet skal gje uttale i høve til eventuelle konfliktar med fiskeriinteresser som følgje av tiltaket. Ut frå kjennskap til fiskeriinteressene og det marine miljø i området, rår Fiskeridirektoratet region Vest til at søknaden vert stetta.

Fylkesmannen i Hordaland, miljøvern- og klimaavdelinga har handsama søknaden 04.11.2016. Fylkesmannen har handsama søknaden etter forureiningslova og vurdert han etter naturvern-, friluftsliv-, vilt-, lakse- og innlandsfiskeinteresser, og naturmangfaldlova. Med heimel i forureiningslova frå 13.03.1981 nr. 6, § 11, 16 har Fylkesmannen i Hordaland gjeve løyve til utslepp til luft og vatn for produksjon av 4680 tonn MTB matfisk av laks og aure på lokaliteten.

Mattilsynet Region Sør og Vest har handsama søknaden 11.01.2017. Saka er i hovudsak vurdert etter forskrift om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zooutikker m.m. Føremålet med forskrifta er å fremje god fiskehelse- og velferd. Mattilsynet godkjenner utviding av akvakulturlokalitet 26295 Langøy til ein produksjon på 4680 tonn MTB for oppdrett av matfisk av laks og aure.

#### **GRUNNGJEVING FOR VEDTAKET**

Hordaland fylkeskommune har vurdert søknaden etter lov av 17. juni 2005 nr 79 om akvakultur, og i høve til generelle vilkår for klarering av akvakulturlokalitet som er gjeve i § 30 i laksetildelingsforskrifta som seier at lokalitet for akvakultur kan klarerast dersom:

- a) *det er miljømessig forsvarlig;*
- b) *det er foretatt en avveining av arealinteresser, med særlig vekt på*
  - 1. *søkers behov for areal til planlagt akvakultur,*
  - 2. *alternativ bruk av området til annen akvakultur,*
  - 3. *annen bruk av området, og*
  - 4. *verneinteresser som ikke omfattes av bokstav d.*
- c) *det er gitt tillatelser som kreves etter*
  - 1. *lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv.,*
  - 2. *lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall,*
  - 3. *lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann.*
  - 4. *lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann, og*
  - 5. *lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd; og*
- d) *det ikke er i strid med*
  - 1. *vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven,*
  - 2. *vedtatte vernetiltak etter kapittel V i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold,*
  - 3. *vedtatte vernetiltak etter lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.*

#### a) miljømessig forsvarleg

Søknaden er vurdert med omsyn til biologisk mangfald, forureining av det ytre miljø og økologiske effektar.

Påverknad på omgjevnaden gjennom støy og utslepp til luft og vatn er også vurdert av Fylkesmannen i Hordaland som har gjeve utsleppsløyve til utviding av lokalitetsbiomassen etter forureiningslova.

Miljøtilstand under og i nærsonea til anlegget, har vore målt gjennom MOM-undersøkingar (NS 9410). I alt er det gjennomført 3 MOM B-undersøkingar ved lokaliteten i perioden 2011-2016, og rapportar frå desse undersøkingane syner tilstand 1 og 2. Trendanalysane som er gjennomført i driftsfasa tyder på god miljøtilstand i området, og at dagens drift er innanfor miljøet si toleevne. MOM C-gransking i resipienten, syner at lokaliteten er godt eigna til oppdrettsverksemd, med gunstig habitat for gravande botndyr og gode tilhøve for vassutskifting i merdane.

Mattilsynet har forvaltningsansvaret for lakselus, dette inkluderer også eventuell påverknad av lakselus på vill laksefisk. Mattilsynet har vurdert søknaden og gjeve løyve til utviding av lokalitetsbiomasse med bakgrunn i resultatane frå førre produksjonssyklus når det gjeld lakselus.

Oppdrett av laks og aure kan ha effekt på vill laksefisk gjennom rømming, spreining av lakselus etc. Det er av stor betydning at drifta av anlegget er slik at ein unngår vesentleg påverknad på dei ville bestandane av laksefisk.

Rømming av laks og aure er oppfatta som ei uakseptabel hending uavhengig av lokalisering. Ei etablering av anlegg på lokaliteten må følgje gjeldane standardar og anna regelverk på dette området.

Lokaliteten ligg i Fensfjorden som er eit viktig område for sjøaure. Det er viktig at verksemda prioriterer effektive tiltak mot lakselus og rømming.

Lokaliteten kjem ikkje i konflikt med trua eller sårbare artar, viltområde eller naturtypar som har eit kjent behov for særskilt beskyttelse.

#### Naturmangfaldslova

Ved handsaming av søknaden er sakshandsamingsreglane i naturmangfaldlova av 19. juni 2009 nr. 100 §§ 8 -12 følgt i vurdering av om tiltaket det vert søkt om er miljømessig forsvarleg etter laksetildelingsforskrifta § 30 a.

Akvakulturlova, laksetildelingsforskrifta, NYTEK – forskrifta, IK –akvakulturforskrifta og akvakulturdriftsforskrifta sett krav til etablering og drift av akvakulturanlegg, og i dette regelverket er det krav til kunnskapsgrunnlaget før klarering av lokalitet. I den ordinære sakshandsaminga av akvakultursaker vert det kravd dokumentasjon i form av strømmålingar, miljøgranskingar, kart over botntopografi, naturverdiar og biologisk mangfald, viktige lakseførande vassdrag, anleggsskisser, beredskapsplaner og dokumentasjon av selskapet sitt internkontrollsystem. Kommunen og sektormyndene vert gjeve moglegheit for å krevje supplerande utredningar. Fylkeskommunen finn at krava i akvakulturregelverket tilfredsstillar krava til opplysning av saka etter naturmangfaldlova § 8.

