

Hvilke krav stiller Grunnloven § 112 til lakseoppdrettsnæringen?

Forholdet mellom oppdrettsnæringen og villaks

Ole Kristian Fauchald



Hvilke krav stiller Grunnloven § 112 til lakseoppdrettsnæringen?

Forholdet mellom oppdrettsnæringen og villaks

Ole Kristian Fauchald

okf@fni.no

Utgitt desember 2016

Revidert februar 2017



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Copyright © Fridtjof Nansen Institute 2016

Title

Hvilke krav stiller Grunnloven § 112 til lakseoppdrettsnæringen? Forholdet mellom oppdrettsnæringen og villaks

Publication Type and Number

FNI Report 6/2016

Pages

45

Authors

Ole Kristian Fauchald

ISBN 978-82-7613-709-5

ISSN 1893-5486

Abstract

This report contains a legal evaluation of the content of the legislation on salmon farming, wild salmon and the preservation of biological diversity, and Article 112 of the Norwegian Constitution. The report also gives an overview of the status of wild salmon in Norway and associated adverse effect of salmon farming. The report finds that the legislation on aquaculture, wild salmon and biological diversity gives considerable discretion to the authorities and few rights to citizens. In sum, this means that the legislator has not implemented all measures that are necessary to ensure implementation of the rights expressed in Article 112. Against this background, it is concluded that there is a significant room for employing Article 112 as an independent legal basis for claims in cases dealing with aquaculture's effects on wild salmon, especially when in relation to new or expanded farming activities, or when authorities fail to take action against existing farming activity that threatens wild salmon stocks.

Key Words

oppdrett, villaks, Grunnloven § 112, naturmangfoldloven, økosystemforvaltning, laks

Sammendrag

Denne rapporten er i hovedsak en juridisk utredning av innholdet i og forholdet mellom regelverkene om lakseoppdrett, villaks og vern av naturmangfold og Grunnloven § 112. Den gir også en oversikt over statusen for villaks og virkningene av oppdrett for villaksen. Rapporten viser at regelverkene om oppdrett, villaks og naturmangfold gir betydelige fullmakter til myndighetene og få motsvarende rettigheter for borgerne. I sum innebærer dette at myndighetene ikke har iverksatt alle de tiltak som er nødvendige for å gjennomføre de grunnsetninger som fremgår av § 112, ettersom lovgivningen ikke gir borgerne slike rettigheter som følger av § 112 første og annet ledd. På denne bakgrunn konkluderes det med at det er et betydelig rom for å anvende § 112 som selvstendig rettsgrunnlag i saker som dreier seg om oppdrettsnæringens virkninger for villaksen, særlig ved vedtak om ny eller utvidet adgang til oppdrettsvirksomhet og ved myndighetenes unnlattelse av å gripe inn overfor eksisterende oppdrettsvirksomhet som truer villaksbestander.

Om forfatteren;

Ole Kristian Fauchald er forskningsprofessor ved Fridtjof Nansens Institutt. Han er også professor ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo. Arbeidet med rapporten er finansiert gjennom en avtale mellom SalmonCamera og Fridtjof Nansens Institutt om støtte til forskning om forholdet mellom lakseoppdrett og Grunnlovens § 112. Forfatteren ønsker å rette en takk til stud.jur. Iselin Rogdaberg Næs for assistanse i en tidlig fase av prosjektet.

Innhold

1	Innledning	1
2	Status og regulatorisk rammeverk for oppdrettsnæringen og villaks	2
	2.1 Status for lakseoppdrettsnæringen	2
	2.2 Oversikt over regelverket for lakseoppdrett	3
	2.3 Status for villaksen	8
	2.4 Oversikt over regelverket for villaks	10
3	Forholdet mellom oppdrettsnæring og villaks	15
	3.1 Oppdrettsnæringens virkninger for villaksen	15
	3.2 Oversikt over regelverk om forholdet mellom oppdrett og villaks	19
	3.3 Nærmere om forholdet til naturmangfoldloven	22
	3.4 Etterlevelse av regelverket	25
	3.5 Ønsker og planer om vekst i oppdrettsnæringen	28
	3.6 Noen foreløpige konklusjoner	32
4	Hvilken rolle kan Grunnloven § 112 spille?	34
	4.1 Generelt om § 112 som selvstendig rettsgrunnlag	34
	4.2 Villaksens produksjonsevne	37
	4.3 Villaksens mangfold	39
	4.4 Kommende generasjoner, økosystembasert forvaltning og samlet belastning	41
	4.5 Retten til kunnskap	43
5	Konklusjoner	44

1 Innledning

Denne utredningen tar utgangspunkt i de trusler oppdrettsnæringen utgjør overfor villaksen og ser på hvilken betydning Grunnloven § 112 har for oppdrettsnæringens rammebetingelser. Det eksisterer et omfattende regelverk og virkemiddelapparat som definerer oppdrettsnæringens rammebetingelser, og et mindre omfattende regelverk for forvaltning og vern av villaks. Ettersom det ikke finnes noen oppdatert og grundig sammenstilling av regelverket og virkemiddelapparatet for oppdrettsnæringen og villaksen, vil det være vesentlig å gi en fremstilling av dette sammen med en beskrivelse av status for oppdrettsnæringen og villaksen innledningsvis (punkt 2).

Det er utvilsomt at villaksens eksistens har vært en forutsetning for at Norge har kunnet etablere lakseoppdrettsnæringen, og at oppdrettsnæringen etter hvert har hatt betydelig negativ effekt for villaksen. I punkt 3 vil utredningen gjøre rede for hvordan oppdrettsnæringen påvirker villaksen og for regelverket og virkemidlene som tar sikte på å redusere de negative effektene. Det vil alltid være en viss usikkerhet ved vurderinger av årsakssammenhenger, og denne utredningen begrenser seg til en gjennomgang av nylig publisert forskning og rapporter om oppdrettsnæringens påvirkning av villaksen. For også å gi et bilde av hvordan regelverket fungerer i praksis ser utredningen nærmere på hvordan regelverket håndheves, men det har ikke vært mulig å foreta noen omfattende datainnsamling innenfor rammene av prosjektet. Regjeringen har ønsket å legge forholdene til rette for betydelig vekst i oppdrettsnæringen, og dette ønsket har blitt styrket som en følge av redusert lønnsomhet i petroleumssektoren og mål om å redusere negative miljøkonsekvenser av norsk petroleumsproduksjon. Utredningen vil redegjøre for status for disse planene.

Grunnen til at utredningen legger stor vekt på å presentere status og utviklingstrender for oppdrettsnæringen og villaksen samt relevant regelverk og virkemiddelbruk er at Grunnloven § 112 bare aktualiseres hvis rettighetene til villaksens produksjonsevne og mangfold er truet og de virkemidler som brukes for å ivareta rettighetene er utilstrekkelige. Rettsvirkningene av § 112 vil være knyttet til om det er utsikt til å kunne nå fram med rettskrav basert på § 112 for domstolene. En slik anvendelse av § 112 vil være avhengig av hvilke alternative rettsgrunnlag som kan være aktuelle i stedet for § 112. Der slike alternative rettsgrunnlag finnes, vil det snarere være aktuelt å benytte § 112 som et støtteargument for de alternative rettsgrunnlagene, enn som et selvstendig rettsgrunnlag.

I punkt 4 vil utredningen, basert på funnene i punkt 2 og 3, se nærmere på tre hovedspørsmål:

1. Kan § 112 være et rettsgrunnlag for påstander om at retten til at villaksens produksjonsevne bevares er krenket?
2. Kan § 112 være et rettsgrunnlag for påstander om at retten til at villaksens mangfold bevares er krenket?

3. Kan § 112 være et rettsgrunnlag for påstander om at retten til kunnskap om villaksens status eller oppdrettsnæringens virkninger for villaksen er krenket, i den utstrekning slik kunnskap er viktig for å ivareta rettighetene til at villaksens produksjonsevne og mangfold bevares?

2 Status og regulatorisk rammeverk for oppdrettsnæringen og villaks

2.1 Status for lakseoppdrettsnæringen

Norsk oppdrettsnæring har gjennomgått en sterk vekst siden de første forsøkene med oppdrett i saltvann ble gjennomført mot slutten av 1950-tallet. Man fant tidlig ut at forholdene i Norge lå betydelig bedre til rette for oppdrett i saltvann enn for oppdrett i ferskvann, særlig på grunn av vintertemperaturer.¹ Før 1978 var produksjonen av oppdrettslaks relativt ubetydelig, men den har økt jevnt etter årene 1978-1980 da årlig salg av slaktet oppdrettslaks som matfisk lå på i overkant av ca. 4 000 tonn (førstehåndsverdi i underkant av NOK 200 000) til 1 315 000 tonn i 2015 (verdi i overkant av NOK 44 milliarder).² Av totalt oppdrett i Norge er laks dominerende. Av andre arter var regnbueørret (72 000 tonn til en verdi av NOK 2,2 milliarder) og kveite (1 300 tonn til en verdi av NOK 145 millioner) de viktigste i 2015.³ Beregninger indikerer at Norge produserer mer enn halvparten av verdensproduksjonen av oppdrettslaks.⁴ Lakseoppdrett bidrar til store eksportinntekter for Norge. I 2015 var eksportverdien av oppdrettslaks NOK 47 milliarder av en totaleksport av varer eksklusive petroleumsprodukter på NOK 413 milliarder.⁵

Ved siden av å være en viktig inntektskilde, fremheves det at oppdrettsnæringen har lavt forbruk av innsatsfaktorer, beslaglegger lite areal, har høy verdiskapning sammenlignet med annen landbasert næring i Norge, og er viktig for distriktspolitikken da den sørger for sysselsetting langs hele kysten.⁶ Tall for sysselsetting i næringen ved utgangen av 2015 var 4 655, hovedsakelig menn (88 %). Det har vært en jevn økning i sysselsetting de siste ti årene fra 2 264 i 2006 med en relativt konstant kvinneandel.⁷ De fleste sysselsatte finnes i Hordaland (1 089) og Nordland (731).

Lakseoppdrett omfatter hele livssyklusen til fisk; kunstig befruktning, klekking, yngelpleie og oppfôring. Det er i oppfôringsfasen laksen

¹ Ot.prp. nr. 46 (1972-73) Om midlertidig lov om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk, s. 1.

² Kilde: SSB Statistikkbanken.

³ Ibid.

⁴ FAO FishStat (http://www.fao.org/fishery/culturedspecies/Salmo_salar/en#tcNA0050) viser en verdensproduksjon for 2014 på 2 326 000 tonn. I følge SSB Statistikkbanken ble norsk produksjon for 2014 beregnet til 1 258 356 tonn.

⁵ Kilde: SSB Statistikkbanken.

⁶ Meld. St. 16 (2014-2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, s. 20, 23-24 og 87.

⁷ Kilde: Fiskeridirektoratet Akvakulturstatistikk, <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Akvakulturstatistikk-tidsserier>.

plasseres i oppdrettsanlegg. Slike anlegg er i all hovedsak lokalisert i alle kystfylkene fra Rogaland til Finnmark, med Nordland som det klart største produksjonsfylket i 2015 (264 000 tonn), fulgt av Troms (176 000 tonn), Møre og Romsdal (171 000 tonn), Hordaland (163 000 tonn) og Sør-Trøndelag (142 000 tonn).⁸ Ved slutten av 2015 var det gitt 974 tillatelser til oppdrettsanlegg for laks og ørret, hvorav flest tillatelser var gitt i Nordland (168), Hordaland (157) og Møre og Romsdal (114). Antallet tillatelser har vært stabilt med en svakt nedadgående tendens siden 2009. Antallet har ligget på over 900 siden 2004 og over 800 siden 1994.⁹ Per august 2016 var det rapportert inn 3 616 merder for oppdrett av laks og regnbueørret fordelt på 589 lokaliteter. Høyest antall merder fantes i Nordland (744) og høyest antall lokaliteter fantes i Hordaland (127).¹⁰ I 2016 varierte den rapporterte biomassen for oppdrettslaks mellom 603 000 og 742 000 tonn fordelt på mellom 337 og 424 millioner fisk, med høyest tall for Nordland og Sør-Trøndelag.¹¹

Etter forurensningsloven (1981 nr. 6) var det tildelt 831 utslippstillatelser til laksefiskproduksjon i sjø og 179 utslippstillatelser til produksjon på land per september 2016.¹²

2.2 Oversikt over regelverket for lakseoppdrett

Regelverket for lakseoppdrett er basert på akvakulturloven (2005 nr. 79, heretter akl). Lovens formål er å «fremme akvakultur næringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling» (akl § 1). Loven krever at oppdrettsanlegg må ha tillatelse, og bestemmer at slik tillatelse kun kan gis når «det er miljømessig forsvarlig», det ikke er i strid med eksisterende arealplaner og vernevedtak, det er foretatt en avveining av interesser, inklusive andre verneinteresser enn de som er ivaretatt gjennom vernevedtak (slik som vern av villaks), og det foreligger nødvendige tillatelser etter blant annet forurensningsloven (1981 nr. 6) og vannressursloven (2000 nr. 82) (akl §§ 6, 15 og 16). Akvakulturloven inneholder også en generell miljønorm som krever at akvakultur «skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte» (akl § 10). Loven åpner for at akvakultur-tillatelser kan endres eller trekkes tilbake «dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet» (akl § 9), men loven inneholder ingen plikt for myndighetene å trekke tilbake tillatelser i slike situasjoner. Den som driver akvakultur skal ha «nødvendig faglig kompetanse» (akl § 22), og plikter å delta i og betale avgift til en sammenslutning opprettet av departementet som skal «dekke utgifter det offentlige eller private har med fjerning av organismer som har rømt eller på annen uønsket måte har spredt seg fra en lokalitet for akvakultur» (akl § 13a).

⁸ Kilde: SSB Statistikkbanken.

⁹ Kilde: Fiskeridirektoratet Akvakulturstatistikk, <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Akvakulturstatistikk-tidsserier>.

¹⁰ Kilde: Fiskeridirektoratet Biomassestatistikk, <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Biomassestatistikk>.

¹¹ Ibid.

¹² Kilde: Miljødirektoratet, <http://www.norskeutslipp.no/no/>.

Nærmere regler er fastsatt i et stort antall forskrifter. De viktigste forskriftene om etablering og den generelle driften av oppdrettsanlegg er:

1. Forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) (2008 nr. 822)
2. Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften) (2011 nr. 849)
3. Forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur) (2004 nr. 537)
4. Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) (2004 nr. 1798)
5. Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2013 (2013 nr. 754)
6. Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader (2010 nr. 708)
7. Forskrift om auke av maksimalt tillaten biomasse for løyve til akvakultur med laks, aure og regnbogeaure i 2015 (2015 nr. 817)
8. Forskrift om innføring av Bremnes-modellen som prøveordning i norsk lakse- og ørretoppdrett (2016 nr. 908)
9. Forskrift om gebyr og avgift i forbindelse med akvakulturvirksomhet (2001 nr. 1597)
10. Forskrift om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven (2013 nr. 1675)

Forskrifter som har særlig betydning for forholdet til villaks vil bli nærmere omtalt i punkt 3.2. Disse inkluderer, i tillegg til akvakulturdriftsforskriften, NYTEK-forskriften og IK-Akvakultur som nevnt ovenfor, følgende:

1. Forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder (2009 nr. 961)
2. Forskrift om fellesansvar for utfisking mv. av rømt oppdrettsfisk (2015 nr. 89)

Forskriften om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften) som ble vedtatt 17. januar 2017 blir omtalt i punkt 3.5.

I tillegg til akvakulturlovgivningen er forurensningsloven (1981 nr. 6) sentral for oppdrettsnæringen. Loven innebærer at akvakulturanlegg må tildeles forurensningstillatelse fra fylkesmannen. Innholdet i tillatelsene varierer betydelig. Utslippstillatelsene regulerer typisk bruk av fôr, medisiner og kjemikalier, fjerning av død fisk, støy, samt håndtering av avfall. Noen tillatelser oppstiller krav om journalføring av miljøinformasjon, inklusive rømt fisk. Noen tillatelser stiller også krav til miljøtilstanden på havbunnen under anlegget og til overflatevannet og strandsonen i området rundt anlegget. Forurensningsforskriften (2004 nr. 931) inneholder et eget kapittel om forurensning fra vask og impregnering av oppdrettsnøter, men har for øvrig ikke regler rettet mot oppdrettsanlegg.

Vannforskriften (2006 nr. 1446) er delvis hjemlet i forurensningsloven. Forskriften gjelder ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen hva angår kjemisk og økologisk tilstand, og til yttergrensen for territorialfarvannet hva angår kjemisk tilstand (§ 3). Hovedregelen i § 4 er at tilstanden i overflatevann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og god kjemiske tilstand. Vannkvaliteten i området rundt oppdrettsanlegg kan utpekes som «sterkt modifiserte vannforekomster» dersom vilkårene for dette er oppfylt (§ 5). Jeg er ikke kjent med at man har fattet slike vedtak. Nye tillatelser til oppdrett vil måtte oppfylle vilkårene i § 12 dersom de innebærer at miljømålene etter hovedregelen i § 4 ikke lenger nås.

Regionale vannforvaltningsplaner vedtas i henhold til vannforskriften og plan- og bygningsloven (2008 nr. 71, heretter pbl) kap. 8. Vannforvaltningsplaner for 2016 til 2021 ble godkjent 1. juli 2016.¹³ I godkjenningsvedtakene drøftes akvakultur, hovedsakelig med fokus på forurensning fra oppdrettsanlegg. I seks planer fremheves oppdrett som en hovedutfordring.¹⁴ Angående lakselus og rømt oppdrettsfisk uttales følgende i relevante vedtak:

Påvirkninger fra akvakultur i form av lakselus og rømt fisk er ikke omfattet av grunnlagsanalysene for vannforvaltningsplanene for perioden 2016-2021, i påvente av et forbedret vitenskapelig fundert vurderingsgrunnlag som er under utarbeidelse. Det foregår et arbeid med å fastslå miljøtilstanden i vassdrag med anadrom fisk og et arbeid som skal lede fram til en tilfredsstillende påvirkningsangivelse samt gi grunnlag for å sette inn tiltak på de rette stedene. EFTAs overvåkingsorgan (ESA) uttrykker i brev av 6. oktober 2014 om oppfølging av de norske vannforvaltningsplanene en tydelig forventning om at biologiske påvirkninger fra lakselus og rømt oppdrettsfisk blir vurdert i grunnlagsanalysene til vannforvaltningsplanene for perioden 2016-2021. Videre forventes det at Norge lager en plan for å forbedre disse analysene i neste vannforvaltningsplanperiode. Klima- og miljødepartementet arbeider for å få oppdatert kunnskapsgrunnlaget fram mot rapportering til ESA i 2018 med sikte på vannforvaltningsplanene for perioden 2022-2027.¹⁵

Vedtakene omtaler uenighet mellom sektormyndigheter om vannkvalitet og årsaker til redusert vannkvalitet. Uenigheten dreier seg i de fleste tilfeller om miljøvirkninger av oppdrettsvirksomhet. Det dreier seg om

¹³ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kjempeloft-for-bedre-vannmiljo/id2506703/>.