Søknaden har på vanleg måte etter reglane i akvakulturlova vore til handsaming hjå kommunen og sektorstyresmaktene, og det er ikkje kome opplysningar om at saka ikkje er tilstrekkeleg opplyst i høve til oppdrettsanlegget sin påverknad på naturmangfaldet. Det ligg og i våre vurderingar at etablering av eit matfiskanlegg er eit reversibelt tiltak. jf. § 8 Kunnskapsgrunnlaget.

Fylkeskommunen viser til vurderinga etter naturmangfaldlova § 8 og legg til grunn at det ligg føre tilstrekkelig kunnskap om verknader lokaliteten kan ha for naturmiljøet. Akvakulturloven § 10 slår fast at «*Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte*». Vi vurderer det som å vere liten risiko for at miljøet skal bli negativt påverka av å utvide oppdrettsproduksjonen på Langøy frå 3120 tonn til 4680 tonn MTB. Saka vert sett på som tilstrekkeleg opplyst, og føre-var prinsippet vert difor ikkje tatt i bruk, jf. § 9 Føre-var prinsippet.

Den samla belastninga på naturmiljøet i Fensfjorden vert i liten grad endra. Resipientundersøking i vassførekomsten har synt at resipienten ikkje er uakseptabelt negativt påverka av oppdrettsaktiviteten i området. Vi viser og til vår vurderingar etter laksetildelingsforskrifta § 30 fyrste ledd bokstav a krav om at lokalitet for akvakultur kan klarerast dersom det er miljømessig forsvarleg. Vi kan ikkje sjå at det er grunnlag for å avslå søknaden ut frå omsynet til det biologiske mangfaldet, økologiske effektar eller naturmiljøet, jf. § 10 Økosystemtilnærming og samla belastning.

Tiltakshavar skal dekke kostnadane ved å hindre eller avgrense skade på naturmangfaldet som tiltaket er årsak til, dersom det ikkje er urimeleg ut i frå tiltaket og skaden sin karakter, jf. § 11 Kostnader ved forverring av miljø.

Det er eigne forskrifter som gjev krav til teknisk standard og regulerer drift av akvakulturanlegg. Det er eit ufråvikeleg krav at drifta skal vere teknisk, biologisk og miljømessig forsvarleg. Oppdrett av laks og aure kan ha effekt på vill laksefisk gjennom rømming, spreining av lakselus etc. Det er av stor betydning at drifta av anlegget er slik at ein unngår vesentleg påverknad på dei ville stammene av laksefisk, jf. § 12 Miljøforsvarlege teknikkar og driftsmetodar.

#### Vassforskrifta

Vassforskrifta gir rammer for vassforvaltninga. I samsvar med vassforskrifta skal tilstanden i alle vassførekomstar beskyttast mot forverring, forbetrast og gjenopprettast med sikte på at vassførekomstane skal ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand. Vassforskrifta § 12 omhandlar ny aktivitet eller nye inngrep. Lokalitet Langøy ligg i vassførekomsten Fensfjorden-Sør, som i samsvar med vann-nett har sær god økologisk tilstand. Det er ikkje venta at auke i lokalitetsbiomassen vil føre til at miljøtilstanden i vassførekomsten blir dårligare enn god.

Vurdering av innkomne merknader som fell inn under «miljømessig forsvarlig».

Lindås kommune ber om at Hordaland fylkeskommune gjer ei totalvurdering av utslepp frå akvakultur til Fensfjorden i samband med søknad om utviding av maksimal tillaten biomasse på lokaliteten Langøy. På bakgrunn av den totale miljøbelastninga frå avfallsverksemdar og fiskeoppdrett meiner Naturvernforbundet at grensa for fiskeoppdrett i Fensfjorden er nådd.

Hordaland fylkeskommune viser til vurderingane over etter; laksetildelingsforskrifta § 30 a miljømessig forsvarleg, naturmangfaldlova, vassforskrifta og vedtak om utsleppsløyve til omsøkt lokalitetsbiomasse frå fylkesmannen i Hordaland, samt at rapportane som er utarbeidd viser at det ikkje er store utfordringar knytt til utviding av produksjonen på lokaliteten. Fensfjorden er ein stor djup fjord som har opning mot ope hav. Vassutskiftinga blir vurdert som svært god i dei ytre delane av fjorden. Det vert vurdert som å vere liten risiko for at miljøet skal bli uakseptabelt negativt påverka av å auke produksjonen i anlegget på Langøy. Miljøverknadene av utslepp av organisk materiale blir følgt opp med miljøgranskningar etter dei frekvensar som er gitt i gjeldande utgåve av NS 9410.

Fylkeskommunen har vurdert dei miljømessige og økologiske effektane av auka lokalitetsbiomasse, og legg til grunn at problemstillingar knytt til lakselus og forureina utslepp og effekt av utsleppa er vurdert av Mattilsynet og Fylkesmannen i deira handsaming av saka.

Hordaland fylkeskommune ser at det vil vera nyttig å få utført berekningar av Fensfjorden sin tåleevne i høve til utslepp frå oppdrettsanlegg, men meiner at dette er eit arbeid som kan gjerast i ein annan samanheng enn i samband med slutthandsaminga av denne søknaden.

#### b) avveging av arealinteresser

1. Søkar sitt behov for lokaliteten/arealet.  
Søkar sitt behov for lokaliteten er vurdert i samband med tidlegare lokalitetsklarering.

2. Alternativ bruk av området til anna akvakultur.  
Området er allereie i bruk til oppdrett av matfisk av laks og aure, og det er soleis ikkje relevant å vurdere alternativ bruk av området til annan akvakultur. Fylkeskommune kan ikkje sjå at løyve kjem i konflikt med annan eksisterande eller planlagt akvakultur.
3. Anna bruk av området.  
Søknaden er vurdert opp mot anna og alternativ bruk av området. Ei kvar lokalisering av akvakulturanlegg i sjø vil medføre restriksjonar i høv til fiske og ferdsel i nærleiken av anlegget. Dette gjeld generelt og ikkje spesielt for denne lokaliteten. Det er ikkje kome nye opplysningar i denne søknadsprosessen i høve til påverknad på annan bruk av området.

Kommunen sin uttale skal tilleggas stor vekt ved vurdering av søknaden. Den avsluttande søknadshandsaminga skal likevel ivareta ei heilskapleg avveging mellom næringsinteressene og andre samfunnsinteresser. Lindås kommune meiner at dagens avsette areal til produksjon ikkje er stort nok til å kunne gje løyve til ei auke av maksimal biomasse med 50 %. Kommunen anbefaler difor at utviding av maksimalt tillaten biomasse ved anlegget vert gjort gjennom reguleringsplan eller akvakulturplan for delar eller heile Fensfjorden.

Med stort nok tolkar fylkeskommunen at kommunen meiner at dei fem produksjonseiningane lokaliteten er godkjent for ikkje er tilstrekkeleg areal for omsøkt lokalitetsbiomasse, og at det er behov for større areal. Med føresetnaden om at det er trong for større areal meiner kommunen at auke i biomasse må samkøyrast med auke i areal gjennom planlegging etter plan- og bygningslova.

Denne søknaden gjeld berre auke i lokalitetsbiomasse innanfor eksisterande klarert areal. Det er soleis berre dette som skal vurderast. Om noverande anlegg har kapasitet til omsøkt MTB er avhengig av fleire faktorar som t.d. fiskehelse og fiskevelferd, lokaliteten sine eigenskaper når det gjeld å ta unna utslepp, volumet til produksjonseiningane, tal utsett fisk pr. produksjonseining, vekta på fisk ved slakting m.m. Mattilsynet og Fylkesmannen har vurdert og godkjent auka MTB etter regelverket dei har ansvaret for.

Fylkeskommunen vil vidare påpeike at arealplanar skal trekke opp rammene for arealbruken til akvakultur på eit overordna nivå, og at akvakulturnæringa elles vert regulert etter sektorlovgevinga. Ein kommune skal altså ikkje fastsette føresegnar som gjeld typiske drifts- og næringsrelaterte forhold om for eksempel produksjonskapasitet, fiskevelferd, rømming og krav som gjelder lakselus eller andre biologiske faktorar. Dette er tilhøve som er regulert gjennom anna regelverk og kor ulike sektormyndene har tilsynsansvar.

Fiskeridirektoratet region Vest skal gje uttale i høve til tradisjonelle fiskeriinteresser, og dei går heller ikkje imot at det vert gjeve løyve til auka lokalitetsbiomasse i anlegget.

Det er ikkje kome fram opplysningar om andre verneinteresser som ikkje omfattar av bokstav d i søknadsprosessen.

#### c) løyve etter anna lovverk

Alle naudsynte løyve i samsvar med forskrifta punkt c føreligg.

Mattilsynet, Region Sør og Vest har gjeve løyve til etablering av akvakulturanlegg på 4680 tonn MTB på lokaliteten er matlova og dyrevelferdslova. Løyve dagsett 11.01.2017 er vedlagt.

Kystverket Vest har gjeve løyve til etableringa etter havne- og farvannslova. Løyve dagsett 17.03.2015 er vedlagt.

Fylkesmannen i Hordaland har handsama søknaden etter forureiningslova og gjeve utsleppsløyve på den omsøkte lokaliteten. Utsleppsløyve dagsett 04.11.2016 er vedlagt.

**d) tiltaket skal ikkje vere i strid med:**

1. Vedtatt arealplan etter plan og bygningslova.  
Det står fleire stader i søknaden at anleggsplasseringa ligg i akvakulturområde i kommuneplanen for Lindås frå 2011. Den nordaustlegaste delen av merdanlegget ligg utafor areal avsett til akvakultur i arealplanen. Lindås kommune har imidlertid den 04.03.2015 gjort vedtak om dispensasjon for anlegget slik det ligg no.
2. Vedtatt vernetiltak etter naturmangfaldlova.  
Tiltaket er ikkje i strid med vedtatt vernetiltak etter naturmangfaldlova.
3. Vedtatt vernetiltak kulturminnelova.  
Det føreligg ingen informasjon om at tiltaket er i strid med vedtatt vernetiltak etter kulturminnelova. Ein kan likevel ikkje sjå vekk frå at det fins kulturminne i området, og fylkeskommunen viser til kulturminnelova og meldeplikta.

**Etter ei samla vurdering, etter Lov om akvakultur 17.06.2005 nr. 79, gjev Hordaland fylkeskommune Eide Fjordbruk AS, org.nr. 866751242, med akvakulturløyva H-K-32, H-K-33, H-K-63, H-L-3, H-L-23, H-L-24, H-L-25, H-L-26 og H-L-27, Bremnes Seashore AS, org. nr. 836597702 med akvakulturløyva H-J-3 og H-K-40 og Ewos Innovation AS org. nr. 911501252 med akvakulturløyva H-O-5, løyve til å etablere flytande akvakulturanlegg for oppdrett av matfisk av laks (*Salmo salar*), aure (*Salmo trutta*) og regnbogeaure (*Oncorhynchus mykiss*) med inntil 4680 tonn MTB på lokalitet Langøy i Lindås kommune.**

**Særskilde vilkår for forsøks- og forskingsløyve H-O-5**

Hordaland fylkeskommune viser til vedtak frå Fiskeridirektoratet av 07.09.2010 om lenging av Ewos Innovation AS sitt akvakulturløyve med reg. nr. H-O-5 til forsøks- og forskingsformål av matfisk av laks og aure. Lenginga vert gjeve for metodeutvikling og vekstforsøk for egne fôrprodukt og vert gjeve med same vilkår som før og under føresetnad av at vidareføringa ikkje kjem i konflikt med sektorlovregelverket. Utløpsdato er sett til 01.01.2020.