¹⁴ Vedtakene om norsk-finsk vannregion og vannregionene Finnmark, Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Hordaland. Se også vedtak for vannregion Troms.

¹⁵ Sitert fra Klima- og miljødepartementets godkjenning av regional plan for vannforvaltning i norsk-finsk vannregion for planperioden 2016-2021 s. 15. Tilsvarende uttalelser finnes i vedtakene for vannregionene Agder, Finnmark, Troms, Nordland og Jan Mayen, Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland og Vest-Viken.

uenigheter som dels ikke har latt seg løse mellom fagmyndighetene og dels har blitt løst på høyere forvaltningsnivå.¹⁶

Oppdrettsanlegg må etableres og drives i samsvar med kommunale arealplaner vedtatt med hjemmel i pbl kap. 11 og 12. Kommunene kan i kommuneplanens arealdel sette av områder til underformålet «akvakultur» (§ 11-6 annet ledd nr. 6), og vedta bestemmelser om bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn, samt om hvilke artsgrupper eller arter av akvakultur som kan anvendes (§ 11-11 nr. 3 og 7). Tilsvarende kan områder settes av for akvakultur gjennom reguleringsplan (§ 12-5 annet ledd nr. 6). Slike planer kan inneholde bestemmelser om grenseverdier for tillatt forurensning og krav til miljøkvalitet, for å sikre naturtyper og verdifull natur, om retningslinjer for drifts- og skjøtselstiltak, og som krever miljøundersøkelser (§12-7 nr. 3, 6, 9 og 12). For kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn (§ 4-2). Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter pbl (2014 nr. 1726) innebærer at kommuneplanens arealdel, visse reguleringsplaner (alle områdereguleringer og detaljreguleringer på mer enn 15 dekar som omfatter nye områder til utbyggingsformål) skal konsekvensutredes (§ 2 første ledd c og d). Om andre reguleringsplaner skal konsekvensutredes beror på en vurdering av om de vil få vesentlige virkninger for miljø og samfunn (§ 3). Blant det som skal vurderes er virkninger for laksebestander i områder som er omfattet av ordningen med nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder (vedlegg III annet ledd c).¹⁷

Pbl inneholder også regler om konsekvensutredning av tiltak som behandles etter annen lovgivning, inklusive akl (pbl kap. 14). Etter forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover (2014 nr. 1758) skal ansvarlig myndighet i forbindelse med behandlingen av søknad under akl ta stilling til om tiltaket kan få vesentlige virkninger (§ 3 og vedlegg II punkt 1.g). Ved denne vurderingen skal det undersøkes om oppdrettsanlegget vil kunne komme i konflikt med laksebestander i

¹⁶ Se for eksempel Klima- og miljødepartementets godkjenning av regional plan for vannforvaltning i vannregion Finnmark for planperioden 2016-2021 s. 16 og Klima- og miljødepartementet si godkjenning av regional plan for vassforvaltning i vassregion Sogn og Fjordane for planperioden 2016-2021 s. 15-16.

¹⁷ Oppdrett er ikke nevnt i den norske forskriften. I henhold til EU-direktivet som ligger til grunn for forskriften (2001/42/EF) skal det som utgangspunkt foretas en konsekvensutredning for planer som fastsetter rammene for framtidige utbyggingstillatelser for prosjekter oppført i vedlegg I og II til direktiv 85/337/EØF (art. 3.2). I vedlegg II er lakseoppdrett nevnt under punkt 1.g. Direktivet åpner imidlertid for at myndighetene kan bestemme at det for planer som fastsetter bruk av små områder på lokalt plan skal kreves en miljøvurdering bare i de tilfeller der myndighetene avgjør at planene og programmene sannsynligvis vil få betydelige miljøvirkninger (art. 3.3). Unnlatelsen av å nevne oppdrettsanlegg i den norske forskriften kan muligens forsvares på dette grunnlaget, men gitt de virkninger slike anlegg har for villaksen, andre arter og lokal miljøkvalitet er det tvilsomt om dette er holdbart.

områder som er omfattet av ordningen med nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder (vedlegg III annet ledd c).¹⁸

Videre er matloven (2003 nr. 124) og dyrevelferdsloven (2009 nr. 97) relevant for oppdrettsvirksomheten. En del av forskriftene nevnt under akl er også vedtatt med hjemmel i disse lovene. I tillegg er det vedtatt en lang rekke forskrifter som regulerer bruk av fôr, medisiner, kjemikalier, slakt, transport og karantene, inklusive særlig følgende:

1. Forskrift om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zoobutikker m.m. (2008 nr. 823)
2. Forskrift om fôrvarer (2002 nr. 1290)
3. Forskrift om tilsetningsstoffer til bruk i fôrvarer (2005 nr. 319)
4. Forskrift om rester av plantevernmidler i næringsmidler og fôrvarer (2009 nr. 1117)
5. Forskrift om fôrhygiene (2010 nr. 39)
6. Forskrift om forskrivning, tilvirkning og distribusjon m.v. av medisinfôr til dyr, fugler, fisk og andre akvatiske organismer (1996 nr. 693)
7. Forskrift om melding av opplysninger om utleverte og brukte legemidler til dyr (2009 nr. 971)
8. Forskrift om godkjenning og bruk av desinfeksjonsmidler i akvakulturanlegg og transportenheter (2008 nr. 821)
9. Forskrift om grenseverdier for legemiddelrester i næringsmidler fra dyr (2012 nr. 512)
10. Forskrift om kontrolltiltak for restmengder av visse stoffer i animalske næringsmidler, produksjonsdyr og fisk for å sikre helsemessig trygge næringsmidler (2000 nr. 65)
11. Forskrift om grenseverdier for koksidiostatika eller histomonostatika i næringsmidler som følge av uunngåelig krysskontaminering med slike stoffer i fôr (2013 nr. 814)
12. Forskrift om desinfeksjon av inntaksvann til og avløpsvann fra akvakulturrelatert virksomhet (1997 nr. 192)
13. Forskrift om særskilte beskyttelsestiltak ved innførsel av akvatiske dyr og produkter av disse (2003 nr. 661)
14. Forskrift om slakterier og tilvirkingsanlegg for akvakulturdyr (2006 nr. 1250)

Forskrifter som har særlig betydning for forholdet til villaks vil bli nærmere omtalt i punkt 3.2. Disse inkluderer følgende:

1. Forskrift om transport av akvakulturdyr (2008 nr. 820)

¹⁸ Forskriften er ikke oppdatert i tråd med direktiv 2011/92/EU av 13. desember 2011 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger som ble tatt inn i EØS-avtalen gjennom i EØS-komiteens beslutning nr. 230/2012 av 7. desember 2012 om endring av EØS-avtalens vedlegg XX (Miljø). Direktivet inneholder en strengere regel om plikten til vurdering av om konsekvensutredning skal utarbeides for intensivt fiskeoppdrett (art. 4.2 og vedlegg II punkt 1.g).

2. Forskrift om ytterligere krav til transport, omsetning og import av akvakulturdyr og produkter av disse (2011 nr. 60)
3. Forskrift om etablering og drift av karanteneanlegg for akvakulturdyr (2010 nr. 1458)
4. Forskrift om omsetning av akvakulturdyr og produkter av akvakulturdyr, forebygging og bekjempelse av smittsomme sykdommer hos akvatiske dyr (2008 nr. 819)
5. Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg (2012 nr. 1140)
6. Forskrift om sone for å forebygge og bekjempe lus i akvakulturanlegg i kommunene Os, Samnanger, Fusa, Tysnes, Austevoll, Kvinnherad, Jondal, Kvam, Fitjar, Stord, Bømlo, Sveio, Vindafjord og Etne kommuner, Hordaland og Rogaland (2010 nr. 1123)

Også miljøinformasjonsloven (2003 nr. 31) er relevant for oppdrettsvirksomheten, dels ved at den stiller krav til hvilken kunnskap myndigheter og oppdrettere skal ha om miljøvirkninger av virksomheten (§§ 8 og 9), og dels ved at det gis rett til innsyn i informasjon som det offentlige og oppdretterne sitter inne med (kapittel 3 og 4). I en rekke saker har Klagenemnda for miljøinformasjon gitt klager rett til innsyn i informasjon om miljøvirkninger fra oppdrettsanlegg.¹⁹

Endelig er naturmangfoldloven (2009 nr. 100, heretter nml) relevant for oppdrettsnæringen, inklusive aktsomhetsplikten (§ 6), prinsippene for offentlige beslutninger (§§ 7-12) som kommer til anvendelse på tillatelser etter akl og forurensningsloven, samt reglene om artsforvaltning, områdevern og utvalgte naturtyper (kapitlene III, V og VI). De viktigste av disse reglene vil bli nærmere omtalt i punktene 2.4 og 3.3.

2.3 Status for villaksen

Norge har det viktigste gyteområdet for nord-øst atlantisk villaks. Norge har derfor et særlig ansvar for atlantisk laks (*Salmo salar*) og dens genetiske variasjon. Samarbeide om vern av den nord-atlantiske villaksen finner sted i North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO) på grunnlag av Convention for the Conservation of Salmon in the North Atlantic Ocean (1982). NASCO gir råd om forvaltning av den nordatlantiske laksen basert på råd fra International Council for the Exploration of the Sea (ICES). I henhold til rapporten fra ICES for 2016 synes total rapportert fangst av laks i Nord-Øst Atlanteren (NEAC) å ha stabilisert seg på rundt 1000 tonn per år.²⁰ Tallene inkluderer i tillegg til villaks steril oppdrettsfisk som er satt ut, en praksis som er spesielt vanlig i Island og Sverige. Mer enn halvparten av laksen fiskes i Norge eller av norske fiskere, og over halvparten av norsk fiske er elvefiske. I tillegg er det beregnet at det i Nord-Øst Atlanteren ble fisket rundt 300 tonn villaks som ikke ble rapportert. Rapporten inneholder også en oppdatering om

¹⁹ <http://www.miljoklagenemnda.no/>.

²⁰ Report of the ICES Advisory Committee 6 May 2016 NASCO Council dok. nr. CNL(16)9, s. 5-8.

lakselus-situasjonen i Norge der det pekes på at problemet økte fra 2014 til 2015 samt at det er en sterk økning i forekomst av resistens mot lakselusmidler.²¹

I rapporten fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning om statusen for villaks i 2016 konkluderes det med at det totale innsiget av villaks til Norge i 2015 var ca. 522 000 laks, en liten økning fra 2014 og over gjennomsnittet på 484 000 laks de siste fem årene. Det pekes imidlertid på at innsiget de siste ni årene har vært på et generelt lavt nivå – mer enn halvert i løpet av de siste 32 årene. I samme periode har beskatningen av laksen blitt nesten halvert. Mens bare 20 % av innsiget av laks til Norge ble igjen som gytefisk i elvene på 1980-tallet, var det tilsvarende tallet for 2015 og 2016 nesten 60 %. For 2012-2015 hadde 86 % av de vurderte laksebestandene nådd eller nær nådd forvaltningsmålene, hvilket vil si at de hadde nok gytefisk til at den naturlige produksjonskapasiteten ble utnyttet. Men det høstbare overskuddet er betydelig redusert, og fangstene i sjø og elver har blitt redusert fra ca. 1500 tonn på 1980-tallet til ca. 500 tonn de siste årene. Blant årsakene til redusert mengde villaks fremheves lav overlevelse i sjøen (klima, tilgang til mat og økt alder ved kjønnsmodning), påvirkning fra oppdrettsvirksomheten i Vest-Norge og Midt-Norge (innkrysning av oppdrettslaks og smittepress fra lakselus). I Nord-Norge er statusen stabil, men med en negativ utvikling i Tanavassdraget, der overbeskatning fremheves som eneste kjente menneskelige påvirkning. I Sør-Norge er det økt innsig av laks sannsynligvis på grunn av kalking.²²

Vitenskapelig råd for lakseforvaltning har også publisert en rapport som klassifiserer 104 av omtrent 400 laksebestander²³ etter kvalitetsnormen under nml for villaks (se punkt 2.4). Undersøkelsene dekket 76 % av det totale gytebestandsmålet og omfattet 46 av 52 nasjonale laksevassdrag. Klassifiseringen ble gjort på grunnlag av en kombinasjon av (a) gytebestandsmål og normalt høstbart overskudd, og (b) genetisk påvirkning. Av bestandene nådde 23 kvalitetsnormens mål om minst god kvalitet. Av de 81 bestandene som ikke nådde kvalitetsnormen var statusen svært dårlig for 40 bestander, dårlig for 12 bestander og moderat for 29 bestander. Grunnene til at kvalitetsnormen ikke ble nådd var for 13 bestander kun at de ikke nådde gytebestandsmål og høstbart overskudd, for 36 kun genetisk påvirkning, og for 32 en kombinasjon av de to. Av bestandene nådde 36 målet om genetisk påvirkning og 59 målet om gytebestand og høstbart overskudd. Geografisk kom bestandene i Rogaland og Nord-Trøndelag best ut og de i Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms dårligst ut (ingen bestander i disse tre fylkene oppfylte kvalitetsnormen). Genetisk påvirkning var størst i Hordaland, Finnmark og Troms, og de gytbare bestandene var svakest i Troms, Nordland og Sør-Trøndelag.²⁴

²¹ Ibid. s. 13-14.

²² Vitenskapelig råd for lakseforvaltning, Status for norske laksebestander i 2016, Rapport nr. 9, 2016 s. 125.

²³ Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks. Kongelig resolusjon 20/9 2013, punkt 2.

²⁴ Vitenskapelig råd for lakseforvaltning, Klassifisering av 104 laksebestander etter kvalitetsnorm for villaks. Temarapport nr. 4, 2016 s. 4-5.

2.4 Oversikt over regelverket for villaks

På internasjonalt nivå er villaksen vernet gjennom Convention for the Conservation of Salmon in the North Atlantic Ocean (1982). Konvensjonen forbyr alt fiske av laks utenfor kyststatenes økonomiske soner (art. 2.1). Den forbyr også fiske utenfor kyststatenes territorialfarvann med unntak av områder utenfor Vest-Grønland og Færøyene (art. 2.2). Videre etablerer konvensjonen en organisasjon, North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO), og tre regionale kommisjoner, hvorav North-East Atlantic Commission er av særlig betydning for norske laksebestander (art. 3). Disse organene skal fremme kunnskap og samarbeid om forvaltningen av villaks og gi råd og anbefalinger til stater og andre internasjonale institusjoner (art. 4). Kommisjonene kan vedta regler for fiske («regulatory measure») ved enstemmighet (art. 8, 9, 10 og 11). Et viktig vedtak av NASCO er Agreement on Adoption of a Precautionary Approach (1998) der statene påtar seg å innføre et forvaltningssystem basert på forvaltningsmål, risikovurderinger, forhåndsbestemte reguleringstiltak og plan for gjenoppbygging av bestander.²⁵

Lakse- og innlandsfiskeloven regulerer blant annet vern og utvikling av villaksbestander og -biotoper, retten til å fiske laks, fiskeforvaltning i vassdrag og utøvelsen av laksefisket (kapitlene III, IV, V og VIII). Loven overlapper i noen grad med nml, og den hjemler og regulerer mange av de konkrete tiltakene som er nødvendige for å nå målene som er lovfestet i nml og kvalitetsnormen. Det er vedtatt en lang rekke forskrifter som ytterligere spesifiserer tiltakene i loven. Av disse er følgende særlig relevante for vern og forvaltning av villaks:

1. Forskrift om etablering og drift av kultiveringsanlegg for fisk og kreps (1992 nr. 1232)
2. Forskrift om utsetting av fisk og andre ferskvannsorganismer for kultiveringsformål (1993 nr. 1020)
3. Forskrift om fysiske tiltak i vassdrag (2004 nr. 1468)
4. Forskrift om pliktig organisering og drift av vassdrag med anadrome laksefisk (2013 nr. 761)
5. Forskrift om gjennomføring av flertallsvedtak vedrørende organisering og drift av vassdrag etter lov om laksefisk og innlandsfisk § 25 (2000 nr. 378)
6. Forskrift om fiske etter anadrome laksefisk i vassdrag (2012 nr. 438)
7. Forskrift om jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn utenfor statsallmenning (2007 nr. 987)
8. Forskrift om åpning for fiske etter anadrome laksefisk (åpningsforskriften) (2003 nr. 736)

²⁵ NASCO dokument CNL(98)46. Beslutningen er senere presisert og videreutviklet gjennom blant annet Decision Structure for Management of North Atlantic Salmon Fisheries (2002, CNL31.332) og NASCO Guidelines for the Management of Salmon Fisheries (2009, CNL(09)43).

9. Forskrift om fisketider for fiske etter anadrome laksefisk i sjøen (2012 nr. 431)
10. Forskrift om oppgaveplikt og om redskaper som er tillatt benyttet ved fiske etter anadrome laksefisk (2003 nr. 256)
11. Forskrift om nedsenking av garnredskap (2003 nr. 737)

Vannressursloven supplerer de spesielle reglene i lakse- og innlandsfiske_loven ved å gi nærmere regler om tiltak i vassdrag. For store vannkraftverk gjelder vannfallskonsesjonsloven (1917 nr. 16) og vassdragsreguleringsloven (1917 nr. 17). Disse lovene vil ikke bli nærmere omtalt her ettersom det ikke er særlig aktuelt å etablere nye vannkraftverk som omfattes av lovene. Vannressursloven krever konsesjon for tiltak i vassdraget som kan være «til nevneverdig skade for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen», samt, etter vedtak om det, for tiltak utenfor vassdraget som kan ha «påtakelige virkninger for et vassdrag» (§ 8). Konsesjon kan bare gis hvis «fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser» som blir berørt i vassdraget eller nedbørfeltet (§ 25). Villaksens livsvilkår i elvene er helt klart blant de «allmenne interesser i vassdraget» som vil utløse konsesjonsplikt, og negative eller positive virkninger for villaksen vil være blant de virkninger som alltid skal vurderes etter § 25. I lovens kapittel 5 finnes særlige regler om hvilke tiltak som kan tillates i vassdrag som er vernet gjennom stortingsvedtak. Disse reglene gjelder vernevedtak som angår kraftutbygging, og ikke for Stortingets vedtak om nasjonale laksevassdrag.

Vannforskriften er kort omtalt under punkt 2.2. Den gjennomfører EUs vannrammedirektiv (2000/60/EF), og er vedtatt med hjemmel i vannressursloven og pbl (i tillegg til forurensningsloven, som omtalt i 2.2). Forskriften fastsetter miljømål for overflatevann (§ 4), kunstige og sterkt modifiserte vannforekomster (§ 5) og grunnvann (§ 6). Miljømålene er basert på vannforekomstenes økologiske og kjemiske tilstand. Det er gitt detaljerte regler om måling av vannforekomstenes kvalitet samt om plikter til å forbedre og muligheter for å svekke eksisterende kvalitet. Det er verdt å merke seg at mens sammensetning, mengde og aldersstruktur for fiskefauna er kvalitetselementer for klassifisering av økologisk tilstand i fersk- og brakkvann, er dette ikke nevnt som kvalitetselementer for kystvann (Vedlegg V, punkt 1.1). Tilstanden for villaks blir dermed bare et kvalitetselement når den når brakkvann. Vannregionmyndighetene (det vil si relevante fylkeskommuner) skal vedta tiltaksprogram og forvaltningsplaner for vannregionene (§§ 25 og 26). Vannforvaltningsplanenes betydning for forholdet mellom oppdrett og villaks er omtalt under punkt 2.2.