**Særskilde vilkår for forsøks- og forskingsløyve H-L-23**

Hordaland fylkeskommune viser til vedtak frå Fiskeridirektoratet av 24.01.2013 om å tildele Eide Fjordbruk AS eit akvakulturløyve til forsøks- og forskingsformål, avgrensa til 780 tonn MTB for ein periode frå og med 01.09.2013 til og med 31.12.2017.

Det er knytt følgjande særlege vilkår til forsøks- og forskingsløyve H-L-23:

- Forsøksbiomassen skal nyttast i samsvar med prosjektskilddinga i søknaden, dvs til forsøk som omhandlar uttesting av triploid laks i storskala under kommersielle forhold.
- AquaGen AS og Havforskningsinstituttet skal ha det faglege ansvaret for forsøka i akvakulturløyve.
- Resultata frå forsøksverksemda skal være allment tilgjengeleg. Årleg forsøksrapportering skal utførast på standardiserte skjema ([www.fiskeridir.no](http://www.fiskeridir.no)) og sendast til Fiskeridirektoratet si kyst- og havbruksavdeling innan 15. februar påfølgjande år. Det skal vidare sendast sluttrapport når prosjektet er fullført.
- Innehavar av løyva skal ha det faktiske og merkantile ansvaret for fisken i akvakulturløyve.
- All fisk som vert sett ut i akvakulturløyve skal inngå i godkjente forsøk, og ved avslutning av forsøk må fisken slaktast/seljast.
- Vilkår i laksetildelingsforskrifta som ligg til grunn for tildeling av akvakulturløyva til forsøks- og forskingsføremål må være oppfylt også i driftsfasen.

**Generelle vilkår**

- Anlegget skal ligge i samsvar med vedlagte kart og anleggsskisser og i samsvar med godkjente koordinatar for anlegget sine ytterpunkt.
- Løyve vert gitt utan ansvar til nabo-, eigedom-eller andre privatrettslege forhold.

- Løyve vert gjeve med føresetnad av at etablering, drift og eventuell avvikling vert gjennomført i samsvar med til ein kvar tid gjeldande lover, forskrifter og vilkår.
- Kopi av dette løyvet med vedlegg skal oppbevarast tilgjengeleg for alle medarbeidarar på anlegget og for alle som har kontrollrett.

Som konsesjonsinnehavar har De plikt til å sette Dykk inn i det regelverket som gjeld for løyver etter Akvakulturlova. Akvakulturloven med tilhøyrande forskrifter er tilgjengeleg på [www.lovdata.no](http://www.lovdata.no).

### **Anna**

Hordaland fylkeskommune viser til kravet i § 35 i forskrift av 17.06.2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg når det gjeld miljøovervaking og rapportering av miljøundersøkingar til myndigheitene. Vi ber om at miljøundersøkingar blir sendt til myndigheitene via Altinn.

Når det gjeld drift av løyve, viser vi til forskrift 17.06.2008 nr. 288 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskrifta) og forskrift av 19.3.2004 nr. 537 om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivinga.

### **Klagerett**

Vedtaket kan klagast på av saka sine partar eller andre med rettsleg klageinteresse innan 3 veker frå det tidspunktet underretninga om avgjerda er komen fram til vedkomande part, sjå om dette i vedlagt orientering. Eventuell klage skal sendast til Hordaland fylkeskommune.

I medhald av forvaltningsloven § 27b er det sett som vilkår for å gå til søksmål at ein har nytta retten til å klage fullt ut. Merk at ei klage ikkje fører til utsett iverksetting av vedtaket. Det er likevel mogleg å søke om at iverksetting vert utsatt til klagesaka er avgjort.

Bård Sandal  
fylkesdirektør regional utvikling

Sølve Dag Sondbø  
seksjonssjef

*Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

### **Vedlegg:**

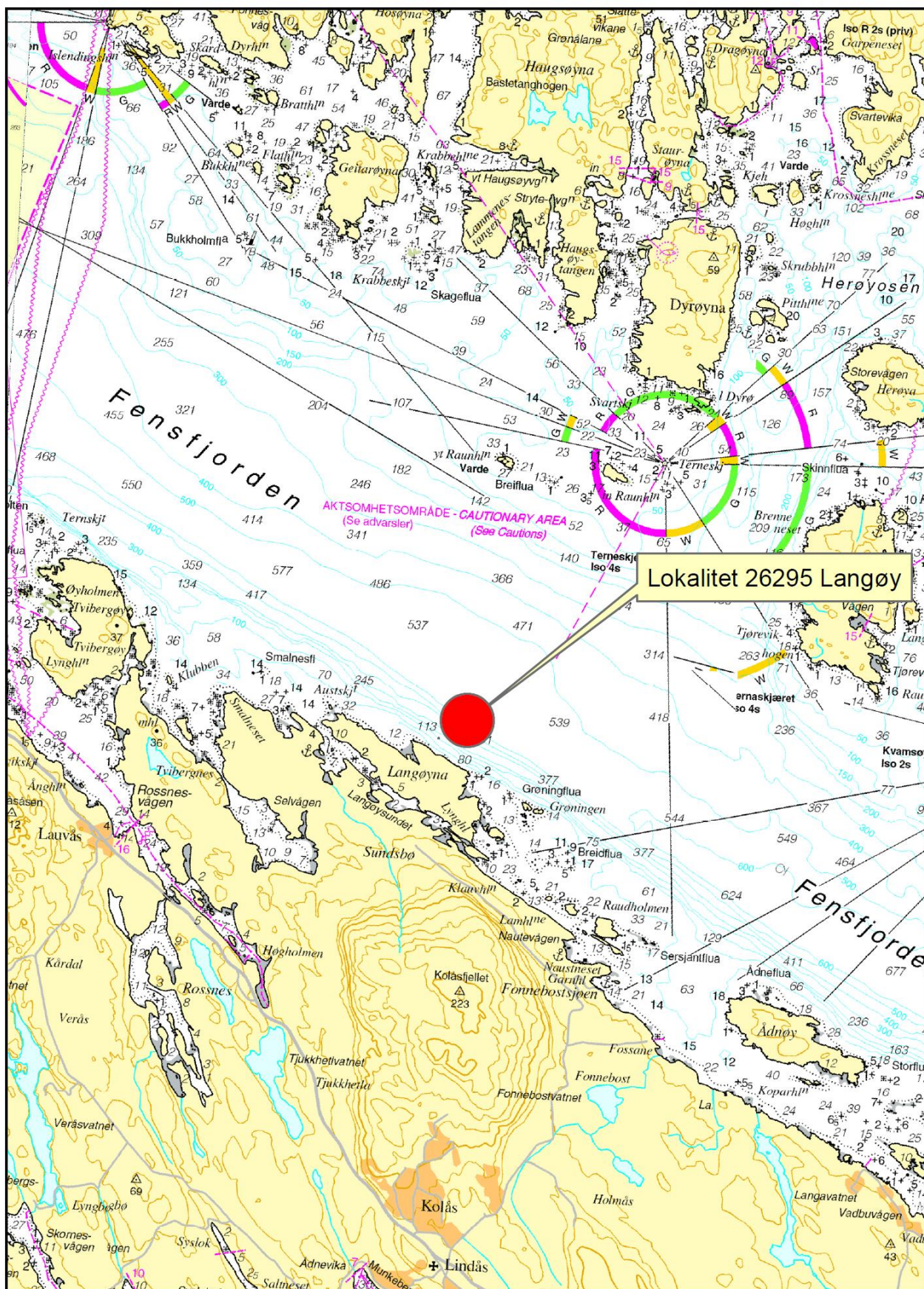
Utsleppsløyve frå Fylkesmannen i Hordaland 04.11.2016  
Uttale frå Mattilsynet Sør og Vest 17.01.2017  
Løyve frå Kystverket Vest 26.08.2016 og 17.03.2015  
Kart over godkjent plassering  
Klageskjema

### **Kopi:**

Fylkesmannen i Hordaland  
Fiskeridirektoratet Region Vest  
Mattilsynet avdeling Sør og Vest  
Kystverket Vest  
Lindås kommune  
Naturvernforbundet Nordhordland v/Jan Nordø, Hoplandsvegen 74, 5943 Austrheim



# Lokalitet 26296 Langøy



Hordaland fylkeskommune

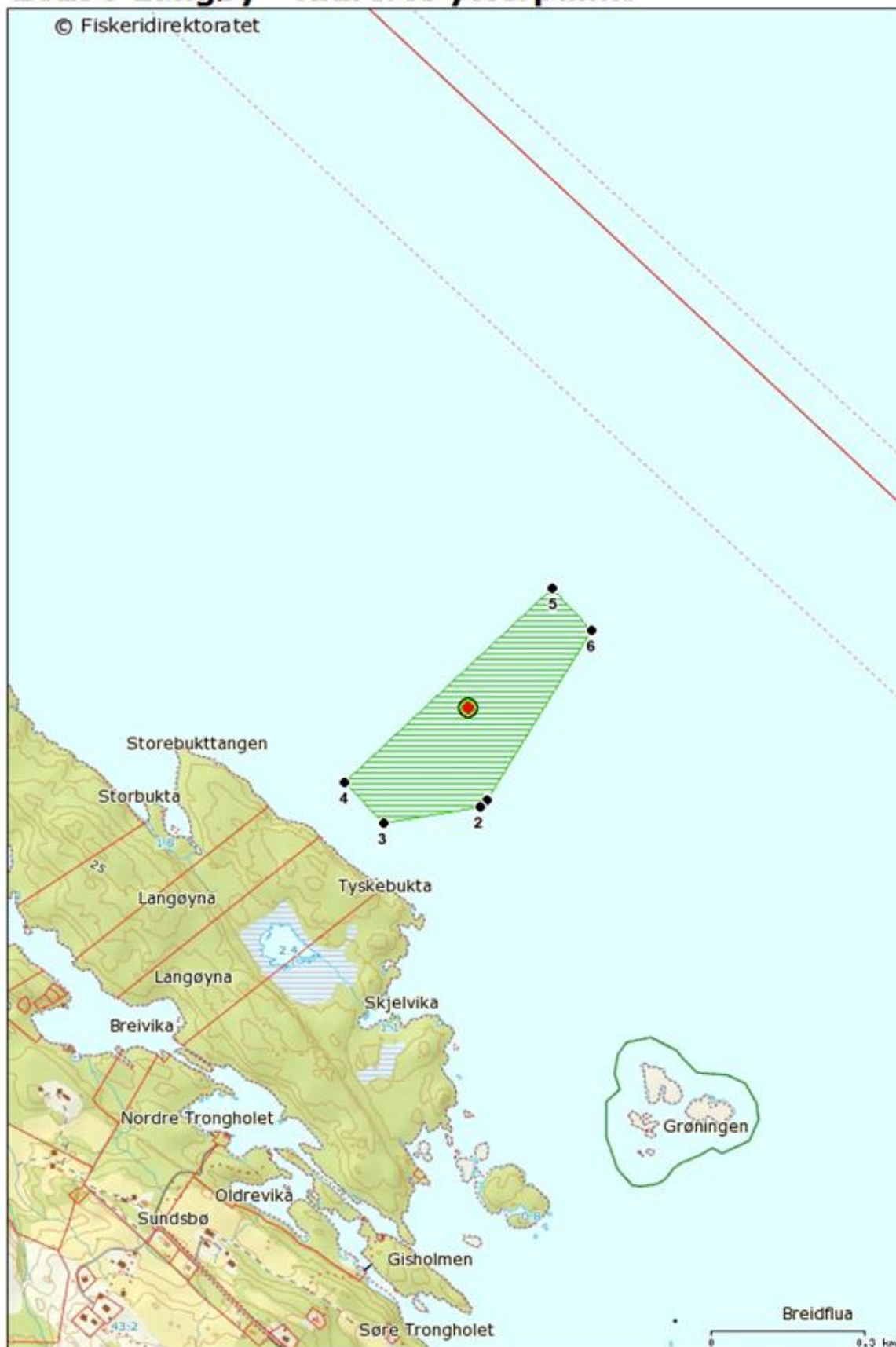
Agnes Mowinckels gate 5  
PB 7900  
5020 Bergen