Nasjonale laksevassdrag- og fjorder er ikke direkte hjemlet i lover og forskrifter, men vedtatt av Stortinget i form av plenarvedtak basert på proposisjoner fremmet av regjeringen i 2002 og 2006.²⁶ I 2003 ble det vedtatt opprettet 37 nasjonale laksevassdrag og 21 nasjonale laksefjorder.

²⁶ St.prp. nr. 79 (2001–2002) Om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder og St.prp. nr. 32 (2006–2007) Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.

Innenfor disse skal laksen «sikres en særlig beskyttelse», hvilket innebar et beskyttelsesregime «i samsvar med St.prp. nr. 79 (2001-2002) kapittel 4.3.2 og 4.4.2»²⁷ samt at det ikke skulle tillates oppdrett av anadrome arter matfisk innenfor 13 av de nasjonale laksefjordene. I den grad det fantes oppdrettsanlegg i sistnevnte fjorder skulle disse flyttes til andre områder innen 1. mars 2011, og nye oppdrettstillatelser skulle ikke tildeles før Stortinget hadde ferdigbehandlet forslag til supplering og ferdigstilling av ordningen med nasjonale laksevassdrag og -fjorder (forutsatt ferdigstilt i 2004/2005).²⁸ Ved stortingsvedtak i 2007 ble det opprettet 15 nye nasjonale laksevassdrag og åtte nye nasjonale laksefjorder. Også her skal laksen «sikres en særlig beskyttelse», men da «i samsvar med kapittel 6.1 og 6.3 i St.prp. nr. 32 (2006-2007)».²⁹ For ytterligere én fjord ble det nedlagt forbud mot oppdrett.³⁰ Det bemerkes at Stortinget ikke sluttet seg til regjeringens forslag om å endre beskyttelsesregimet for de nasjonale laksefjordene som ble etablert ved stortingsvedtaket i 2003. Formelt sett gjelder derfor stortingsvedtaket for 2003 fremdeles for disse fjordene, og beskyttelsesregimet for fjordene som ble etablert i 2003 er følgelig forskjellig fra beskyttelsesregimet for fjordene som ble etablert i 2007.³¹ Den praktiske betydningen av denne forskjellen ser ut til å være begrenset. I komiteens innstilling understreket komiteflertallet at «ordningen skal evalueres senest ti år etter at den er ferdigstilt, det vil i denne sammenhengen si senest i 2017»,³² men dette fremkom ikke i stortingsvedtakene.

Regjeringen og Stortinget har i begrenset grad fulgt opp intensjonene om å fremme forslag om lovfesting og å vedta forskriftsregulering av beskyttelsesregimet for nasjonale laksevassdrag og -fjorder slik disse kom til uttrykk i stortingsproposisjonene fra 2002 og 2006.³³ I 2012

²⁷ Punkt 4.3.2 inneholder detaljerte «retningslinjer» for under hvilke omstendigheter 15 forskjellige typer tiltak (inklusive fiskeoppdrett) kan eller ikke kan gjennomføres i vassdrag. Punkt 4.4.2 inneholder normer om at større fysiske inngrep i munningsområdet samt at virksomhet som innebærer risiko for utslipp som kan skade laksen ikke skal tillates i nasjonale laksefjorder. For de fjorder der oppdrett vil være tillatt inneholder punkt 4.4.2 detaljerte normer for hvilke typer oppdrettsaktiviteter som kan og ikke kan tillates.

²⁸ Stortingsvedtak 295, 296, 297 og 299 for 2003.

²⁹ Punkt 6.1 og 6.3 inneholder retningslinjer og normer som tilsvarer punktene 4.3.2 og 4.2.4 i St.prp. nr. 79 (2001–2002), med unntak av normene for oppdrettsvirksomhet i fjorder, der punkt 6.3 inneholder andre og mer detaljerte normer.

³⁰ Stortingsvedtak 426, 427 og 428 for 2007.

³¹ Se stortingskomiteens drøftelse av dette punktet i Innst. S. nr. 183 (2006–2007), s. 14–15.

³² Innst. S. nr. 183 (2006–2007), s. 6, samt forslag om vedtak fra komiteens mindretall på s. 7.

³³ Se St.prp. nr. 79 (2001–2002) punkt 4.5: «Ordningen med nasjonale laksevassdrag og laksefjorder foreslås opprettet ved plenarvedtak. Ordningen vil deretter bli nedfelt i lakse- og innlandsfiskloven og vannressursloven gjennom nye bestemmelser. Den skal også nedfelles i oppdrettsloven og fiskesykdomsloven, eventuelt kun i forskrifter i medhold av disse lovene. Lovbestemmelsene vil generelt bli fulgt opp gjennom forskrifter.» Den juridiske forankringen ble ikke spesielt kommentert i stortingskomiteens innstilling, se Innst. S. nr. 134 (2002–2003). Ved stortingsvedtakene i 2007 var forutsetningen stadig at beskyttelsesregimet skulle nedfelles i lovgivningen, se St.prp. nr. 32 (2006–2007) s. 91: «Beskyttelsesregimet for nasjonale laksevassdrag og laksefjorder skal nedfelles i forskrifter så snart ordningen er ferdigstilt. Departementet tar også sikte på at ordningen skal forankres i lakse- og innlandsfiskloven og vil komme tilbake til dette i forbindelse

vedtok Stortinget § 7a i lakse- og innlandsfiskeoven der myndighetene pålegges å legge «de særskilte hensyn som følger av Stortingets vedtak om nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder ... til grunn» ved vedtak og tiltak som «kan påvirke laksens levestandard». Det gis en hjemmel for å vedta forskrifter om «blant annet forbud mot, begrensninger av, vilkår for og meldeplikt for tiltak». Det er ikke vedtatt forskrifter med hjemmel i § 7a. Det finnes imidlertid enkelte referanser til nasjonale laksevassdrag og -fjorder i noen forskrifter. Av særlig betydning er forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder (se punkt 3.2). I tillegg er det gitt regler om «beskyttede områder» i vannforskriften, og nasjonale laksevassdrag og -fjorder er å anse som slike områder (§ 16 og vedlegg IV, 1(v)). Forskriften oppstiller krav om å synliggjøre slike områder i vannforvaltningsplanene (§ 26) og særlige overvåkningskrav (§ 18 og vedlegg V punkt 1.3.5). I henhold til forskriftene om konsekvensutredninger skal virkninger for nasjonale laksevassdrag og -fjorder utredes. Endelig inneholder forskriften om kvalitetsnorm for ville bestander for atlantisk laks (2013 nr. 1109) en relevant referanse i § 3.³⁴

Havressurslova (2008 nr. 37) regulerer en rekke aktiviteter av betydning for villaksen til tross for at fangst av laks er unntatt fra lovens virkeområde siden slik fangst er regulert i lakse- og innlandsfiskeoven (§ 3). Havressurslova har stor indirekte betydning for villaksen fordi den begrenser omfanget av bifangst av laks, etablerer et regime som skal hindre ulovlig fiske, og sikrer laksen tilgang til næring ved å etablere vern av områder der villaksen oppholder seg, for eksempel mot tråling, og begrenser fiske av arter som laksen beiter på. I tillegg har loven betydning for fangst av leppefisk som brukes til avlusning i oppdrettsanlegg og fangst av fisk til fôr for oppdrettsfisk. Blant de mange forskrifter som er vedtatt under havressurslova er følgende av særlig interesse:

1. Forskrift om maskevidde, bifangst og minstemål m.m. ved fiske i fiskevernsonen ved Svalbard (1994 nr. 881)
2. Forskrift om maskevidde, bifangst og minstemål m.m. ved fiske i Svalbards territorialfarvann (1994 nr. 882)
3. Forskrift om utforming og innmontering av sorteringsrist i fisket etter kolmule og øyepål med småmasket trål (2009 nr. 471)
4. Forskrift om bruk av sorteringsristsystem i fiske med stormasket trål (2010 nr. 1786)

med et forslag til revisjon av denne loven.» Heller ikke denne gangen ble spørsmålet om lov- og forskriftsregulering uttrykkelig kommentert i stortingskomiteens innstilling, men det var betydelig uenighet i komiteen om vernet skulle være «permanent», se Innst. S. nr. 183 (2006–2007) s. 6.

³⁴ I forarbeidene til forskriften fremgår følgende: «Regimet som gjelder for nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder innebærer at det ikke er tillatt med nye tiltak som er skadelig for villaksen. At bestanden inngår i dette beskyttelsesregime, vil derfor bety at god kvalitet ikke skal fravikes, og at det ikke tillates aktiviteter som medfører at en slik bestand som allerede har svært god kvalitet får dårligere kvalitet.» Kongelig resolusjon 20/9 2013, under overskriften «Til artikkel 3 Kvalitetsmål».

5. Forskrift om landings- og sluttседdel (landingsforskriften) (2014 nr. 607)
6. Forskrift om forbud mot landing av fisk og andre særskilte tiltak mot ulovlig, urapportert og uregulert fiske (1993 nr. 802)
7. Forskrifter om gjensidig inspeksjonsrett for medlemsstatene i Kommisjonen for fisket i det nordøstlige Atlanterhav (1969 nr. 8955)
8. Forskrift om vern av sårbare marine økosystem i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon i det nordøstlige Atlanterhav (NEAFC) (2014 nr. 1303)
9. Forskrift om regulering av fisket etter leppefisk i 2016 (2016 nr. 286)

Nml § 5 inneholder et generelt forvaltningsmål for arter som innebærer at villaksen og dens genetiske mangfold skal ivaretas på lang sikt, og at villaksen skal forekomme i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde. For å nå målet skal, i den utstrekning det er nødvendig, villaksens funksjonsområder og øvrige økologiske betingelser ivaretas. I henhold til § 6 skal enhver opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på villaksen i strid med målene i § 5. For myndighetene innebærer nml en plikt til, så langt det er rimelig, å bygge beslutninger som berører villaksen på vitenskapelig kunnskap om artens bestands-situasjon og effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til villaksens betydning og status (§ 8). Dersom det er mangelfull kunnskap, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på villaksen (§ 9). Ved beslutninger av betydning for villaksen skal vurderingen baseres på den samlede belastning som det relevante økosystemet er eller vil bli utsatt for (§ 10). Unødig skade og lidelse på villaks skal unngås, og fiske av villaks kan bare tillates når best tilgjengelig dokumentasjon tilsier at arten produserer et høstingsverdig overskudd når man har tatt i betraktning laksens funksjon i økosystemet, virkningen fisket kan ha på det biologiske mangfold for øvrig og villaksens betydning for næring og rekreasjon, samt fisketradisjon i området (§§ 15 og 16).

Forskriften om kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks ble vedtatt med hjemmel i nml § 13. Formålet er at bestandene av villaks skal ivaretas og gjenoppbygges til en størrelse og sammensetning som sikrer mangfold innenfor arten og utnytter laksens produksjons- og høstingsmuligheter (artikkel 1). Kvalitetsnormen har to kategorier grenseverdier: 1) Bestandenens reproduksjon og høstingspotensial, og 2) bestandenens genetiske integritet. Det oppstilles ikke noen tidsfrist for når kvalitetsnormen skal oppnås utover en referanse til «snarest mulig» (artikkel 3). Redusert kvalitet til lavere enn «god» på grunn av eksisterende oppdrettsvirksomhet aksepteres dersom Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet i samråd kommer til at samfunnets interesser i oppdrettsvirksomheten veier tyngre enn hensynet til villaksen. Ved tillatelser til ny oppdrettsvirksomhet kan målet om «god» kvalitet fravikes dersom Fiskeridirektoratet finner at samfunnets interesser i den aktuelle oppdrettsvirksomheten veier tyngre enn hensynet til aktuelle villaksbestander. Forskriftens forarbeider er det signalisert at det ikke skal åpnes for fravikelse av kvalitetsmålet i nasjonale laksevassdrag og

-fjorder.³⁵ Der målet om god kvalitet er fraveket legger forskriften opp til at målet skal «oppdateres» slik at det er tilpasset effekten av oppdrettsvirksomheten (artikkel 3). Det er uklart hvordan denne regelen skal tolkes. Etter forarbeidene synes det som en oppdatering av målet kun vil være aktuelt der det viser seg at den negative effekten av oppdrettsvirksomheten er mindre enn antatt og man likevel kan oppnå bedre kvalitet for villaksen.

3 Forholdet mellom oppdrettsnæring og villaks

3.1 Oppdrettsnæringens virkninger for villaksen

Denne rapporten tar ikke sikte på å fastlegge hvilken virkning lakseoppdrett har for villaksen. Påvisning av årsakssammenheng er en kompleks oppgave som må håndtere mange usikre faktorer. I tillegg til rapportene fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning som er referert i punkt 2.3 gis det nedenfor en oversikt over hovedtemaer basert på andre rapporter fra forskere og offentlige organer samt på risikovurderingene som publiseres årlig av Havforskningsinstituttet. Som antydning under punkt 2.3 synes det å være enighet om at det særlig er to faktorer ved oppdrettsvirksomheten som påvirker villaksen; rømming av oppdrettslaks og forekomsten av sykdom hos oppdrettslaksen.³⁶

Negative virkninger av rømt oppdrettslaks for villaks er avhengig av flere faktorer, inklusive særlig størrelsen på rømmingen, hvor og når rømmingen finner sted, og helsetilstanden hos den rømte fisken. Fiskeridirektoratet baserer sine tall for rømt oppdrettslaks på innrapporteringer fra akvakulturnæringen og fremhever at man «er kjent med at det forekommer rømmingshendelser ut over dem som blir rapportert og fremgår av oversikten».³⁷ Direktoratets tall som dekker perioden 2001 til 2016, viser stor variasjon fra en topp i 2006 med 921 000 rømte laks, til en bunn i 2012 med 38 000. Siden toppåret er det høyeste registrerte rømmingstallet 368 000 i 2011. De siste år er det for 2014 rapportert inn 38 hendelser der det til sammen rømte 286 920 laks hvorav 7 429 ble gjenfanget, og for 2015 var det 34 hendelser med 156 993 rømte laks hvorav 12 401 ble gjenfanget. Riksrevisjonen har antydning at nedgangen i rapporterte tall etter toppen i 2006 blant annet kan tilskrives strengere tekniske krav til oppdrettsanleggene, men påpeker usikkerheten ved tallene og at de reelle rømmingstallene sannsynligvis er høyere.³⁸ Havforskningsinstituttet har med utgangspunkt i gjenfangststudier beregnet at det reelle tallet på rømte oppdrettslaks er to til fire ganger høyere enn de rapporterte tallene.³⁹

³⁵ Ibid.

³⁶ Havforskningsinstituttet, Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2016. Fisken og havet, særnummer 2-2016 s. 4–5.

³⁷ Fiskeridirektoratet, Rømmingsstatistikk,

<http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Roemningsstatistikk>.

³⁸ Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen, Dokument 3:9 (2011–2012) s. 8.

³⁹ M.F. Solberg, Ø. Skaala og K.A. Glover, Hvordan blir villaks påvirket av rømt oppdrettsfisk? I Havforskningsrapporten 2016. Fisken og havet, særnummer 1-2016, s.

Et annet mål for oppdrettslaksens virkninger for villaksen er innblanding av oppdrettsfisk i miljøer der villaksen ferdes, noe som vil være en forutsetning for sykdomssmitte. Riksrevisjonen noterer blant annet følgende om innslaget av oppdrettslaks:

Undersøkelsen viser at forekomsten av rømt oppdrettslaks blant villfisk har vært noenlunde stabil på mellom 3 og 9 prosent årlig i perioden 1990–2010. Innslaget på landsbasis om høsten har vært mellom 15 og 28 prosent i perioden 2000–2010. Det er imidlertid store geografiske variasjoner. I Nordland og Rogaland har det påviste innslaget om høsten vært under 7 prosent, mens i Hordaland har den påviste innblandingen vært over 40 prosent. Det er ennå ikke etablert noen grense for hva som anses som akseptabelt nivå for innblanding, men forskere har antydnet en grense på 3–5 prosent.⁴⁰

Virkingen av rømminger for villaksen vil avhenge av hvordan oppdrettslaksen oppfører seg etter rømming. Det er mange faktorer som påvirker oppførselen og overlevingssevnen til rømt oppdrettslaks. Generelt vil smolt og postsmolt (ungfisk) som rømmer trekke ut mot havet og eventuelt komme tilbake som gyteklar laks etter 1–3 år. Rømt voksen fisk ser ut til å overleve kortere, og har en større tendens til å søke mot ferskvann.⁴¹ Det pekes imidlertid på at «den totale fangsten av rømt laks i sjø i Norge er svært dårlig dokumentert.»⁴²

Et tredje mål for oppdrettslaksens påvirkning av villaksen er i hvilken grad og når den går opp i elver, noe som vil ha betydning for smittefare og være en forutsetning for blanding av oppdrettslaksens og villaksens genetiske materiale. Det nasjonale programmet for overvåkning av rømt oppdrettslaks har vurdert innslaget av oppdrettslaks i 165 vassdrag i 2014 og 2015.⁴³ I den siste rapporten er funnene som følger:

Til sammen ble 128 elver vurdert til å ha lavt til moderat innslag av rømt oppdrettslaks (<10 %), 17 ble vurdert til å ha høyt innslag (>10 %). For de resterende 20 kunne vi ikke si om innslaget var over eller under 10 %. Dette er en nedgang i antall elver med antatt mer enn 10 % rømt oppdrettslaks fra 2014, da 30 av 140 elver ble vurdert å tilhøre denne kategorien. Innslaget av rømt oppdrettslaks varierte langs norskekysten, for eksempel ved at elvene rundt Hardangerfjorden hadde relativt flest vassdrag med høyt innslag av rømt oppdrettslaks. Tilstanden var derimot god, med lave innslag av rømt oppdrettslaks på hele strekningen fra Akershus til nord i Rogaland. Det uveide gjennomsnittet av

16. Se også O. Skilbrei, M. Heino og T. Svåsand, Hvor mange laks rømmer egentlig? I Havforskningsrapporten 2014. Fisken og havet, særnummer 1-2014 s. 17–18.

⁴⁰ Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen, Dokument 3:9 (2011-2012) s. 9.

⁴¹ O.T. Skilbrei, Hva gjør rømt oppdrettslaks? I Havforskningsrapporten 2015. Fisken og havet, særnummer 1-2015 s. 15-17.

⁴² Ibid. s. 17.