Tlf: 55 23 90 00  
e-post: hfk@hfk.no  
[www.hordaland.no](http://www.hordaland.no)

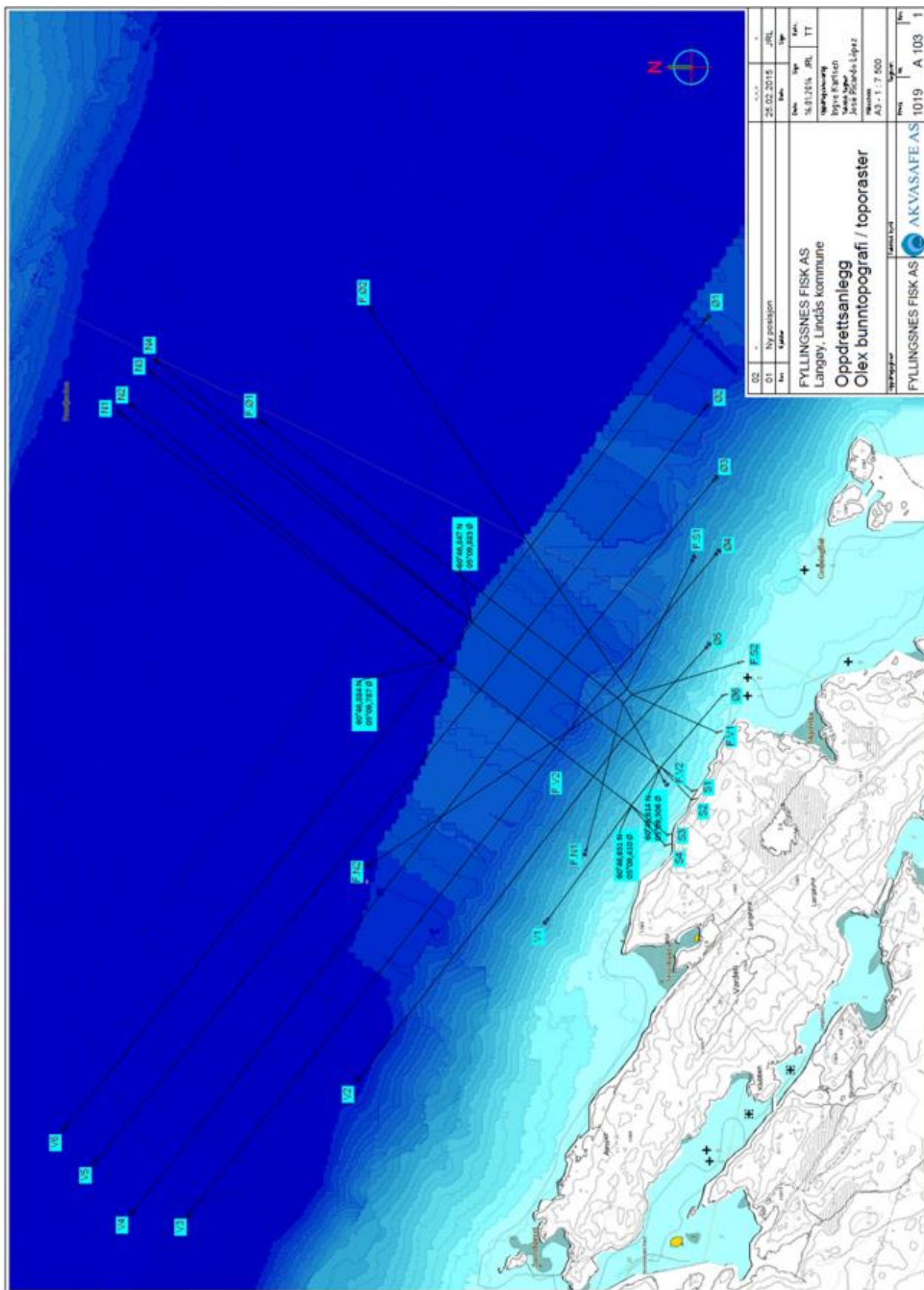
Foretaksnr. NO 938 626 367 mva.  
Kontonnr. [xxxx xx xxxxxx]



## 26295 Langøy - Klarerte ytterpunkt



**Målestokk: 1:10 000**



Hordaland fylkeskommune

Agnes Mowinckels gate 5  
PB 7900  
5020 Bergen

Tlf: 55 23 90 00  
e-post: hfk@hfk.no  
[www.hordaland.no](http://www.hordaland.no)