⁴³ O.T. Skilbrei et al. Nytt nasjonalt overvåkingsprogram for rømt laks. I Havforskningsrapporten 2015. Fisken og havet, særnummer 1-2015 s. 20-21.

innslaget av rømt oppdrettslaks i sportsfisket og i høstfisket var 3,4 og 9,1 % (med median på henholdsvis 1,1 og 3,8 %), og gjennomsnittlig årsprosent var 5,6 (median på 2,8 %). I drivtellingene var gjennomsnitt og median henholdsvis 3,0 og 1,2 %. Alle disse gjennomsnittene fra overvåkingen i 2015 var lavere enn tilsvarende tall fra 2014.⁴⁴

I en rapport fra NINA datert januar 2015 heter det i sammendraget at:

Med basis i en flerårig videoovervåking i 20 vassdrag fra Arendal i Aust-Agder til Senja i Troms (totalt 58 847 laks), samt ved bruk av fangstfeller i 13 små vassdrag i Nordland i to år (1 565 laks), fant vi at det uveide gjennomsnittlige, årlige innslaget av oppdrettslaks (andelen oppvandrende oppdrettslaks) var henholdsvis 5.0 og 2.3 %. Videre fant vi på bakgrunn av drivtelling/gytefisketelling gjennomført over en tre-års periode i 36 vassdrag (16 794 laks) et uveid gjennomsnittlig innslag av oppdrettslaks på 4.5 %. I videoovervåkingen og drivtellingene ble oppdrettslaksen gjenkjent på ytre karakterer, mens karakterisering av oppdrettslaks i fangstfellene er basert på skjellanalyser. De ovennevnte estimatene er vesentlig lavere enn beregnede årlige innslag av oppdrettslaks i norske elver basert på høstfisket (ca. 15 %) og sportsfisket (ca. 7 %) de siste årene, der oppdrettslaksen er karakterisert med basis i skjellanalyser. Disse forskjellene kan skyldes at ikke alle oppdrettsfiskene ble gjenkjent i video- og drivtellingene og dermed underestimert andelen oppdrettslaks, og/eller at høyere fangbarhet av oppdrettslaksen under sports- og høstfisket har overestimert innslaget av oppdrettslaks.⁴⁵

Rapporten antyder at det er vesentlig høyere fangstrate for oppdrettslaks enn for villaks, og at tall basert på faktisk fangst av oppdrettslaks i elver kan innebære en overvurdering av innslaget av oppdrettslaks.⁴⁶

Det er også utført studier av genetiske endringer i ville bestander som skyldes innkryssing av rømt oppdrettslaks. Havforskningsinstituttet har undersøkt 20 elver som i hovedsak viste lav grad av innblanding av oppdrettslaks, men stor variasjon mellom elvene. På det meste ble det kalkulert 47 % innkryssing. I hvilken grad og på hvilke måter innkryssing av oppdrettslaks med villaks er skadelig for villaksen er til en viss grad uavklart.⁴⁷

Et ytterligere mål for oppdrettslaksens påvirkning av villaksen er utbredelse av lakselus, *Gyrodactylus salaris* og andre sykdommer som er

⁴⁴ Rømt oppdrettslaks i vassdrag. Rapport fra det nasjonale overvåkingsprogrammet 2015. Fisken og havet, særnummer 2b-2016.

⁴⁵ Svenning, Martin-A., et al., Oppvandring og innslag av rømt oppdrettslaks i norske lakseelver; basert på videoovervåking, fangstfeller og drivtelling, NINA Rapport 1104 (2015) s. 3.

⁴⁶ Ibid. s. 40-42.

⁴⁷ M.F. Solberg, Ø. Skaala og K.A. Glover, Hvordan blir villaks påvirket av rømt oppdrettsfisk? I Havforskningsrapporten 2016. Fisken og havet, særnummer 1-2016, s. 16-17.

assosiert med oppdrettsnæringen. Selv om rømt oppdrettsfisk er en hovedkilde til smitte, vil også forekomsten av oppdrettsanlegg i seg selv representere en viktig smittekilde. Mattilsynets rapporter viser en relativt stabil forekomst av lakselus de senere årene (2012–2015).⁴⁸ Generelt indikerer studier at mengden lakselus på villfisk samsvarer med smittepresset fra oppdrettsanlegg.⁴⁹ En studie av smitte på smolt som har oppholdt seg i bur i Hardangerfjorden har påvist god sammenheng mellom observerte tellinger og modellbaserte estimater av forekomst av lakselus utenfor oppdrettsanlegg.⁵⁰ Dette kan tyde på at man kan lykkes i å utvikle modeller med gode estimater for lakselusmitte. *Gyrodactylus salaris* ble innført til Norge via settefisk fra Sverige på midten av 1970-tallet. Den har siden blitt registrert i 49 vassdrag og 39 fiskeanlegg. Per 2015 finnes smitten i 9 elver i tre regioner (Skibotn, Driva og Drammen), og muligens i 18 elver i fire regioner (Rana, Vefsn, Rauma og Lærdal) der vassdragene er behandlet men ikke friskmeldt. Så langt har 22 vassdrag blitt behandlet og friskmeldt.⁵¹ Andre sykdommer som kan smitte til villaksen er amøbisk gjellesykdom og pankreassyke. Disse sykdommene ser ut til å ha etablert seg permanent i Norge, men er i tidlige stadier her.⁵² Studier kan tyde på at slike sykdommer primært spres i vassdragene.⁵³ Det er manglende kunnskap i forskningsmiljøene om hvilke sykdommer som forekommer i oppdrettsanleggene.⁵⁴

Avfall, kjemikalier og fiskefôr er av betydning for vannkvaliteten i områdene rundt oppdrettsanleggene. Utstrekningen av påvirkningssonene rundt anleggene varierer betydelig med anleggets størrelse, plassering, strøm og bølgeeksponering.⁵⁵ Generelt er fjorder mer utsatt for påvirkning enn åpne havområder. Det har vært betydelige økninger i utslipp av nitrogen de senere år og fosforutslippene øker noe, i hovedsak på grunn av endringer i førsammensetning.⁵⁶ Det er også økende utslipp av en del medisiner i oppdrettsnæringen, særlig lakselusmidler.⁵⁷ Det er manglende kunnskap om påvirkning av vannkvaliteten og flora og fauna i påvirkningssonen.⁵⁸ Undersøkelser indikerer at oppdrettsanleggene i

⁴⁸ Mattilsynet, Lakselusrapport: Vinteren og året 2015.

⁴⁹ Ø. Karslen, B.O. Kvamme og R. Nilsen, Lakselus – en begrensning for oppdrettsnæringen, I Havforskningsrapporten 2016. Fisken og havet, særnummer 1-2016, s. 12.

⁵⁰ A.D. Sandvik, L. Asplin og P.A. Bjørn, Mot modellbasert overvåking av lakselus. I Havforskningsrapporten 2015. Fisken og havet, særnummer 1-2015 s. 27-28. Ca. 50 % av både observerte og modellestimerte tellinger havner i klasse 1 (0-1 lus per fisk), 30–40 % i klasse 2 (1-5 lus per fisk), 15 % i klasse 3 (5-10 lus per fisk) og under 10 % i klasse 4 (> 10 lus per fisk).

⁵¹ Miljødirektoratet 2015/Miljøstatus.no.

⁵² E. Karlsbakk, Amøbisk gjellesykdom (AGD) – litt om den nye plagen. I Havforskningsrapporten 2015. Fisken og havet, særnummer 1-2015 s. 33-35; og J. Jarungsiapisit og S. Patel, Laks er mer utsatt for PD når den møter virus i nye farvann, I Havforskningsrapporten 2016. Fisken og havet, særnummer 1-2016, s. 34–36.

⁵³ Havforskningsinstituttet, Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2016. Fisken og havet, særnummer 2-2016 s. 4.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid. s. 114.

⁵⁶ Ibid. s. 110 og 116.

⁵⁷ <https://www.fhi.no/hn/legemiddelbruk/fisk/forbruket-av-lakselusmidler-er-fort/>.

⁵⁸ Havforskningsinstituttet, Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2016. Fisken og havet, særnummer 2-2016 s. 5.

mindre grad påvirker området utenfor påvirkningssonen (regionale virkninger), og at vannkvaliteten generelt synes relativt stabil i perioden siden 2010.⁵⁹ Det ser ut til å være lite kunnskap om påvirkningen av utslippene nevnt i dette avsnittet for villaksen.

3.2 Oversikt over regelverk om forholdet mellom oppdrett og villaks

Dette avsnittet vil kort gjøre rede for det regelverket som er spesifikt rettet inn mot å begrense negative virkninger av oppdrettsvirksomhet for villaksen. Gitt de trusler som er redegjort for ovenfor, er det her særlig fokus på regelverk som tar sikte på å begrense rømming fra oppdrettsanlegg og innslag av oppdrettsfisk i elver, og regelverk som tar sikte på å begrense forekomsten av lakselus og annen tilsvarende sykdom der villaksen ferdes.

Det viktigste regelverket for å forebygge rømming og at rømming påvirker villaks:

1. Forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder gjelder innenfor grensene for laksefjordene og der det ikke er definert noen laksefjord i tilknytning til laksevassdrag inntil fem kilometer fra utløpet av vassdraget. I tillegg til oppdrettsanlegg, kommer forskriften til anvendelse på slakterier og tilvirkningsanlegg for akvakulturdyr (§ 2). Forskriften forbyr etablering av nye anlegg innenfor anvendelsesområdet, legger restriksjoner på flytting og utvidelse av allerede eksisterende anlegg (§§ 3, 4 og 6), og påbyr flytting av etablerte anlegg ut av nærmere definerte områder (§ 5). Det nedlegges også forbud mot flytting av fisk (§§ 10 og 12) og mot transport av syk fisk til slakteri etablert innenfor forskriftens anvendelsesområde (§ 11). Oppdretterne pålegges særlig ansvar for å kontrollere og reparere nøter (§ 13). Det kan i særskilte tilfeller gis dispensasjon fra enkelte av bestemmelsene, unntatt §§ 3 første ledd, 4 første ledd, 5 og 6 (§ 17).
2. Akvakulturdriftsforskriften pålegger blant annet oppdrettere å ha en beredskapsplan for å håndtere rømming (§ 7), plikt til å føre tilsyn, iverksette tiltak ved varslet uvær og umiddelbar utbedring av feil og mangler (§ 12), plikt til å forebygge og begrense rømming (§ 37), meldeplikt til Fiskeridirektoratet ved (mistanke) om rømming (§ 38) og gjenfangstplikt etter rømming begrenset til inntil 500 meter fra anlegget (§ 39).
3. Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften) henviser i det vesentlige videre til Norsk Standard 9415:2009 Flytende oppdrettsanlegg – Krav til lokalitetsundersøkelse, risikoanalyse, utforming, dimensjonering, utførelse, montering og drift, som ble vedtatt 10. november 2009. Standarden må sies å være gammel gitt de

⁵⁹ Ibid. s. 5 og 120.

utfordringer oppdrettsnæringen står overfor. Det bemerkes at kun et kort resyme av standarden er åpent tilgjengelig.⁶⁰

4. Forskrift om fellesansvar for utfisking mv. av rømt oppdrettsfisk pålegger oppdrettere å etablere og finansiere en sammenslutning – Oppdrettsnæringens sammenslutning for utfisking av rømt oppdrettsfisk – som skal planlegge og dekke utgifter for gjenfangst av rømt fisk. Sammenslutningen skal vurdere tiltak i elver der innslaget av oppdrettsfisk er 4% eller mer og planlegge tiltak der innslaget er større enn 10%. Sammenslutningen, som startet sin virksomhet i 2015, har besluttet utfisking av rømt oppdrettslaks i 37 elver i 2016 og har etablert Miljøfondet for utfisking av rømt fisk som tilføres 13 millioner kroner årlig.⁶¹
5. Forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur) inneholder generelle krav til dokumenterte rutiner for å sikre etterlevelse av krav i lovgivning, forskrifter og tillatelser, samt for å vurdere og håndtere risiko for uønskede hendelser. Det kan i særskilte tilfelle gis dispensasjon fra forskriften.
6. Det er to forskrifter om transport av oppdrettslaks. Ingen av dem har regler som spesifikt fokuserer på rømmingsfare. Den mest relevante er forskrift om transport av akvakulturdyr. Denne forskriften har som formål å fremme god helse hos akvatiske dyr og ivareta god velferd hos fisk under transport, men er også relevant for å forebygge rømming, særlig gjennom å oppstille krav om godkjenning av brønnbåter (§§ 5 og 6) og om rapportering til Fiskeridirektoratet om hvor båten til enhver tid befinner seg (§ 9a).

Det viktigste regelverket for å forebygge forekomst av lakselus, *Gyrodactylus salaris* og andre sykdommer som kan smitte villaks:

1. Forskrift om drift av akvakulturanlegg har et generelt krav om at driften skal være helsemessig og fiskevelferdsmessig forsvarlig (§ 5), det gis generelle regler om smittehygiene, inklusive brakklegging (§§ 11, 40 og 44) og beredskapsplanen skal bidra til å ivareta smittehygiene og fiskevelferd i krisesituasjoner (§ 7). Det gis en rekke regler om eget tilsyn (minst én gang om dagen) og helsekontroll (§§ 12, 13 og 14). Døde dyr skal fjernes daglig, lagres isolert og destrueres (§ 16). Forskriften inneholder særregler for settefiskproduksjon (kapittel 5).
2. Forskrift om transport av akvakulturdyr inneholder generelle regler om smittehygieniske tiltak, inklusive krav til rengjøring og til behandling av transportvann (kapittel 5).
3. Forskrift om omsetning av akvakulturdyr og produkter av akvakulturdyr, forebygging og bekjempelse av smittsomme sykdommer hos akvatiske dyr gjennomfører en rekke rettsakter inntatt i EØS-avtalen. Forskriften inneholder generelle regler som

⁶⁰ Se www.standard.no. Det koster kr. 1296,25 for allmennheten å få tilgang til standarden.

⁶¹ Se www.utfisking.no.

krever at akvakulturdyr som omsettes til utsett (inklusive smolt) skal være klinisk friske og ikke skal komme fra anlegg med uavklart forøket dødelighet (§ 11), om helsekontroll og varsling til Mattilsynet ved forøket dødelighet (§ 27, gjelder ikke lakselus), om flytting av laks inn og ut av oppdrettsanlegg i områder som er erklært frie for sykdommer (§ 28, gjelder ikke lakselus) og om bruk av laks til avl der det er mistanke om sykdommer (§ 29, gjelder ikke for lakselus). Forskriften gir særlige regler om «eksotiske sykdommer» og «ikke-eksotiske sykdommer» hvorav viral hemorragisk septikemi, infeksiøs hematopoietisk nekrose og infeksiøs lakseanemi er relevant for laks. For disse sykdommene innføres det regler om kategorisering av helsestatus og vilkår for erklæring om at områder er sykdomsfrie (kapittel 3 og vedlegg 1 og 2) og forbud mot flytting av laks fra områder som ikke er erklært fri for slike sykdommer til områder som er erklært frie (§§ 12 og 14). Det gis særlige regler om flytting av laks til områder med uavklart helsestatus og med bekjempelsesprogram (§§ 20 og 21). Det gis også særskilte regler om slakting av laks som kan ha sykdommene (§§ 15 og 16) og krav om dyrehelse-sertifikat (§ 22). Tilsvarende regler finnes ikke for en lang liste av relevante sykdommer som er klassifisert som nasjonale, blant annet bakteriell nyresyke, *Gyrodactylus salaris*, furunkulose, pankreassykdom og lakselus (vedlegg 1, liste 3). For bakteriell nyresyke, infeksiøs pankreas nekrose og *Gyrodactylus salaris* vises det til forskrift om ytterligere krav til transport, omsetning og import av akvakulturdyr og produkter av disse (§ 13). Mattilsynet gis hjemler for å iverksette tiltak ved påvisning av alle de ovennevnte sykdommene med unntak for lakselus (kapitlene 9, 10 og 12). Slike tiltak inkluderer etablering av bekjempelses- og overvåkningssoner.

4. Forskrift om ytterligere krav til transport, omsetning og import av akvakulturdyr og produkter av disse gjennomfører EU forordning nr. 1251/2008 om gjennomføring av rådsdirektiv 2006/88/EF med hensyn til vilkår og krav til utstedelse av sertifikater ved omsetning og import til Fellesskapet av akvakulturdyr og produkter av disse, og om utarbeiding av en liste over vektorarter. Laks er ikke nevnt som vektorart for sykdommer, men infeksiøs lakseanemi er oppført som relevant sykdom (vedlegg I). Generelt innebærer forskriften krav om helsesertifikater for *Gyrodactylus salaris*, infeksiøs lakseanemi og bakteriell nyresykdom (vedlegg II) og det gis særregler om oppfyllelse av helsekrav for *Gyrodactylus salaris* (forordningen artikkel 8a).
5. Det har vært vedtatt et betydelig antall forskrifter om bekjempelse av lakselus, først i form av regionale forskrifter (1998), deretter en nasjonal forskrift (2000), supplert med midlertidige nasjonale forskrifter (2011 og 2012), før gjeldende forskrift kom på plass i 2012. Forskriften stiller detaljerte krav om at alle oppdrettsanlegg skal ha en plan for bekjempelse som er samordnet med andre anlegg i samme område (§ 4), og pålegger jevnlig telling av lakselus (§ 6). Dersom det registreres lakselus over en gitt tiltaksgrense skal det gjennomføres samordnede tiltak om våren (§ 7). Dersom antall lus overstiger en høyere tiltaks-

grense skal det umiddelbart gjennomføres tiltak, om nødvendig utslakting. Det kan gjøres unntak for denne typen tiltak siste halvåret stamfisk står i sjøen (§ 8). Det gis generelle regler om behandling med legemidler og tiltak ved resistens (§ 9). Forskriften pålegger ukentlige rapporter til Mattilsynet (§ 10), og tilsynet kan gi dispensasjon fra alle bestemmelsene i forskriften i særskilte tilfelle (§ 14). I tillegg til denne sentrale forskriften er det en egen forskrift fra 2010 om sone for å forebygge og bekjempe lus i akvakulturanlegg som omfatter kommuner i Hordaland og Rogaland. Forskriften deler inn sonen i lusekoordineringsområder (§ 5), krever fortløpende oppdatering av en rekke opplysninger (§ 6) og innfører strengere regler om tiltak der grenser overskrides (§ 7). Det gis også særregler om transport innen og ut av sonen (§ 8), krav til slakterier (§ 9) og regler om brakklegging (§ 11). Denne forskriften gir dermed eksempler på ytterligere tiltak som kan være aktuelle i andre deler av landet.

6. Leppefisk benyttes i betydelig grad til avlusing. Det er opprettet et eget forvaltningsregime for fiske av leppefisk, se forskrift om utøvelse av fisket i sjøen (2004 nr. 1878) §§ 28, 28a, 33, 33b-33d, 34 og 43 samt forskrift om regulering av fisket etter leppefisk i 2016 (2016 nr. 286).
7. Forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder inneholder særlige regler om vasking av nøter (§ 7), tiltak for å hindre smittespredning via avløp (§ 8), utvidet helsekontroll (§ 14) og en hjemmel for Mattilsynet til å vedta særskilte tiltak mot lakselus (§ 15).
8. Forskrift om etablering og drift av karanteneanlegg for akvakulturdyr inneholder krav om godkjenning av slike anlegg (kapittel 2) regler av særlig betydning for import av akvakulturdyr (kapittel 3) og krav til karantene ved mistanke om listeførte sykdommer, inklusive lakselus, furunkulose og *Gyrodactylus salaris*.