Foretaksnr. NO 938 626 367 mva.  
Kontonr. [xxxx xx xxxxxx]

| Punkt/Line   | START       |            | SLUTT       |            |
|--------------|-------------|------------|-------------|------------|
|              | Breddegr.   | Lengdegr.  | Breddegr.   | Lengdegr.  |
| Fiskeridir.  | 60°46,674 N | 5°09,560 Ø |             |            |
| Midtpunkt    | 60°46,748 N | 5°09,648 Ø |             |            |
| NV           | 60°46,884 N | 5°09,787 Ø |             |            |
| NØ           | 60°46,847 N | 5°09,883 Ø |             |            |
| SØ           | 60°46,614 N | 5°09,506 Ø |             |            |
| SV           | 60°46,651 N | 5°09,410 Ø |             |            |
| V1           | 60°46,651 N | 5°09,410 Ø | 60°46,789 N | 5°09,069 Ø |
| V2           | 60°46,698 N | 5°09,485 Ø | 60°46,999 N | 5°08,683 Ø |
| V3           | 60°46,745 N | 5°09,562 Ø | 60°47,202 N | 5°08,368 Ø |
| V4           | 60°46,792 N | 5°09,637 Ø | 60°47,240 N | 5°08,454 Ø |
| V5           | 60°46,839 N | 5°09,713 Ø | 60°47,295 N | 5°08,512 Ø |
| V6           | 60°46,884 N | 5°09,787 Ø | 60°47,335 N | 5°08,592 Ø |
| N1           | 60°46,884 N | 5°09,787 Ø | 60°47,272 N | 5°10,401 Ø |
| N2           | 60°46,884 N | 5°09,787 Ø | 60°47,263 N | 5°10,439 Ø |
| N3           | 60°46,847 N | 5°09,883 Ø | 60°47,246 N | 5°10,485 Ø |
| N4           | 60°46,847 N | 5°09,883 Ø | 60°47,235 N | 5°10,508 Ø |
| Ø1           | 60°46,847 N | 5°09,883 Ø | 60°46,572 N | 5°10,676 Ø |
| Ø2           | 60°46,802 N | 5°09,808 Ø | 60°46,552 N | 5°10,460 Ø |
| Ø3           | 60°46,755 N | 5°09,733 Ø | 60°46,553 N | 5°10,280 Ø |
| Ø4           | 60°46,708 N | 5°09,657 Ø | 60°46,559 N | 5°10,024 Ø |
| Ø5           | 60°46,661 N | 5°09,581 Ø | 60°46,556 N | 5°09,847 Ø |
| Ø6           | 60°46,614 N | 5°09,506 Ø | 60°46,531 N | 5°09,691 Ø |
| S1           | 60°46,614 N | 5°09,506 Ø | 60°46,570 N | 5°09,441 Ø |
| S2           | 60°46,614 N | 5°09,506 Ø | 60°46,572 N | 5°09,433 Ø |
| S3           | 60°46,651 N | 5°09,410 Ø | 60°46,640 N | 5°09,339 Ø |
| S4           | 60°46,651 N | 5°09,410 Ø | 60°46,606 N | 5°09,332 Ø |
| <b>Flåte</b> |             |            |             |            |
| Midtpunkt    | 60°46,656 N | 5°09,701 Ø |             |            |
| NV           | 60°46,659 N | 5°09,681 Ø |             |            |
| NØ           | 60°46,666 N | 5°09,696 Ø |             |            |
| SØ           | 60°46,654 N | 5°09,718 Ø |             |            |
| SV           | 60°46,647 N | 5°09,704 Ø |             |            |
| F.N1         | 60°46,659 N | 5°09,681 Ø | 60°46,711 N | 5°09,307 Ø |
| F.N2         | 60°46,666 N | 5°09,696 Ø | 60°46,994 N | 5°09,203 Ø |
| F.Ø1         | 60°46,666 N | 5°09,696 Ø | 60°47,094 N | 5°10,368 Ø |
| F.Ø2         | 60°46,654 N | 5°09,718 Ø | 60°46,973 N | 5°10,679 Ø |
| F.S1         | 60°46,654 N | 5°09,718 Ø | 60°46,571 N | 5°10,042 Ø |
| F.S2         | 60°46,647 N | 5°09,704 Ø | 60°46,519 N | 5°09,774 Ø |
| F.V1         | 60°46,647 N | 5°09,704 Ø | 60°46,511 N | 5°09,602 Ø |
| F.V2         | 60°46,659 N | 5°09,681 Ø | 60°46,611 N | 5°09,483 Ø |