Som vi ser, er sykdomsregelverket (punkt 3 og 4) med unntak av forskriftene om lakselus i stor grad preget av regelverk fra EU som er tatt inn i EØS-avtalen.

Forskrift om økologisk akvakulturproduksjon og merking av økologiske akvakulturprodukter inneholder enkelte regler som er strengere angående rømming og smitte (§§ 11, 20, 22, 39 og 50). Disse kan tjene som eksempler på ytterligere tiltak som kan være aktuelle.

3.3 Nærmere om forholdet til naturmangfoldloven

Ved utarbeidelsen av *forskrifter* skal myndighetene ta hensyn til forvaltningsmålene i nml § 5 om at regelverket som helhet skal sikre at villaksens genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at villaksen forekommer i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde. Det synes også å være klart at myndighetene skal sikre at prinsippene i

nml §§ 8-12 legges til grunn ved utarbeidelse av forskrifter.⁶² Det kan imidlertid påpekes at det er uklart om kravet om at vurderingen skal fremgå av beslutningen (§ 7) etterleves for forskrifter og at dette kravet ikke gir så god mening fordi beslutningsunderlaget for forskrifter sjeldent gjøres allment tilgjengelig.⁶³ Det har derfor heller ikke vært mulig å etterprøve i hvilken grad og på hvilken måte myndighetene har vurdert målene i § 5 eller lagt til grunn prinsippene i §§ 8-12. Forskriftene som er omtalt over omhandler plikter for oppdrettere og fullmakter til myndighetene. Det er som vist et betydelig innslag av pliktregler. Hvorvidt overtredelse av pliktreglene blir oppdaget og strafforfulgt vil bli kommentert i punkt 3.4.

Også ved *enkeltvedtak* skal myndighetene ta hensyn til forvaltningsmålene i nml § 5. I tillegg er det utvilsomt at prinsippene i §§ 8-12 skal legges til grunn og at den vurdering som er gjort skal fremgå av vedtakene (§ 7). Det er på det rene at forvaltningsmålet i § 5 i seg selv ikke oppstiller noe bindende krav til at villaksens genetiske mangfold skal opprettholdes. Der en villaksbestand står i fare for å dø ut, vil bestemmelsen kunne ha betydning ved vedtak om aktiviteter som kan medføre ytterligere belastning på bestanden, slik som etablering av oppdrettsanlegg. Her er det verdt å merke seg følgende uttalelse fra Klima- og miljødepartementet angående §§ 4 og 5:

Målene utgjør ingen absolutt skranke for hva slags vedtak forvaltningen kan treffe. Hensynet til naturmangfold må veies mot andre viktige samfunnsinteresser. Forvaltningsmålene har altså ikke høyere rang enn andre lovregler, og det forvaltningsorganet som behandler saken, kan komme til at de samfunnsmessige hensynene for å gjennomføre et tiltak er så sterke at tiltaket bør tillates selv om det gjør det vanskeligere å nå forvaltningsmålene.⁶⁴

Departementet synes altså å indikere at andre mål i lovgivningen, i vårt tilfelle målene under akl om å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling og å bidra til verdiskaping på kysten (akl § 1), veier like mye som hensynet til den truede villaksbestanden, og at myndighetene står relativt fritt til å

⁶² Se I.L. Backer, *Naturmangfoldloven. Kommentartutgave*, Oslo 2010 s. 83 og O.K. Fauchald, *Juridisk betenkning angående foreslåtte endringer av motorferdselsloven for innføring av adgang til å etablere snøscooterløyper for fornøyleskjøring*, avgitt til Norsk friluftsliv 29. januar 2015 s. 12-14

(<http://www.jus.uio.no/ior/personer/vit/olefa/dokumenter/utredning-snoskuter-grunnlov.pdf>). Det kan bemerkes at Klima- og miljødepartementet har uttalt at prinsippene kommer til anvendelse ved utarbeidelse av regelverk som berører naturmangfold, se Klima- og miljødepartementet, *Veileder. Naturmangfoldloven kapittel II. Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*, mars 2016 s. 17.

⁶³ I.L. Backer, *Naturmangfoldloven. Kommentartutgave*, Oslo 2010 s. 87 hevder at ved forskrifter som fastsettes ved kongelig resolusjon må vurderingen fremgå av foredraget til statsråd. Han peker samtidig på at hensikten med kravet er å sikre at prinsippene faktisk får betydning, og gi grunnlag for kontroll med at det skjer (s. 86), noe som vil være vanskelig dersom foredraget til statsråd ikke gjøres tilgjengelig.

⁶⁴ Klima- og miljødepartementet, *Veileder. Naturmangfoldloven kapittel II. Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*, datert mars 2016 s. 8.

prioritere de sistnevnte hensynene. Jeg vil mene at en slik tolkning av nml § 5 ikke vil være holdbar under akl. Etter min oppfatning medfører nml § 5 at kravet under akl § 6 jfr § 10 om at etablering av oppdrettsanlegg må være miljømessig forsvarlig må tolkes slik at myndighetene ikke kan utstede en tillatelse som vil true en bestand av villaks.⁶⁵

Der en villaksbestand er utrydningstruet kan det også reises spørsmål om myndighetene kan få en plikt til å benytte påleggshjemler. Et eksempel kan være pålegg overfor et oppdrettsanlegg dersom det er lakselus eller annen smittsom sykdom i anlegget. Her vil det være spørsmål om Mattilsynet har plikt til å treffe vedtak som fjerner smittefaren med hjemmel i matloven § 23 jfr. lakselusforskriften §§ 11 og 7-9. Både matloven og lakselusforskriften inneholder «kan»-hjemler, noe som indikerer at Mattilsynet har vid skjønnsmyndighet og at domstolene vil være forsiktige med å overprøve Mattilsynets valg om ikke å bruke påleggshjemmelen. Nml § 5 vil nok kunne anføres som et argument for at det foreligger en plikt til å gi pålegg, men den vil neppe i seg selv anses av domstolene for å være et avgjørende argument i den retningen. Det er meg bekjent svært få saker der myndighetenes plikt til å iverksette miljøtiltak har blitt bragt inn for domstolene,⁶⁶ og ikke noen eksempler på at norske domstoler har konkludert med at det foreligger noen handleplikt i denne typen situasjoner.⁶⁷

I følge nml § 7 skal prinsippene i §§ 8-12 «legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet». Bruken av begrepet «retningslinjer» peker klart i retning av at manglende ivaretagelse av prinsippene i seg selv ikke kan gi rettsvirkninger utad ved at privatpersoner kan oppnå tilsidesettelse av vedtak fra domstolene.⁶⁸ Manglende vektlegging av prinsippene vil imidlertid kunne bidra til at vedtak kjennes ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil etter forvaltningslovens regler om utredningsplikt (§ 17) og plikt til begrunnelse (§§ 24 og 25). Imidlertid kan domstolene komme til at vedtaket opprettholdes som gyldig til tross for saksbehandlingsfeil dersom de kommer til at det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende for vedtakets innhold (§ 41). Ved omtalen av prinsippene i §§ 8-12 benytter veilederen en del eksempler fra oppdrettsnæringen,⁶⁹ særlig ved diskusjonen av prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning (§ 10). En av uttalelsene i veilederen synes å bygge på en feiltolkning av prinsippene:

⁶⁵ Se også I.L. Backer, *Naturmangfoldloven. Kommentartutgave*, Oslo 2010 s. 75 jfr s. 71-72.

⁶⁶ Et eksempel kan finnes i Rt 2003 s. 1630.

⁶⁷ Se generelt om denne tematikken: O.K. Fauchald, *Environmental Justice in Courts – a Case Study from Norway*, i *Nordisk Miljørättslig Tidskrift*, 1/2010 s. 49–67.

⁶⁸ Se også I.L. Backer, *Naturmangfoldloven. Kommentartutgave*, Oslo 2010 s. 85, der det hevdes at prinsippene «ikke determinerer et bestemt innhold av de avgjørelser forvaltningen treffer, men de utgjør hensyn eller betraktningmåter som forvaltningen er pliktige til å anvende».

⁶⁹ Klima- og miljødepartementet, *Veileder. Naturmangfoldloven kapittel II. Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*, datert mars 2016

I enkelte sjeldne tilfeller kan adgangen til å vurdere enkelte miljøhensyn være begrenset fordi det ligger til et spesielt fagkyndig organ å vurdere akkurat dette hensynet. Et eksempel er vurderingen av om det skal gis lokalitetsklarering etter akvakulturloven, hvor det i akvakulturlovens forarbeider er presisert at fiskehelsehensynet bare ivaretas aktivt gjennom matloven. Da vil vurderingene etter naturmangfoldloven knyttet til sykdoms-spredning fra oppdrettsfisk til villfisk bli begrenset for andre involverte myndigheter.

Det riktige må være at ved beslutning om lokalitetsklarering etter akl § 16 må risiko for smittespredning til villaks vurderes i henhold til prinsippene i nml §§ 8-12 uavhengig av uttalelser i forarbeidene til akl om at matloven kommer til anvendelse for fiskehelsehensyn.⁷⁰ For det første kan henvisningen til fiskehelsehensyn leses som en referanse primært til helsen til fisken i oppdrettsanlegget. For det andre må det tas høyde for at forarbeidene til akl er eldre enn nml og dermed ikke kunne ta høyde for plikten i nml § 7.

Som vist ovenfor er en del bestander av villaks allerede utryddet eller bevart i genbanker (*ex situ*), og det er klare indikasjoner på at mange bestander er truet av utryddelse. Hvorvidt villaksen på sikt er truet av utryddelse i Norge som art er beheftet med usikkerhet. I en slik situasjon blir særlig prinsippet om kunnskapsgrunnlag (§ 8) sammenholdt med prinsippet om samlet belastning (§ 10) sentralt. Hvis tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag ikke lar seg etablere vil føre var prinsippet være sentralt (§ 9).

Det kan videre vurderes om reglene i nml om fremmede organismer kommer til anvendelse på oppdrettslaks. Etter lovens definisjon skal organismer som ikke hører til noen bestand som forekommer naturlig på stedet anses som fremmede (§ 3(e)). Dette vil åpenbart gjelde for oppdrettslaks. Etter loven skal derfor oppdrettsvirksomhet i rimelig utstrekning treffe tiltak for å hindre rømming (§ 28 annet ledd). I tillegg kommer den generelle aktsomhetsplikten som kan skjerpe ansvaret, særlig dersom det foreligger smittefare (§ 6). De særlige reglene om pålegg (§ 69), direkte gjennomføring ved myndighetene (§ 71), tvangsmulkt (§ 73), miljøerstatning (§ 74) og straff (§ 75) kan dermed anvendes overfor oppdrettsanlegg som ikke oppfyller pliktene. Jeg er ikke kjent med at miljømyndighetene har tatt initiativ til å anvende dette regelverket overfor oppdrettsnæringen.

3.4 Etterlevelse av regelverket

Hvorvidt plikter overholdes vil avhenge av den enkelte oppdretters evne og vilje til å etterleve regelverket. Evnen til etterlevelse påvirkes blant annet av kunnskap om regelverket, kompleksitet og konsistens i offentlige regelverk, beslutningsstrukturer og vedtak, samt kommunikasjon og samhandling med myndighetene. Gitt den konsolideringen som

⁷⁰ Se Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) Om lov om akvakultur (akvakulturloven) s. 40.

har skjedd i næringen og har medført at den preges av store selskaper⁷¹ og aktive interesseorganisasjoner,⁷² den store omsetningen og det store overskuddet i næringen samt myndighetenes innsats for å legge forholdene til rette for næringen, må vi anta at næringen generelt har god kunnskap om regelverket, særlig det som er spesifikt rettet mot næringen. Som vist over finnes det imidlertid mange andre regler som aktualiseres på grunn av oppdrettsnæringens påvirkning av villaks. Dette øker kompleksiteten ved og faren for inkonsistens mellom regler og offentlige vedtak fattet av forskjellige organer, eksemplifisert ved forholdet mellom Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Miljødirektoratet. Generelt kan det nok stilles spørsmål ved om oppdrettsnæringen har god nok evne til å følge regelverk som ikke er spesifikt rettet mot den, som naturmangfoldloven og vannforskriften. Det virker også som det kan være et problem for myndighetene å holde orden på hvordan regelverket kommer til anvendelse overfor næringen. Følgende uttalelse fra Klima- og miljødepartementet om anvendelsen av prinsippene i nml kapittel II kan være illustrerende:

Ved håndheving og sanksjonering av beslutninger/regler som berører naturmangfold, blir årsakssammenhengen mellom beslutning og naturmangfold såpass indirekte og avledet at prinsippene ikke får anvendelse. Eksempler på slike vedtak er vedtak om tvangsmulkt for å fremtvinge innretning som minsker rømningsfare i akvakulturanlegg ...⁷³

Etter mitt skjønn er uttalelsen ikke tilstrekkelig fundert på kunnskap om årsakssammenhenger og den er for generelt utformet til å være rettslig holdbar.

Viljen til etterlevelse i oppdrettsnæringen vil i stor grad være styrt av forventninger om kostnader og fordeler som etterlevelse medfører for oppdretteren. Som vist er potensialet for økonomisk gevinst stort i næringen, og kostnadene ved etterlevelse kan dermed være store i absolutte tall, men mer begrenset i relasjon til næringens omsetning. Sannsynlighet for og størrelsen på sanksjoner ved manglende etterlevelse må antas å være en vesentlig faktor for viljen til etterlevelse. Ved utarbeidelsen av denne studien har det ikke vært mulig å foreta noen grundig undersøkelse av sannsynligheten for sanksjoner, blant annet fordi Fiskeridirektoratet ikke fører statistikk over straffereaksjoner, anmeldelser og sanksjoner mot næringsaktører for brudd på regelverket,⁷⁴ og at Mattilsynet ikke publiserer tilstrekkelig detaljert statistikk i sine årsrapporter.⁷⁵ En gjennomgang av myndighetenes kontroll av etterlevelse av utslippstillatelser viser at det er gjennomført kontroll med

⁷¹ Se St.meld. nr. 16 (2014-2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett s. 28-29.

⁷² Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening og Norske sjømatbedrifters landsforening.

⁷³ Klima- og miljødepartementet, Veileder. Naturmangfoldloven kapittel II. Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, datert mars 2016 s. 23.

⁷⁴ E-post fra Fiskeridirektoratet datert 7. februar 2017.

⁷⁵ Mattilsynet gjør rede for antall tilsyn i årsrapportene, men tallene er ikke spesifisert for lakseoppdrett. Se også Mattilsynet, Regionalt tilsynsprosjekt 2011. Prosjekt overlevelse av fisk, datert 2. november 2011.

143 av totalt 838 tillatelser siden 2006, hvorav seks tillatelser har blitt kontrollert to ganger. Flest kontroller ble gjennomført i 2011 (69) og 2016 (36). Det ble gjennomført fem kontroller eller mindre i 2006-2010 og i 2014-2015.⁷⁶ Myndighetenes evne og vilje til kontroll med næringsaktører, eksistensen av systemer der private kan melde fra om uregelmessigheter, forekomsten av frivillige organisasjoner som følger med på næringen og medias interesse for næringen er viktige faktorer. Det er ikke tvil om at det er et sterkt søkelys på næringen og at det gjennom lang tid har vært mye oppmerksomhet om næringens påvirkning av villaks. Dette skulle indikere en relativt høy grad av vilje til etterlevelse av regelverket.

Det har ikke latt seg gjøre å undersøke antall sanksjoner mot oppdrettsnæringen sammenlignet med antall overtredelser innenfor rammen av denne studien. Heller ikke har det vært mulig å gjennomføre noen undersøkelse av størrelsen på sanksjonene. Imidlertid er det funnet eksempler som viser vilje hos myndighetene til å bruke sanksjoner aktivt for å avskrekke næringsaktører fra brudd på regelverket. Et nylig eksempel er en sak der en oppdretter blant annet brøt plikten til å rapportere om forekomst av lakselus og handlet slik at 16 000 oppdrettslaks døde på grunn av dårlig vannkvalitet. Han ble i lagmannsretten idømt seks måneders fengsel og fradømt retten til å lede oppdrettsvirksomhet for to år, og selskapet han representerte ble idømt en bot på kr. 5 millioner og inndragning på kr. 400 000. Dommen ser ut til å være et enestående eksempel, og var en del mildere enn aktors påstand.⁷⁷ I Høyesterett ble boten skjerpet til kr. 6 millioner.⁷⁸ I et annet tilfelle ble produksjonssjefen i et oppdrettsanlegg dømt til 60 dagers fengsel, hvorav 30 dager ubetinget, for forsettlig å ha feilrapportert antall lakselus og størrelsen på notposen ved flere anledninger. I denne saken ble straffen satt ned av Høyesterett.⁷⁹ Den eneste straffesaken jeg har funnet i tillegg til disse som har ført til betydelige reaksjoner mot oppdrettsanlegg angikk et tilfelle av rømming og medførte en bot på kr. 2 millioner.⁸⁰ Slike reaksjoner fra påtalemyndighet og domstoler kan bidra til en høyere vilje i oppdrettsnæringen til å etterleve regelverket. Det er imidlertid også eksempler på at oppdrettsvirksomheter frifinnes fordi retten fant at overtredelsen ikke var vesentlig,⁸¹ og at domstolene har funnet at pålagt tvangsmulkt for ikke å sørge for avlusning var ugyldig på grunn av at pålegget objektivt sett var umulig å oppfylle.⁸²

Riksadvokatens rundskriv gir indikasjoner på hva som til enhver tid skal prioriteres fra politiets side. Fra 2007 til 2014 uttalte Riksadvokaten at rømming av oppdrettsfisk utgjorde et alvorlig problem, og ville i enkelte

⁷⁶ Tall hentet fra <http://www.norskeutslipp.no>.

⁷⁷ Hålogaland lagmannsrett, dom 25. mai 2016, LH-2015-191560. Aktor hadde bedt om fengsel i ti måneder, 7 millioner i bot til selskapet og at selskapet skulle fradømmes retten til å utnytte spesifiserte oppdrettstillatelser for to år.

⁷⁸ Høyesterett, dom 9. desember 2016, HR-2016-2507-A.

⁷⁹ Rt 2015 s. 44.

⁸⁰ Fosen tingrett, dom 18. juli 2012, TFOSN-2012-27457.

⁸¹ Gulating lagmannsrett, dom 18. desember 2014, LG-2014-63692, oppdrettsvirksomheten var blitt dømt til en bot på kr. 1,4 millioner i tingretten.

⁸² Frostating lagmannsrett, dom 6. oktober 2011, RG 2011 s. 1217.

tilfeller være alvorlig miljøkriminalitet, og i 2014 ble det lagt til at manglende journalføring og uriktige rapporteringer til offentlig myndighet, blant annet om biomasse og omfanget av lakselus, utgjorde i enkelte tilfeller også et alvorlig problem.⁸³ Denne omtalen av oppdrettsnæringen markerte at håndhevelse av regelverket ville bli prioritert. Det skjedde imidlertid en omlegging av prioriteringene i 2015, og temaene ble ikke nevnt i rundskrivene for 2015 og 2016.⁸⁴ Dette indikerer at lovbrudd i oppdrettsnæringen har vært lavere prioritert hos politiet de to siste årene enn de foregående åtte.

Samlet gir situasjonen med et komplekst og krevende regelverk, sterke økonomiske interesser, utsikt til stor økonomisk gevinst innen næringen og relativt beskjeden og muligens synkende rettshåndhevelse grunn til bekymring angående oppdrettsnæringens evne og vilje til å etterleve regelverket.

3.5 Ønsker og planer om vekst i oppdrettsnæringen

Stortingsmelding nr. 16 for 2014-2015 «forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett», legger fram regjeringens politikk for vekst i oppdrettsnæringen.⁸⁵ Ordningen skissert i meldingen er basert på at produksjonskapasiteten bør øke i områder med liten påvirkning på miljøet, mens kapasiteten i områder med uakseptabel påvirkning bør reduseres. I områder med moderat påvirkning bør kapasiteten fryses. Det legges opp til at produksjonskapasiteten justeres hvert annet år på tillatelsesnivå, og at justeringen begrenses til 6 %. Kysten skal deles inn i egnede produksjonsområder der miljøkvaliteten skal måles basert på et sett miljøindikatorer som vil kunne endres. Lakselus og genetisk påvirkning av ville laksebestander identifiseres som de viktigste miljøutfordringene, men det vises til at rømming av oppdrettsfisk vanskelig kan brukes som indikator innenfor det systemet

⁸³ Riksadvokaten, Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet - 2007, Rundskriv nr. 1/2007, Riksadvokaten, Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet - 2008, Rundskriv nr. 1/2008, Riksadvokaten, Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet - 2009, Rundskriv nr. 1/2009, Riksadvokaten, Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet - 2010, Rundskriv nr. 1/2010, Riksadvokaten, Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2012 - politiet og statsadvokatene, Rundskriv nr. 1/2012, Riksadvokaten, Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2013 - politiet og statsadvokatene, Rundskriv nr. 1/2013 og Riksadvokaten, Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2014 - politiet og statsadvokatene, Rundskriv nr. 1/2014.

⁸⁴ Riksadvokaten, Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2015 - politiet og statsadvokatene, Rundskriv nr. 1/2015 og Riksadvokaten, Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2016 - politiet og statsadvokatene, Rundskriv nr. 1/2016.

⁸⁵ I Solberg-regjeringens politiske plattform omtales oppdrettsnæringen som følger (s. 31): «Regjeringen vil legge til rette for en forutsigbar vekst i oppdrettsnæringen. Potensialet som ligger i næringen må videreutvikles. Regjeringen vil derfor åpne for å øke antall konsesjoner og øke totalt tillatt biomasse i eksisterende konsesjoner. Arbeidet mot rømming, lakselus og andre sykdomsutfordringer i næringen må styrkes gjennom forpliktende avtaler med næringen selv. Kommuner som stiller arealer til disposisjon for næringen bør oppleve større positive ringvirkninger fra aktiviteten. Regjeringen vil derfor la store deler av vederlaget for tildeling av nye konsesjoner tilfalle berørte kommuner.» I tillegg fremheves følgende to punkter (s. 32): «Erstatte dagens konsesjonsordning for havbruksnæringen med en søknadsprosess basert på objektive tildelingskriterier.» og «Praktisere prinsippet om at forurenser betaler i havbruksnæringen.»

som er valgt. Meldingen konkluderer med at forekomst av lakselus vil være den eneste miljøindikatoren på kort og mellomlang sikt, og at utslipp kan være en miljøindikator på lengre sikt. Meldingen baseres på at det eksisterende regelverket beholdes.⁸⁶ Som grunnleggende premiss for valg av miljøindikator uttaler regjeringen:

Påvirkningen må være målbar og ha tilstrekkelig nær sammenheng med produksjonsvolumet innenfor et definert produksjonsområde. Det er i den forbindelse viktig å påpeke at handlingsregelen skal regulere kapasitetsendringer på tillatelsesnivå.⁸⁷

Om valg av lakselus som eneste indikator uttales det:

Lakselus er i dag den eneste sykdommen i oppdrett som utgjør en kjent og målbar miljøpåvirkning på villfisken. ... Lakselus i oppdrett utgjør ikke et fiskehelseproblem for oppdrettsfisken, men fordi samlet mengde oppdrettsfisk er høy, blir også samlet mengde lakselus som genereres i oppdrettsnæringen betydelig. Lakselusmitte fra oppdrett er derfor et problem for vill laksefisk, særlig sjøørret.⁸⁸

Stortingets vedtak i saken innebar at regjeringen måtte legge forslaget til inndeling i produksjonsområder fram for Stortinget. I tillegg ba Stortinget om at det skal utredes en utslippsmodell der hver enkelt oppdretters tillatte miljøbelastning defineres, det skal legges fram en handlingsplan mot resistens hos lakselus og det utarbeides en strategi mot rømming som tar utgangspunkt i en nullvisjon.⁸⁹ Flertallet i stortingskomiteen mente at det måtte utredes indikatorer for svinn og sykdom, men det ble ikke fattet noe vedtak om dette, og komiteen støttet forslaget om at i første omgang skal lusenivå være miljøindikator for vekst.⁹⁰ Komiteflertallet uttalte at det var prematurt å etablere den foreslåtte modellen som endelig modell for produksjonsjustering i havbruksnæringen, og la ved denne vurderingen stor vekt på konsekvensene for villfisk.⁹¹ Ved behandlingen av meldingen ble det blant annet fremmet forslag om å be regjeringen utvikle krav til bærekraft med indikatorer på produksjonsområde- og konsesjonsnivå for lus, utslipp, rømming, svinn, medikamentbruk, dyrehelse, og øvrig påvirkning på marint miljø.⁹²

Den 17. januar 2017 vedtok Nærings- og fiskeridepartementet forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften). Forskriften deler inn landet i 13 produksjonsområder (§ 3). Hovedkriterium har vært at det skal være minimal smitteutveksling av lus mellom områdene.⁹³ Hovedregelen for

⁸⁶ S. 9-11.

⁸⁷ Ibid. s. 55.

⁸⁸ Ibid. s. 56.

⁸⁹ Stortingets vedtak nr. 678-681, 15. juni 2015.

⁹⁰ Innst. 361 S (2014-2015) s. 8 og 12.

⁹¹ Ibid. s. 9-10.

⁹² Forslag nr. 1 fra Fylkesnes, Torgeir Knag på vegne av Sosialistisk Venstreparti.

⁹³ B. Ådlandsvik, Modeller – grunnlag til å dele inn landet i produksjonsområder, i Havforskningsrapporten 2016. Fisken og havet, særnummer 1-2016 s. 18-19.

justering av produksjonskapasitet er at den skal være «i samsvar med områdets miljømessige bærekraft», noe som skal avgjøres på grunnlag av de til enhver tid gjeldende miljøindikatorer. Det bestemmes at påvirkningen av lakselus på vill laksefisk skal være eneste miljøindikator (§ 8).

Hvordan påvirkningen skal måles sier forskriften ikke noe om, og avgjørelsen av dette er dermed overlatt til departementet. Basert på forskriftens særbestemmelse om tilbud om kapasitetsøkning uavhengig av miljøstatus i produksjonsområdet (§ 12) og på uttalelser i stortingsmeldingen, kan vi anta at måling av påvirkning vil være modellbasert med utgangspunkt i forekomst av lakselus i oppdrettsanlegg, og baseres på modellering av spredning av lakselus i rom og tid. Den modellbaserte tilnærmingen vil bli supplert med en overvåking av forekomst av lakselus på villfisk.⁹⁴ I hvilken grad departementets avgjørelse av om miljøpåvirkningen er akseptabel blir basert på faktisk forekomst av lus på villfisk er uavklart, og vil etter alt å dømme endres etter hvert som man får utviklet modellen.

Forskriften sier ikke noe om hva som skal til for at miljøpåvirkningen er akseptabel eller uakseptabel. Det kan muligens antas at påvirkning av villaks i strid med kvalitetskravene i Grunnloven § 112 eller vannforskriften vil være uakseptabel og innebære en plikt for departementet til å fatte vedtak om nedbygging av produksjonskapasitet (§ 9). Mot dette kan det anføres at forskriften bare gir departementet kompetanse til å fatte vedtak og ikke noen plikt, jfr. bruken av ordet «kan». Dessuten kan det anføres at kvalitetskravene i Grunnloven og vannforskriften kan nås på andre måter, og at departementet derfor ikke kan være bundet til å redusere produksjonskapasiteten.

På grunnlag vurderingen av miljøpåvirkningen skal departementet hvert annet år vurdere om produksjonskapasiteten skal justeres i et område (§ 8). Forskriften innebærer en plikt for departementet til å øke produksjonskapasiteten med 6 % dersom departementet bestemmer at kapasiteten skal justeres opp (§§ 11 og 13). Forskriften sier ikke noe om størrelsen på eventuell reduksjon av produksjonskapasiteten (§ 9), men på bakgrunn av stortingsmeldingen og departementets høringsnotat kan det antas at det neppe vil være aktuelt med nedjusteringer utover 6 %.⁹⁵

Forskriften bestemmer at vedtak om justering av produksjonskapasitet i produksjonsområdene skal gjøres som forskrift, og det legges tilsynelatende opp til stor fleksibilitet ved utformingen av forskriftene. I henhold til høringsnotatet var en grunn til at man valgte forskrift fremfor enkeltvedtak at «vedtak om reduksjon i produksjonskapasiteten ikke vil bygge på en *individuell vurdering*».⁹⁶ Dette vil muligens innebære en begrensning i departementets mulighet til å bestemme nedjustering av den enkeltes produksjonskapasitet i forskriften. Det gjenstår imidlertid å

⁹⁴ Meld. St. 16 (2014-2015) s. 60-61. Se også T. Svåsand et al, Akvakultur – muligheter for fortsatt vekst? I Havforskningsrapporten 2016. Fisken og havet, særnummer 1-2016, s. 10.

⁹⁵ Se Nærings- og fiskeridepartementet, Høringsnotat – Implementering av Meld. St. 16 (2014-2015) (udatert) s. 60-61 med videre henvisninger til stortingsmeldingen.

⁹⁶ Ibid. s. 33.

se hvordan dette vil bli praktisert i lys av innvendingen om at en generell nedjustering i et område kan anses som «kollektiv straff» av oppdretterne i produksjonsområdet og lite treffsikkert som virkemiddel for å bedre lusetilstanden.

Bruken av forskriftsformen innebærer også at vedtak om justering ikke vil kunne være grunnlag for forvaltningsklage, verken for oppdrettere som måtte rammes av redusert produksjonskapasitet eller for miljøorganisasjoner som måtte være uenige i produksjonsøkninger. Disse må i tilfelle nøye seg med å bringe saker inn for Sivilombudsmannen eller domstolene. Den største praktiske konsekvensen av dette vil nok være at miljøorganisasjonenes mulighet for å få en reell overprøving begrenses på grunn av den begrensede økonomiske evnen til å føre saker for domstolene.

Landbaserte anlegg har lenge vært vurdert som et alternativ til oppdrett i sjø. I NOU 1999:9 fremhevet flertallet at landbaserte anlegg er for kostnadskrevende og uheldig av fiskehelseårsaker til å skulle bli en aktuell løsning i den nærmeste fremtid. Mindretallet var uenige og mente at utvikling av ny teknologi ville kunne gi muligheter for drift ved landbaserte anlegg i forholdsvis nær fremtid.⁹⁷ Først i en rapport fra et ekspertutvalg oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet i 2011 ble det foreslått som ett av flere tiltak å etablere en friere adgang til å drive matfiskanlegg på land.⁹⁸ I stortingsmelding nr. 16 ble det opplyst at regjeringen vil sette i gang en prosess for å gjennomføre nødvendige endringer i tillatelsessystemet for landbasert oppdrett, med et særlig fokus på «postsmolt»; muligheten for å ha smolten gående lengre i landbaserte anlegg før de settes ut i oppdrettsanlegg. Regjeringen ville også åpne for at tillatelser til landbasert oppdrett av laks og ørret kan tildeles løpende og uten vederlag.⁹⁹ Et alternativ til landbaserte anlegg har vært forsøk med lukkede anlegg til sjøs.¹⁰⁰

Etter dette er det klart at status for villaksen ikke er valgt som indikator for vekst i oppdrettsnæringen. Dette, kombinert med at man ikke har inkludert alle kjente og potensielle negative påvirkninger fra oppdrettsnæringen på villaksen, viser at man legger opp til en ekspansjon av oppdrettsnæringen på tross av at ekspansjonen vil vise seg å ha ytterligere negative konsekvenser for villaksen. Ekspansjonen i oppdrett skal finne sted i områder der det er lite lakselus og følgelig liten påvirkning av villaksen. Det innebærer at man er villig til å øke negative virkninger for villaksen i disse områdene. Hvilke konsekvenser en slik tilnærming på sikt vil få for ordningen med nasjonale laksevassdrag og -fjorder er ikke klargjort og ikke diskutert i stortingsmelding nr. 16 eller departementets høringsnotat. For at utviklingen ikke skal bli negativ for

⁹⁷ NOU 1999:9 Til laks åt alle kan ingen gjere? Om årsaker til nedgangen i de norske villaksbestandene og forslag til strategier og tiltak for å bedre situasjonen s. 15.

⁹⁸ Ekspertutvalg oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet, Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen, 4. februar 2011 s. 5 og 177 ff.

⁹⁹ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 73–76. Se også Innst. 361 S (2014–2015) s. 14–15.

¹⁰⁰ Eksempler omfatter Marine Harvest som har utviklet en teknologi kalt «egget» (<http://ilaks.no/marine-harvest-satser-pa-egget/>) og SalMar som har utviklet teknologien «Ocean Farming» (<http://ilaks.no/salmars-ocean-farming-far-atte-konsesjoner/>).

villaksen totalt sett må ekspansjonen kompenseres med reduksjon av oppdrett i områder der det er for store negative konsekvenser for villaksen eller med teknologiutvikling som bedre ivaretar hensynet til villaksen for oppdrettsnæringen som helhet. Angående reduksjon av oppdrett i områder med for store negative konsekvenser, er det ikke klart i hvilken grad det vil bli lagt opp til et strengt regime som vil føre til en reell reduksjon i oppdrett. Videre er det klart at hovedbudskapet i stortingsmeldingen er at det totalt sett skal skje en ekspansjon av oppdrettsnæringen. Angående teknologiutvikling nevner stortingsmelding nr. 16 noen utviklingsmuligheter, men den inneholder ikke detaljerte opplysninger om status, framtidsutsikter og konkrete virkninger for villaks.¹⁰¹

3.6 Noen foreløpige konklusjoner

Som fremhevet innledningsvis aktualiseres Grunnloven § 112 bare hvis rettighetene til villaksens produksjonsevne og mangfold er truet og de virkemidler som brukes for å ivareta rettighetene er utilstrekkelige. Hvorvidt redegjørelsen ovenfor er tilstrekkelig til å sannsynliggjøre at villaksens status og utviklingstrend kan være i strid med rettighetene til produksjonsevne og mangfold i Grunnloven § 112 vil bli diskutert i punkt 4. Drøftelsen over gir oss en basis for å vurdere om tilsvarende rettigheter er sikret gjennom alternative rettsgrunnlag.

Regelverket om oppdrettsnæringen er ikke rettighetsbasert i den forstand at det etablerer noen rett for enhver til opprettholdelse av villaksens produksjonsevne og mangfold. Regelverket for oppdrettsnæringen angir næringens plikter og rettigheter overfor det offentlige, og fullmaktene det offentlige har til å definere og justere rammebetingelsene for næringen. Regelverket oppstiller noen mål for næringen, men disse målene innebærer ingen klare plikter for myndighetene og næringen, og dermed ikke klare rettigheter for allmennheten. Nærliggende eksempler er pliktene etter akl § 10 til å etablere, drive og avvikle oppdrettsanlegg på en miljømessig forsvarlig måte. Pliktene etter § 10 er presisert gjennom forskrifter og brudd på pliktene eller forskriftene håndheves og sanksjoneres først og fremst etter reglene i akl kapittel VI og VII. Disse reglene omhandler forholdet mellom oppdrettsvirksomheten og myndighetene. De gir myndighetene vide fullmakter og få plikter. Reglene gir ikke allmennheten uttrykkelige rettigheter som kan påberopes for domstolene, som for eksempel rett til erstatning ved tap som følge av oppdrettsvirksomheten. Det er særlig verdt å merke seg at produksjonsområdeforskriften fastsetter at justeringer av produksjonskapasitet skal skje ved forskrift, noe som innebærer at muligheten for forvaltningsklage avskjæres. Unntak fra dette er krav om konsekvensutredninger og reglene om miljøinformasjon, som blant annet tilsikter å ivareta allmennhetens rett til kunnskap om virkningene av lakseoppdrett for villaks. Dette vil bli nærmere omtalt under punkt 4.5 nedenfor.

¹⁰¹ Det legges opp til en viss ekspansjon av landbasert oppdrett og en viss tilretteleggelse for utvikling av ny teknologi, se Meld. St. 16 (2014–2015) kapittel 12 og 14.

Regelverket om forvaltning av villaks innfører et strengt regime for å verne villaks mot overbeskatning og trusler mot laksens leveområder, særlig i vassdrag. Regelverket gir forvaltningen brede fullmakter som er omsatt i etablering av plikter for de som er engasjert i fiske og iverksetter tiltak i vassdrag. Også her er bildet generelt at regelverket omhandler forholdet mellom myndighetene og de som påvirker villaksen gjennom ulike aktiviteter. Overholdelse av pliktene blir gjenstand for kontroll og sanksjoner fra myndighetenes side, og regelverket inneholder ikke relevante rettighetsbestemmelser for allmennheten eller de som har konkrete rettigheter til fiske av villaks. Eksempelvis finnes det ikke spesifikke regler om erstatning for tap som påføres rettighetshavere til fiske av villaks som følge av svikt i villaksens produksjonsevne.

Reglene i nml er i hovedsak rettet mot myndighetene. Reglene om forvaltningsmål (§§ 4 og 5), prinsipper (§§ 7-12) og artsforvaltning (kapittel III) oppstiller dels mål som forvaltningen forutsettes å oppnå og dels krav til myndighetenes saksbehandling. Sammenholdt med regelverkene for oppdrettsnæringen og for forvaltning av villaks kan nml dermed sette rammer for forvaltningens handlefrihet og spesifisere krav til saksbehandling på en måte som kan innebære rettigheter for allmennheten. Nml gir forvaltningen betydelig frihet i valg og gjennomføring av virkemidler for å nå forvaltningsmålene og det oppstilles ikke noen tidsfrister. Dette kommer særlig til uttrykk i forskriften om kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk villaks, der myndighetene som vist over (punkt 2.4) gis vide fullmakter til å fravike kvalitetsnormen til fordel for oppdrettsnæringen. Som også omtalt over (punkt 3.3), er Klima- og miljødepartementet av den oppfatning at målene i §§ 4 og 5 ikke utgjør noen absolutt skranke for forvaltningsvedtak som kan skade villaks. Prinsippene i §§ 8-12 medfører kun en mulighet for allmennheten til å få kjent ugyldige enkeltvedtak om å tillate virksomhet som påvirker villaksen negativt. En slik avgjørelse vil baseres på om saksbehandlingen har vært som foreskrevet. Den virkningen vedtaket vil ha for villaksen vil ikke være avgjørende i en slik sak.