|  |   |
|--|---|
| <b>(1) Sendar (stemplet til forvaltningsorganet)</b><br><b>Hordaland fylkeskommune</b><br><b>Agnes Mowinckels gate 5</b><br><b>PB 7900</b><br><b>5020 BERGEN</b> | <b>Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak</b><br>(Forvaltningslova § 27 tredje leddet)<br><b>24.01.2017</b>  |
| <b>(3) Mottakar (namn og adresse)</b><br>Eide Fjordbruk AS, Bremnes Seashore AS,<br>Ewos Innovation AS   | <b>(4) Klageinstans</b><br><b>Fiskeridirektoratet</b>   |
| <b>Denne meldinga gjev viktige opplysningar dersom De vil klage på eit vedtak De er gjord kjend med.</b>   |   |
| <b>Klagerett</b>   | De har rett til å klage på vedtaket.  |
| <b>Kven kan De klage til?</b>  | Klaga sender De til oss, dvs. det organet som er ført opp i rubrikk (1). Dersom vi ikkje endrar vedtaket vårt som følgje av klaga, sender vi klaga over til klageinstansen, jf. rubrikk (4).  |
| <b>Klagefrist</b>  | Klagefristen er tre - 3 - veker frå den dagen dette brevet kom fram. Det er nok at klaga er postlagd før fristen går ut. Dersom De klagar så seint at det kan vere uklart for oss om De har klaga i rett tid, bør De oppgje datoen for når De fekk dette brevet. Dersom De klagar for seint, kan vi sjå bort frå klaga. De kan søkje om å få lengre klagefrist, og da må De nemne grunnen til at De ønskjer det.  |
| <b>Rett til å krevjegrungjeving</b>  | Dersom De meiner at vi ikkje har grungjeve vedtaket, kan De krevje ei slik grungjeving før fristen går ut. Ny klagefrist blir då rekna frå den dagen De får grungjevinga.   |
| <b>Innhaldet i klaga</b>   | De må presisere <ul style="list-style-type: none"> <li>- kva for eit vedtak De klagar på</li> <li>- årsaka til at De klagar</li> <li>- den eller dei endringar De ønskjer</li> <li>- eventuelt andre opplysningar som kan ha noko å seie for vurderinga av klaga</li> </ul> Klaga må underskrivast.   |
| <b>Utsetjing av gjennomføringa av vedtaket</b>   | Jamvel om De har klagerett, kan vedtaket til vanleg setjas i verk med det same. Men de kan søkje om å få utsett gjennomføringa av vedtaket til klagefristen er ute eller til klaga er avgjort.  |
| <b>Rett til å sjå saksdokumenta og til å krevje rettleiing</b>   | Med visse unntak har De rett til å sjå dokumenta i saka. Reglane om dette finst i § 18 og § 19 i forvaltningslova. De må i tilfelle ta kontakt med oss, jf. rubrikk (1). De vil då få nærmare rettleiing om retten til å klage, om framgangsmåten og om reglane for saksgangen.   |
| <b>Kostnadene med klagesaka</b>  | De kan søkje om å få dekt utgifter til den advokathjelpa De treng, etter reglane om fritt rettsråd. Her gjeld det visse grenser for inntekt og eige. Fylkesmannen eller advokaten Dykkar kan gje nærmare opplysningar om dette. Dersom vedtaket er endra til Dykkar fordel, kan De etter forvaltningslova ha krav på å få dekt store kostnader som har vore naudsynte for å få endra vedtaket. Klageinstansen (jf. rubrikk (4)) vil orientere Dykk om retten til å krevje slik dekning.   |
| <b>Klage til Sivilombodsmannen</b>   | Dersom De meiner at De har vore utsett for urett frå den offentlege forvaltninga, kan De klage til Stortingsombodet for forvaltninga (Sivilombodsmannen). Sivilombodsmannen kan ikkje sjølv endre vedtaket, men kan gje si vurdering av korleis den offentlege forvaltninga har handsama saka, og om dei har gjort feil eller forsømt noko. Dette gjeld likevel ikkje i saker som er avgjorde av Kongen i statsråd. Dersom De no får klaga Dykkar avgjort i statsråd fordi Kongen er klageinstans, kan De såleis ikkje seinare føre saka inn for Sivilombodsmannen. |
| <b>Særlege opplysningar</b>  |   |

X-0073 N (Godkj. 05-95) Elektronisk utgåve





Stortingets utredningsseksjon yter faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i Stortinget basert på spørsmål fra den enkelte oppdragsgiver.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig. Enkelte av notatene er utarbeidet av eksterne fagpersoner og forskningsmiljøer på oppdrag fra Stortingets utredningsseksjon.

#### Siste utgivelser:

- 01/20 *Det arktiske parlamentarikersamarbeidet*
- 02/19 *Fra Brussel til Bastøy. Om EØS-rettens krav til den nasjonale strafferetten*
- 01/19 *Om representantforslag i Stortinget*
- 04/18 *Om «krig» i Grunnloven § 26*
- 03/18 *Grenseløse helsetjenester*
- 02/18 *Internasjonal investeringsrett. En innføring i rettssystemet og en analyse av voldgiftspraksis fra 2016*
- 01/18 *Mistillitsforslag, kabinettspørsmål og kritikkforslag – en oversikt*
- 03/17 *Om Norges tilknytning til EUs finansbyråer*
- 02/17 *Fengselsstraff på livstid*
- 01/17 *Norske myndigheters fullbyrdelse av en europeisk arrestordre*
- 02/16 *Gjemt, men ikke glemt. Avveining mellom personvern og informasjonsfrihet ved avindeksering av lovlig publiserte personopplysninger*
- 01/16 *Regjeringskonferansene: Utenfor Stortingets rekkevidde?*
- 03/15 *Innføring av nye, kostbare legemidler og metoder – systemer i utvalgte land*
- 02/15 *Støtteordninger og skattefordeler for barnefamilier – dagens regelverk og historisk utvikling*
- 01/15 *Om den EØS-rettslige adgangen til å kjøpekraftsjustere trygdeytelser*
- 02/14 *Konsesjonssystemet for markedsplasser for finansielle instrumenter*
- 01/14 *Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – en oversikt*
- 06/13 *Om stortingsforlik*
- 05/13 *Dokumentinnsyn hos EU-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan*
- 04/13 *Statistikk om Stortinget*
- 03/13 *Endringer i Stortingets forretningsorden 1945–2013*
- 02/13 *Stemmerettsjubileet 2013: Kampen for kvinners stemmerett*
- 01/13 *Lokale tilknytningskrav og EØS-avtalens regler om de fire friheter*
- 04/12 *Uavhengige finanspolitiske råd i andre land – relevans for Norge?*
- 03/12 *Bruker Norge mye eller lite til helseformål sammenlignet med andre land?*
- 02/12 *EØS-avtalens statsstøtteregler – muligheten til å benytte skatte- og avgiftsregler som miljøpolitisk virkemiddel*
- 01/12 *Bevissspørsmål ved EU-domstolens prøving av proporsjonalitetsprinsippet*
- 04/11 *Kravet om et grenseoverskridende element*
- 03/11 *Økonomiske og administrative lovgivningshensyn i EØS-retten – nasjonale myndigheters handlefrihet på det indre marked*
- 02/11 *Norges nordlige og arktiske ressurser*
- 01/11 *Anna Rogstad – første kvinne på Stortinget i 1911*
- 03/10 *Grunnloven § 93 og unntaket for «lite inngripende» myndighetsoverføring*
- 02/10 *Mistillitsforslag og kabinettsspørsmål – en oversikt*
- 01/10 *Norske bruksreguleringer og EØS-retten: hindrer EØS-avtalen det norske forbudet mot bruk av vannscooter?*

ISBN 978-82-8196-166-1  
ISSN 1890-2537