Min foreløpige konklusjon er at eksisterende lovgivning gir muligheter for å bringe saker som skal ivareta villaksens produksjonsevne og mangfold inn for domstolene, men at slike saker er begrenset til situasjoner der det foreligger saksbehandlingsfeil og vil omhandle påstander om at vedtak er ugyldige. Muligheten for å bringe slike saker inn for domstolene er begrenset til de som oppfyller krav til søksmålskompetanse etter tvisteloven (2005 nr. 90) kapittel 1. Det er også mulig at det kan føres søksmål om at forvaltningen har plikt til å iverksette tiltak, men domstolene har brede muligheter til å avvise slike søksmål og det finnes meg bekjent ikke eksempler på at slike søksmål har vært vellykkede innen miljøretten. På denne bakgrunn er det min klare oppfatning at dagens lovgivning ikke sikrer den retten Grunnloven § 112 gir enhver til opprettholdelse av villaksens produksjonsevne og mangfold.

4 Hvilken rolle kan Grunnloven § 112 spille?

4.1 Generelt om § 112 som selvstendig rettsgrunnlag

Det er generell aksept for at Grunnloven skal anses som positiv rett i Norge, og at domstolene har rett og plikt til å anvende grunnlovsbestemmelser som selvstendige rettsgrunnlag.¹⁰² To av de grunnlovsendringene som ble vedtatt ved grunnlovsrevisjonen i anledning Grunnlovens 200-års jubileum har betydning for § 112 som selvstendig rettsgrunnlag. For det første ble bestemmelsens 3. ledd endret. Ordlyden ble endret fra: «Statens myndigheter gir nærmere bestemmelser for å gjennomføre disse grunnsetninger» til: «Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.» Ved endringen markerte Stortinget sin misnøye med myndighetenes manglende oppfølging av bestemmelsen, vel og merke mot Fremskrittspartiets stemmer.¹⁰³ Resten av komiteen gikk inn for endringen av tredje ledd med følgende begrunnelse:

Bestemmelsen ... skal leses som rettslig forpliktende bestemmelse. Flertallet henviser til Innst. S. nr. 163 (1991–1992) hvor det sies: «rettslig vil en grunnlovsfesting innebære at en grunnlovsbestemmelse vil gå foran ordinær lovgivning hvis de strider mot hverandre». Bestemmelsen bør leses som et forsøk på vern for fremtidige generasjoners og individets livskvalitet og helse.

Flertallet mener det er behov for å tydeliggjøre plikten for myndighetene til å etterleve prinsippene i første ledd om å iverksette adekvate og nødvendige tiltak for å sikre miljøet. Forslaget som innstilles under, må leses som en aktiv plikt for myndighetene til å iverksette tiltak for å ivareta miljøet. Hvilke tiltak blir opp til ethvert storting å vedta.

I lys av at § 112 først og fremst er en rettighetsbestemmelse med motsvarende plikter for offentlige myndigheter, må det være klart at endringen også innebærer et signal til domstolene om at bestemmelsen skal anvendes etter sin ordlyd i konkrete saker.

For det andre fikk Grunnloven i 2015 en ny bestemmelse i § 89 som fastlegger hovedregelen om domstolenes anvendelse av Grunnloven: «I saker som reises for domstolene, har domstolene rett og plikt til å prøve

¹⁰² Se eksempelvis E. Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 3. utg., Oslo, 2015 s. 75 flg. For mer spesifikke diskusjoner av rettsvirkningene av § 112, se blant annet I.L. Backer, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utgave, Oslo, 2012 s. 58–62 og 77–78, H.C. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utg., Universitetsforlaget, 2015 s. 152–159, O.K. Fauchald, *Forfatning og miljøvern – en analyse av Grunnloven § 110b*, *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 120, 1-2/2007 s. 1-84, O.K. Fauchald, *Hva er konsekvensene av Grunnlovens miljøparagraf? I Beate Sjøfjell og Arild Stubhaug (red.) Fra ord til handling. Om Grunnlovens miljøparagraf 112*, *Privus*, Institutt for privatrett, vol. 200, 2015 s. 26–39, og O.K. Fauchald, *Juridisk betenkning angående foreslåtte endringer av motorferdselsloven for innføring av adgang til å etablere snøscooterløyper for fornøyleskjøring*, avgitt til Norsk friluftsliv 29. januar 2015.

¹⁰³ Innst. 187 S (2013–2014) s. 25–26.

om lover og andre beslutninger truffet av statens myndigheter strider mot Grunnloven.» I flertallets begrunnelse for bestemmelsen gjøres det klart at den er en kodifisering av eksisterende konstitusjonell sedvanerett, og at «grunnlovsforslaget utelukkende handler om å skrive prøvingsretten inn i Grunnloven med dens nåværende innhold og omfang.»¹⁰⁴ Forarbeidene fremhever koblingen mellom § 89 og Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser, og uttaler:

Samtidig revitaliseres Grunnloven som rettskilde som følge av årets menneskerettighetsreform og de øvrige grunnlovsreformene de siste årene. Dette flertallet mener det bør være et mål for Stortinget som grunnlovsgiver at Grunnloven holdes i hevd som det sentrale rettslige grunnlaget for statsmaktenes myndighet.¹⁰⁵

Grunnlovsreformen innebar etableringen av et eget menneskerettighetskapittel, plassering av § 112 i dette kapitlet og en innskjerping av myndighetenes plikt til å følge opp § 112. Samlet sett gir derfor vedtakelsen av § 89 et signal fra Stortinget om at domstolene er tiltenkt en rolle i gjennomføringen av § 112.

Det må imidlertid også legges vekt på at et kontroversielt punkt ved forberedelsen av grunnlovsendringene var domstolenes «prøvingsintensitet». Både flertallet og mindretallet samlet seg om synspunkter om at § 89 ikke bør endre den prøvingsintensiteten av lovgivning som så langt har vært utviklet gjennom domstolenes praksis, der det skilles mellom grunnlovsbestemmelser:

- til vern om enkeltmenneskets personlige frihet eller sikkerhet (høy prøvingsintensitet),
- som regulerer statsmaktenes arbeidsmåte eller innbyrdes kompetanse (lav prøvingsintensitet), og
- til vern om økonomiske rettigheter (middels prøvingsintensitet).¹⁰⁶

Ingen av disse hovedkategoriene passer på § 112. Bestemmelsen angår både enkeltpersoners og fremtidige generasjoners ikke-økonomiske rettigheter (helse og naturmangfold) og økonomiske rettigheter (naturens produksjonsevne). Dette innebærer at prøvingsintensiteten under § 112 kan variere mellom middels og høy avhengig av sak.

Diskusjonen om prøvingsintensitet har angått lovgivning og forholdet mellom domstolene og Stortinget. Tilsvarende synspunkter gjør seg ikke nødvendigvis gjeldende, i alle fall ikke med samme styrke, ved grunnlovskontroll med utøvende myndigheter. De temaer som diskuteres i denne rapporten angår utøvende myndigheters bruk og ikke-bruk av beslutningskompetanse innenfor de rammer som settes i Grunnloven og lovgivningen. Som vist er lovgivningen ikke rettighetsorientert i den forstand at den definerer rettigheter for de som ønsker å ivareta villaksens produksjonsevne og mangfold. Dermed er Grunnloven § 112 et helt

¹⁰⁴ Innst. 263 S (2014–2015) s. 10.

¹⁰⁵ Ibid. s. 11

¹⁰⁶ Ibid. s. 11-14.

sentralt rettsgrunnlag for de som vil søke å ivareta villaksens produksjonsevne og mangfold dersom myndighetenes vedtak eller mangel på sådanne medfører trusler mot villaksen. Innenfor disse rammene må det antas at domstolenes prøvingsintensitet under § 112 snarere bør være høy enn middels, uavhengig av om saken angår økonomiske rettigheter.

For at § 112 skal kunne fungere som rettighetsbestemmelse må det avgjøres hvem som er rettighetssubjekter og dermed eventuelt kan påberope seg bestemmelsen som rettsgrunnlag ved søksmål. De som har direkte økonomiske rettigheter knyttet til forekomsten av villaks, for eksempel grunneiere med fiskerettigheter, vil være slike rettighetssubjekter. Like åpenbart er det at organisasjoner som er etablert for å ivareta villaksens produksjonsevne og mangfold også er rettighetssubjekter. Dette er særlig viktig for ivaretakelsen av rettighetene til fremtidige generasjoner. Det tvilsomme er hvorvidt enkeltpersoner som enten har en ideell eller diffus interesse i villaksens produksjonsevne og mangfold, for eksempel som ivrig sportsfisker eller naturverninteressert, kan anses som rettighetssubjekt. Her vil tvistelovens (2005 nr. 90) regler om søksmålsadgang (§ 1-3) være veiledende gjennom sine krav om tilknytning til det rettskrav som søksmålet angår. For å være rettighetssubjekt må det være noe som etablerer en mer konkret tilknytning mellom den som reiser søksmålet og det rettskravet som fremmes enn en generell interesse for naturvern eller aktivitet som sportsfisker. Hvor grensen for hvilken tilknytning som kreves går vil måtte vurderes ut fra det aktuelle rettskravet, og blir ikke nærmere vurdert her.

Grunnloven § 112 kan aktualiseres som selvstendig rettsgrunnlag i tre litt forskjellige situasjoner:

1. Dersom forholdene for villaksen blir slik at villaksens produksjonsevne står i fare for å bli sterkt redusert eller forsvinne,
2. Dersom forholdene for villaksen blir slik at villaksens mangfold står i fare for å bli sterkt redusert eller forsvinne, og
3. Dersom det er mistanke om at slike farer er i ferd med å oppstå, men det ikke er fremskaffet tilstrekkelig informasjon om graden av fare eller relevante årsakssammenhenger.

Forutsetningen for at § 112 skal bli aktuell som selvstendig rettsgrunnlag er at annen lovgivning som kan benyttes for å avverge farene eller sikre fremskaffelse av informasjon, har vist seg ineffektiv og heller ikke kan brukes som rettsgrunnlag for å tvinge fram tiltak som vil avverge farene eller fremskaffe informasjonen.

Det vil bero på en grundig vurdering av faktum om det foreligger tilstrekkelig fare for at villaksens produksjonsevne eller mangfold skal bli sterkt redusert eller forsvinne. Denne rapporten kan ikke ta stilling til om slik fare foreligger, men fremstillingen i punkt 2 og 3 indikerer at det er mulig at dette kan være situasjonen i dag.

Dersom det skal være aktuelt å anvende § 112 i saker om oppdrettsvirksomhet, må slik virksomhet være hovedårsak eller en helt vesentlig årsak til farene for at villaksens produksjonsevne eller mangfold skal bli sterkt redusert eller forsvinne. Det foreligger mye informasjon og en god del forskning om oppdrettsvirksomhetens virkninger for villaks. Det er mye kunnskap om det som antas å være hovedfaktorer – lakselus og genetisk innblanding – men det er begrenset kunnskap om andre farer og mulige årsakssammenhenger. Eksempelvis baseres kunnskapen om rømming i hovedsak på tall oppgitt av næringsaktørene, og det er begrenset kunnskap om smitteeffekter av en del sykdommer. Heller ikke på dette punkt kan denne rapporten ta stilling til om kunnskapen er tilstrekkelig, men fremstillingen over indikerer at kunnskapen om årsakssammenhenger kan være tilstrekkelig til at § 112 kan anvendes.

I det følgende skal jeg drøfte nærmere om § 112 er et aktuelt rettsgrunnlag uavhengig av om tilstrekkelig fare og årsakssammenheng foreligger. Hovedspørsmålet blir da om og hvordan § 112 kan komme inn som et selvstendig rettsgrunnlag i lys av eksisterende lovgivning. Som utgangspunkt for denne drøftelsen minner jeg om hovedfunnet om at lovgivningen om oppdrettsnæringen og villaks ikke er rettighetsbasert (punkt 3.6). Lovgivningen, særlig naturmangfoldloven, oppstiller mål for næringen, men disse målene er i svært begrenset grad rettslig bindende for forvaltningen i den forstand at de skaper motsvarende rettigheter for private parter.

4.2 Villaksens produksjonsevne

For å bestemme rekkevidden av retten til opprettholdelse av villaksens produksjonsevne er det behov for å klarlegge om og hvordan denne rettigheten kan konkretiseres. Det er liten tvil om at villaksens produksjonsevne for tiden er vesentlig lavere enn den har vært tidligere. En betydelig reduksjon i naturens produksjonsevne må aksepteres innenfor rammen av § 112, særlig der slik reduksjon er en forutsetning for at menneskenes produksjon kan ekspandere. Men dersom det er fare for en svært omfattende reduksjon av villaksens produksjonsevne, særlig hvis produksjonsevnen i store områder forsvinner, vil en slik utvikling ikke kunne kompenseres ved at produksjonen i oppdrettsnæringen øker. Dette baseres på at § 112 skal sikre «naturens» produksjonsevne.

Det kan spørres om *ex situ* bevaring av villaks gjennom kultivering og utsetting av villaks vil kunne være tilstrekkelig til at naturens produksjonsevne er bevart. Etter mitt skjønn er dette ikke i seg selv tilstrekkelig. Det må legges avgjørende vekt på at naturens produksjonsevne skal bevares i et langsiktig tidsperspektiv som inkluderer fremtidige generasjoner. Det å basere seg helt eller hovedsakelig på *ex situ* bevaring av villaks vil ikke tilfredsstille krav om at villaksens produksjonsevne skal bevares også for fremtidige generasjoner, ettersom *ex situ* bevaring innebærer stor usikkerhet om muligheten for å opprettholde produksjonsevnen, særlig i et tidsperspektiv som inkluderer fremtidige generasjoner.

Det at mennesker øker egen produksjonsevne på bekostning av naturens produksjonsevne kan aksepteres i betydelig grad, men ikke så langt at naturens produksjonsevne ikke lenger «bevares». I uttrykket «bevares»

må det ligge at villaksen ikke må trues av fullstendig utryddelse verken på kort eller lang sikt. I tillegg må det bety at forekomsten av villaks ikke bringes ned til et nivå der det eksisterer en betydelig grad av usikkerhet for om man vil være i stand til å øke eller gjenreise produksjonsevnen eller det vil bli svært vanskelig eller kostbart å oppnå dette.

Hva som ligger i kravet om at produksjonsevnen skal bevares kan nærmere utdypes ved å se på de mål og prinsipper som fremgår av nml kapittel II. Etter § 5 er målet at villaks skal forekomme i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde og at villaksens økologiske funksjonsområder skal ivaretas. Videre følger det av § 10 at påvirkningen på de økosystemer villaksen er avhengig av skal vurderes ut fra den samlede belastning på økosystemene. Endelig innebærer § 9 at i den grad det er risiko for vesentlig skade på det naturmangfoldet villaksen er en del av, skal mangel på kunnskap ikke brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å fatte nødvendige vedtak. Disse reglene har forbindelseslinjer til § 112, særlig i den forstand at de representerer en oppfølging av bestemmelsen. De utgjør imidlertid ikke noen autoritativ tolkning av § 112, og det kan ikke trekkes klare konklusjoner om hvordan § 112 skal tolkes på bakgrunn av disse bestemmelsene. Men generelt er min vurdering at målene og prinsippene i nml kapittel II peker i retning av at man ikke kan legge til grunn en tolkning av § 112 som aksepterer usikkerhet av betydning om at villaksens produksjonsevne kan bevares i et langsiktig tidsperspektiv.

Det nærmeste vi kommer lovgivning eller annen virkemiddelbruk som konkret er rettet mot å sikre at oppdrettsvirksomheten ikke medfører en betydelig svikt i villaksens produksjonsevne er ordningen med opprettelse av nasjonale laksevassdrag og -fjorder. Som vi har sett i punkt 3.2, har denne ordningen en del svakheter ettersom eksisterende oppdrett likevel er tillatt innenfor mange av fjordene. I tillegg kommer at annen virksomhet kan tillates i nasjonale laksevassdrag og -fjorder, eksempelvis deponier for avfall fra gruveindustrien. Dersom ordningen med nasjonale laksevassdrag og -fjorder håndheves strengt overfor oppdrettsnæringen og man innfører klare begrensninger på annen aktivitet som kan true laksestammene som finnes i disse områdene, inklusive aktiviteter som finner sted utenfor fjordene, er min konklusjon at det neppe kan hevdes at det vil foreligge noen krenkelse av § 112 fra oppdrettsnæringens side hva angår villaksens produksjonsevne. På den annen side vil en svak gjennomføring av ordningen med nasjonale laksevassdrag og -fjorder overfor oppdrettsvirksomheten eller mangelfull håndtering av annen virksomhet som truer villaksen innenfor og utenfor vassdragene og fjordene kunne innebære at § 112 vil være krenket.

Produksjonsområdeforskriften inneholder ikke regler om hvordan den skal praktiseres ved nasjonale laksevassdrag og -fjorder, og dette ble ikke drøftet i departementets høringsnotat. Det finnes heller ikke noen regel om virkninger av oppdrett anlagt utenfor fjordene i forskriften om nasjonale laksevassdrag og -fjorder. Dette innebærer at det rettslig sett ikke er noe i veien for at myndighetene med hjemmel i produksjonsområdeforskriften øker produksjonskapasiteten i områder utenfor nasjonale laksefjorder. Dersom det generelt er lav forekomst av lakselus i nær-

heten av nasjonale laksefjorder er det nærliggende å anta at virkningen av produksjonsområdeforskriften kan bli økt belastning av disse områdene.

Forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder gir private noen muligheter til å sikre at forskriftene etterleves. Private kan særlig bringe saker til domstolene om at det er plikt for Mattilsynet å fatte vedtak om særskilte tiltak mot lakselus (§ 15) eller at dispensasjoner fra forskriftene (§ 17) er ulovlige. Muligens kan Grunnloven § 112 og akl § 10 om at oppdrettsanlegg skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte benyttes som støtteargumenter for at myndighetene har plikt til å iverksette tiltak mot lakselus eller at dispensasjoner er ulovlige. Men sannsynligheten for å nå fram med slike saker er dårlige ettersom forskriften gir myndighetene vide fullmakter og domstolene i lys av eksisterende rettspraksis vil være tilbakeholdne med å overprøve myndighetenes valg av å gi dispensasjon eller unnlate å fatte vedtak.

Mange av pliktene i forskriften er rettet direkte til oppdrettsvirksomheten og vil være avhengig av etterlevelse og eventuelt myndighetssanksjoner ved brudd. Som vist i punkt 3.4 kan mangelfull håndhevelse av regelverket være et problem, og privatpersoner har svært begrensede muligheter til å bidra til sanksjoner og strafforfølgning. En mangelfull håndheving av forskriften som gjør at villaksen trues også i nasjonale laksevassdrag og -fjorder vil styrke betydningen av å kunne bruke § 112 som selvstendig rettsgrunnlag i tilfelle der villaksens produksjonsevne står i fare for å bli sterkt redusert eller forsvinne. Forskriften suppleres imidlertid av vannforskriftens miljømål for overflatevann i vassdrag som krever minst god økologisk kvalitet (§ 4 og vedlegg V). Dette innebærer krav som tilgodeser villaksen, og utgjør dermed et mulig rettsgrunnlag for borgernes rettigheter til bevaring av villaksens genetiske mangfold. Tolkningen og gjennomføringen av vannforskriften og hvorvidt den kan benyttes som grunnlag for rettskrav er omstridt og uavklart, noe som gjør at denne forskriften neppe kan ivareta rettighetene etter § 112 på en effektiv måte.

4.3 Villaksens mangfold

Utgangspunktet er at retten til bevaring av naturens mangfold omfatter mangfold av naturtyper og artsmangfold samt genetisk mangfold.¹⁰⁷ Rettigheten omfatter dermed opprettholdelse av atlantisk laks (*Salmon salar*) som art, og bevaring av villaksens genetiske mangfold; hvilket innebærer den genetiske variasjonen mellom villaksbestander og innen den enkelte villaksbestand. Ettersom bevaring av villaksen som art er dekket av drøftelsen under punkt 4.2, skal dette punktet fokusere på villaksens genetiske mangfold. Det genetiske mangfoldet hos villaks er sentralt for villaksens overlevelses- og produksjonsevne, og det har hatt

¹⁰⁷ Da § 112 ble vedtatt i 1992 var det bred enighet om at naturmangfold også omfatter det genetiske mangfoldet innenfor en art, se definisjonen av biologisk mangfold i CBD art. 2, vedtatt kort etter vedtaket av § 112: "Biological diversity' means the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems."

og må antas også å ville få stor betydning for oppdrettsnæringens fremtidige produksjonsevne, særlig i forbindelse med sykdomsbekjempelse eller avlsarbeid.

Rettigheten til bevaring av villaksens genetiske mangfold innebærer ikke at enhver reduksjon i mangfoldet vil være en krenkelse av § 112. Bestemmelsen aktualiseres særlig når tapet av genetisk mangfold truer eksistensen av laksebestander. Hvorvidt tap av enkelte laksebestander vil kunne innebære en krenkelse av § 112 er uklart. Men tap av mange eller spesielt viktige laksebestander vil nok måtte anses å stride mot § 112. En situasjon der det genetiske mangfoldet blir så redusert at det oppstår stor fare for villaksens langsiktige overlevelsessevne som art må i alle fall anses å være i strid med § 112.

På den ene side kan villaksens genetiske mangfold i noen grad ivaretas gjennom *ex situ* bevaring. Videre kan oppdrettsnæringens behov for genetisk mangfold delvis ivaretas gjennom genbanker og genteknologi. På den annen side har Norge et spesielt ansvar for forvaltningen av atlantisk villaks (se punkt 2.3), og derfor må myndighetene være ekstra påpasselige med å sikre et høyt genetisk mangfold. Videre vil det være et viktig argument for å opprettholde genetisk mangfold at laks har fått en sentral plass i matproduksjonen – tilgang til genetisk mangfold hos villaksen er viktig for videre avlsarbeid og fremtidig håndtering av sykdommer hos både villaks og oppdrettslaks. Det foreligger følgelig tungtveiende argumenter for at det skal gjelde et strengt krav om å opprettholde villaksens mangfold under § 112. For øvrig vises det til drøftelsen av hva som ligger i forpliktelsen til å «bevare» under punkt 4.2.

De mål og prinsipper som fremgår av nml kapittel II kan bidra til ytterligere presisering av kravet om at villaksens genetiske mangfold skal bevares. Etter nml § 5 er målet at villaksens genetiske mangfold skal ivaretas på lang sikt. Med hjemmel i § 13 er det fastsatt en retningsgivende kvalitetsnorm for villaks. Målet er at minimum god kvalitet for den enkelte villaksbestand opprettholdes eller nås snarest mulig (kvalitetsnormen § 3). Kvalitetsnormen er basert på tre grenseverdier. Den ene av disse er genetiske integritet som igjen er inndelt i elementene artshybridisering, grad av genetisk påvirkning fra rømt oppdrettslaks og seleksjon (kvalitetsnormen § 2 og vedlegg III). Naturmangfoldloven § 5 og kvalitetsnormen indikerer hvordan man kan tilnærme seg spørsmålet om det genetiske mangfold hos villaks er truet i strid med § 112. De viser hvilke faktorer som er relevante og viktige, men utgjør ikke noen autoritativ tolkning av § 112. Generelt er min vurdering at § 5 og kvalitetsnormen for villaks peker i retning av at man må legge til grunn en tolkning av § 112 som ikke aksepterer tap av viktige bestander av villaks eller generelt omfattende reduksjon av genetisk mangfold innenfor eksisterende bestander av villaks.

Det er liten tvil om at villaksens genetiske mangfold for tiden er betydelig lavere enn det har vært tidligere. En del bestander av villaks er gått tapt, og flere er kun bevart i genbanker eller opprettholdt gjennom kultivering og utsetting (se punkt 2.3). Det viktigste regelverket for opprettholdelse av genetisk mangfold finnes i nml kapittel II og III. Reglene i kapittel II

innebærer ikke selvstendige rettsgrunnlag for at private kan fremtvinge tiltak for å hindre at villaksens mangfold kommer i fare for å bli sterkt redusert eller forsvinne. Tilsvarende gjelder for nml kapittel III. Det er ingen selvstendig plikt for myndighetene til å utpeke villaksen som en prioritert art etter §§ 23 og 24 selv om mange bestander står i fare for å bli utryddet. Private kan i høyden tvinge myndighetene til å vurdere å liste villaks som en prioritert art (§ 23 tredje ledd), men domstolene kan ikke overprøve forvaltningens beslutning om ikke å gi villaksen slik status. Heller ikke § 6, som pålegger oppdrettsvirksomheter å opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på villaksens mangfold i strid med målene i § 5, kan være noe aktuelt rettsgrunnlag for private. Håndhevelse av denne bestemmelsen er overlatt til myndighetene, og jeg er ikke kjent med at bestemmelsen har vært anvendt overfor oppdrettsvirksomheter.

Vannforskriftens miljømål for overflatevann i vassdrag som krever minst god økologisk kvalitet innebærer krav som tilgodeser villaksen (§ 4 og vedlegg V), og utgjør dermed et mulig rettsgrunnlag for borgernes rettigheter til bevaring av villaksens genetiske mangfold. Imidlertid er tolkningen og gjennomføringen av vannforskriften samt spørsmålet om den kan benyttes som grunnlag for rettskrav omstridt og uavklart.

På denne bakgrunn kan det konkluderes med at det i svært begrenset grad finnes relevante alternativer til § 112 dersom private skal ivareta sin rett til bevaring av villaksens genetiske mangfold.

4.4 Kommende generasjoner, økosystembasert forvaltning og samlet belastning

Dagens situasjon og utviklingstrender for villaksen indikerer at man så langt ikke har lyktes med å etablere en effektiv ivaretagelse av kommende generasjoners interesser gjennom en økosystembasert forvaltning av villaksen. Som redegjort for under punkt 3.5 er det etablert et nytt forvaltningssystem for oppdrettsnæringen basert på forekomst av lakselus i oppdrettsanleggene. Spørsmålet her er om et slikt forvaltningssystem vil kunne ivareta retten til bevaring av villaksens produksjonsevne og mangfold etter § 112 i lys av kommende generasjoners interesser og prinsippet om at forvaltningsmodellen skal være økosystembasert.

Dette spørsmålet ble ikke drøftet i regjeringens stortingsmelding om det nye forvaltningssystemet, i stortingskomiteens innstilling eller i departementets høringsnotat om produksjonsområdeforskrift.¹⁰⁸ Heller ikke spørsmålet om forvaltningssystemet vil oppfylle nmls forvaltningsmål (§§ 4 og 5) og prinsipper om føre var, økosystemtilnærming og samlet belastning (§§ 9 og 10) ble drøftet.¹⁰⁹ Det er gode grunner for å

¹⁰⁸ Se Meld. St. 16 (2014–2015), Innst. 361 S (2014–2015) og Nærings- og fiskeri-departementet, Høringsnotat – Implementering av Meld. St. 16 (2014–2015) (udatert).

¹⁰⁹ De viktigste referansene til nml finnes der regjeringen tilbakeviser Fiskeri- og havbruksnæringens landsforenings forslag til forvaltningsmodell som stridende mot prinsippet i nml § 10 om økosystemtilnærming, og ved omtalen av fylkesmannens ansvar for lokalitetsklarerer og forurensningstillatelser, se Meld. St. 16 (2014–2015) s. 46 og 56–57, samt der stortingskomiteen finner at inndelingen i produksjonssoner er et godt

hevde at regjeringen og Stortinget ikke hadde noen juridisk plikt til å vurdere nmls forvaltningsmål og prinsipper i stortingsmeldingen, men regjeringen og departementet hadde en rettslig plikt til å foreta slike vurderinger ved den konkrete gjennomføringen av den politikken som annonseres i stortingsmeldingen. Derfor er det betenkelig at regjeringen og departementet ikke foretok noen vurdering av hva som ligger i nmls forvaltningsmål, om tiltakene vil være i tråd med forvaltningsmålene, og hvordan tiltakene ivaretar prinsippene om føre var, økosystemtilnærming og samlet belastning.

Det kan rettes sterke innvendinger mot forvaltningssystemet som er etablert ved produksjonsområdeforskriften ettersom systemet baseres på trusler mot få arter (villaks og ørret) og omfatter én påvirkningsfaktor (lakselus). Prinsippet om økosystemforvaltning peker mot at forvaltningssystemer bør ta i betraktning virkninger for økosystemene som helheter. Dette kunne vært ivaretatt gjennom forvaltningssystemets inndeling i forvaltningssoner, som ved første øyekast kan se ut til å være basert på ideen om at en forvaltningssone vil motsvare et økosystem. Imidlertid er forvaltningssonene basert på faren for spredning av lakselus, og ikke på om forvaltningssonene er avgrenset som økosystemer. Dessuten fokuserer forvaltningssystemet kun på virkninger for villaksen innenfor forvaltningssonene, og ikke på den totale belastningen på økosystemet. Forvaltningssonene ivaretar derfor ikke prinsippet om økosystembasert forvaltning.

Prinsippet om samlet belastning indikerer at beslutninger må fattes på grunnlag av kunnskap om den samlede belastning som et økosystem utsettes for. Imidlertid legger forvaltningssystemet opp til et ensidig fokus på én påvirkningsfaktor (lakselus) fra én menneskelig aktivitet (oppdrettsvirksomhet). Det signaliseres at andre påvirkningsfaktorer vil bli vurdert senere, men stadig begrenset til visse sider av oppdrettsvirksomheten. Forvaltningssystemet ivaretar dermed heller ikke prinsippet om samlet belastning.

Forvaltningsmålene i nml §§ 4 og 5 kan anses som Stortingets angivelse av hva som må til for å sikre en ivaretagelse av fremtidige generasjoners interesser i opprettholdelse av økosystemers og arters produksjonsevne og mangfold. Forvaltningssystemet baseres ikke på målinger av villaksens produksjonsevne og mangfold, men på forekomsten av lakselus i oppdrettsanlegg sammenholdt med målinger av forekomst hos villfisk. Man har med andre ord foreslått et forvaltningssystem som ikke baseres på villaksens økologiske status eller på summen av faktorer som påvirker villaksen. Dermed legger man opp til et forvaltningssystem som ikke fokuserer på oppnåelse av forvaltningsmålene i nml §§ 4 og 5.

På denne bakgrunn er mitt syn at det forvaltningssystem som etableres ved produksjonsområdeforskriften ikke ser ut til å kunne avhjelpe eventuelle pågående krenkelser av rettighetene til bevaring av villaksens produksjonsevne og mangfold etter § 112. Jeg ser snarere en fare for

verktøy for å vurdere den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for, se Innst. 361 S (2014–2015) s. 9.

ytterligere krenkelser av rettighetene etter § 112 dersom forvaltningssystemet skulle bli innført som foreslått.

4.5 Retten til kunnskap

Det genereres mye kunnskap om oppdrettsnæringens virkninger for villaks. Et problem ved fremskaffelse av kunnskap om en næring der store økonomiske interesser står på spill, er faren for at forskning og informasjon ikke blir tilstrekkelig uavhengig av næringsinteressene. Dette innebærer at det er behov for å iverksette tiltak for å sikre forskningens uavhengighet og å sikre at det finnes tilstrekkelige ressurser til å kunne generere den kunnskap som er nødvendig for å ivareta rettighetene til kunnskap om hvilke trusler oppdrettsnæringen representerer for villaksens produksjonsevne og mangfold.

Reglene som skal sikre at slik kunnskap genereres er krav om konsekvensutredninger (pbl kapittel 4 og 14), de generelle reglene om å sikre at saker er så godt opplyst som mulig (forvaltningsloven § 17), myndighetenes plikt til, så langt det er rimelig, å bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger (nml § 8), plikten for myndighetene til å ha generell miljøinformasjon som er relevant i forhold til egne ansvarsområder og funksjoner (miljøinformasjonsloven § 8), samt oppdrettsvirksomhetens plikt til å ha kunnskap om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på villaksen (miljøinformasjonsloven § 9). Dersom disse bestemmelsene etterleves kan de sikre at nødvendig informasjon innhentes. Imidlertid er myndighetenes praksis at det generelt ikke kreves konsekvensutredning av oppdrettsanlegg etter reglene i pbl, og som vist over har man ved utarbeidelsen av det nye forvaltningssystemet for oppdrettsnæringen hatt et ensidig fokus på lakselus og virkninger for villaksen.

Spørsmålet her er om private kan påberope seg rettigheter som motsvarer disse pliktene for å sikre etterlevelse. Der informasjon skal innhentes som del av en beslutningsprosess i enkeltsaker (pbl kapittel 4 og 14, forvaltningsloven § 17 og nml § 8) vil det i mange tilfeller være mulig å påstå at beslutningen er ugyldig dersom informasjonsgrunnlaget var mangelfullt. Men dersom man er misfornøyd med informasjonsinnhentingen før beslutningen er fattet, har man begrenset mulighet til å påberope seg retten til informasjon på grunnlag av disse bestemmelsene. Om domstolene vil være villige til å ta saker til behandling om at borgernes rett til informasjon er krenket på grunnlag av de generelle bestemmelsene i miljøinformasjonsloven §§ 8 og 9 er tvilsomt. Imidlertid kan det tenkes at § 112 vil kunne anvendes som et viktig støtteargument for at pliktene etter disse bestemmelsene også skal tolkes som rettighetsbestemmelser for borgerne. Samlet sett vil jeg imidlertid vurdere sannsynligheten for å vinne fram med slike søksmål som begrenset. Ved utarbeidelse av forskrifter om kapasitetsøkning eller -reduksjon etter produksjonsområdeforskriften er det uklart i hvilken utstrekning private vil kunne nå fram med påstander om at forskriftene er ugyldige på grunn av mangelfull informasjon om virkningene av kapasitetsjusteringene for villaksen.

På denne bakgrunn vil det være rom for å anvende § 112 annet ledd som selvstendig rettsgrunnlag for påstander om at retten til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen er krenket. I lys av den relativt omfattende forskningen på villaksens status og trusselfaktorer, er det er nok særlig retten til kunnskap om virkningene av planlagte inngrep som kan tenkes å være krenket.

5 Konklusjoner

Denne rapporten er i hovedsak en juridisk utredning av innholdet i regelverket om lakseoppdrett og villaks, generelle regler om vern av naturmangfold og Grunnloven § 112. Rapporten tar ikke sikte på noen endelig fastleggelse av tilstanden for atlantisk villaks og virkningene av oppdrett for villaksen.

Rapporten viser at regelverkene om oppdrett og villaks gir betydelige fullmakter til myndighetene og få motsvarende rettigheter for borgerne. Det finnes imidlertid noen miljøkvalitetsstandarder som til dels kommer til anvendelse også på villaks, og som kan tenkes å få betydning også som grunnlag for slike rettigheter, særlig på grunnlag av vannforskriften. Videre finnes det enkelte prosessuelle regler, særlig om informasjonsinnhenting og konsekvensutredninger, som kan innebære motsvarende rettigheter for borgerne. Endelig viser rapporten at de generelle reglene om naturmangfold i liten grad innebærer klare plikter for myndighetene, samt at de ikke gir rettigheter av betydning for borgerne.

I sum innebærer dette at myndighetene ikke har iverksatt alle de tiltak som er nødvendige for å gjennomføre de grunnsetninger som fremgår av § 112. Borgerne er ikke gitt slike rettigheter som er angitt i bestemmelsens første og annet ledd. På denne bakgrunn konkluderes det med at det er et betydelig rom for å påberope seg § 112 som selvstendig rettsgrunnlag i saker som dreier seg om oppdrettsnæringens virkninger for villaksen. Utfallet av slike saker vil være avhengig av hvor truet villaksen anses å være og av i hvilken grad oppdrettsnæringen anses å bidra til problemene for villaksen. Denne rapporten kan ikke ta endelig stilling til dette, men litteraturstudien av villaksens status holdt opp mot standardene i § 112 om bevaring av produksjonsevne og mangfold viser at det kan reises spørsmål om standardene er oppfylt slik situasjonen er i dag. Videre synes det å være generell enighet om at oppdrettsvirksomhet er en hovedtrussel mot villaksens produksjonsevne og mangfold.

På denne bakgrunn er et etter mitt skjønn en vesentlig mangel at man unnlot å utrede om det nye forvaltningsregimet for oppdrettsnæringen, som foreslått i stortingsmelding nr. 16 (2015–2016) og gjennomført ved produksjonsområdeforskriften, vil oppfylle kravene i § 112 første ledd om ikke å true villaksens produksjonsevne og mangfold. Det kan også reises spørsmål ved om stortingsmeldingen og oppfølgingen av den oppfylte borgernes rett til kunnskap etter § 112 annet ledd. Etter at forvaltningsregimet er vedtatt vil det særlig være aktuelt å bruke § 112 som rettsgrunnlag i forbindelse med vedtak om ny eller utvidet adgang til oppdrettsvirksomhet eller ved myndighetenes unnlattelse av å gripe inn overfor eksisterende oppdrettsvirksomhet der dette truer villaksbestander

eller truer det vernet av villaksen som er søkt oppnådd gjennom etablering av nasjonale laksevasdrag og -fjorder.

The Fridtjof Nansen Institute is a non-profit, independent research institute focusing on international environmental, energy, and resource management. The institute has a multi-disciplinary approach, with main emphasis on political science and international law. It collaborates extensively with other research institutions in Norway and abroad.



**FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE**

**Fridtjof Nansens vei 17, P.O. Box 326, NO-1326 Lysaker, Norway
Phone: (47) 67 11 19 00 – Fax: (47) 67 11 19 10 – E-mail: post@fni.no
Website: www.fni.no**