



Det juridiske fakultet

Rødt trafikklys og nedjusteringsvedtak

Forvaltningsrettslige spørsmål tilknyttet nedjustering av akvakulturtillatelser i medhold av trafikklyssystemet

Jørund Monsen

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, vår 2021

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling.....	1
1.2	Bakgrunn og aktualitet.....	2
1.3	Metodiske forhold av betydning for oppgaven.....	4
1.4	Begrepsavklaring, avgrensinger og videre fremstilling.....	5
2	Reguleringen av norsk akvakultur.....	7
2.1	Innledning.....	7
2.2	Konsesjonssystemet.....	7
2.3	Trafikklyssystemet.....	10
2.3.1	Innledning og historikk	10
2.3.2	Produksjonsområder.....	11
2.3.3	Miljøindikator.....	12
2.3.4	Kapasitetsjusteringer og unntaksregel.....	14
2.4	Hvilke hensyn skal forvaltningslovens saksbehandlingsregler ivareta og hvilken betydning har det for akvakulturnæringen?	16
3	Er vedtaket om nedjustering ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil?.....	18
3.1	Innledning.....	18
3.2	Er saken tilstrekkelig opplyst?.....	18
3.3	Har oppdretterne i tilstrekkelig grad fått anledning til å uttale seg i saken?	22
3.4	Har saksbehandlingsfeilen virket inn på vedtaket?	26
4	Beslutningsform ved nedjusteringsvedtak	31
4.1	Innledning.....	31
4.2	Konsekvenser ved valg av beslutningsform	31
4.3	Tilsier nedjusteringsvedtakets formulering og innhold anvendelse av reglene for enkeltvedtak?.....	34
5	Oppsummering og forslag til tilpasninger.....	41

Referanseliste	44
Lover	44
Konvensjoner	44
Forskrifter	44
Forarbeider	45
Rapporter og offentlige dokumenter	47
Rettspraksis	49
Juridisk litteratur	50
Artikler	51

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Tema for avhandlingen er forvaltningsvedtak om reduksjon i retten til å utnytte en allerede tildelt eller kjøpt tillatelse til å drive akvakultur. Mer spesifikt er oppgavens formål å avdekke hvilke krav som stilles til forvaltningens saksbehandling i forbindelse med vedtak om nedjustering i produksjonskapasitet i medhold av trafikkløssystemet.

Noe forenklet kan trafikkløssystemet forklares ved at omfanget av produksjonen i oppdrettsnæringen skal tilpasses miljøets tålegrense. På bakgrunn av akvakulturnæringens påvirkning på miljøet innenfor et avgrenset geografisk område, gis områdene grønt, gult eller rødt lys. Derfor har systemet fått navnet trafikkløssystemet. Konsekvensen ved grønt lys er tilbud om vekst, mens det ved gult lys ikke røres ved produksjonskapasiteten. Ved rødt lys skal derimot produksjonskapasiteten i området ned, og oppdrettere i disse områdene får ikke utnytte sine tillatelser fullt ut. Hensikten med systemet er å legge til rette for en forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i oppdrettsnæringen.¹

Akvakulturloven² § 9 tredje ledd gir Nærings- og fiskeridepartementet (heretter departementet eller NFD) myndighet til å foreta nedjusteringstiltak i produksjonskapasitet innenfor ett eller flere angitte områder. Den første fargeleggingen med etterfølgende nedtrekk i produksjonskapasitet ble gjort i 2020. Kapasitetsjusteringsforskriften³ § 3 tredje ledd, jf. § 21 påla konsesjonshaverne i to områder å nedjustere produksjonen. Avhandlingen vil ta utgangspunkt i nedjusteringsvedtaket og departementets prosess ved utarbeidelsen av forskriften.

Oppgaven reiser to hovedproblemstillinger. For det første om vedtak om nedjustering av produksjonskapasitet i medhold av trafikkløssystemet oppfylder kravene som stilles i forvaltningslovens saksbehandlingsregler vedrørende forskrifter. Den andre hovedproblemstillingen er å redegjøre for virkningssiden av vedtakskategoriseringen som enten enkeltvedtak eller forskrift, og om nedjusteringsvedtak etter sin formulering og innhold aktiverer rettigheter som tilkommer for part i enkeltvedtak.

¹ Meld.St. 16 (2014–2015) s. 8-9

² Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven)

³ Forskrift 04. februar 2020 nr. 105 om kapasitetsjusteringer for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2020 (heretter kapasitetsjusteringsforskriften)

1.2 Bakgrunn og aktualitet

Eksporsten av norsk sjømat har vokst enormt siden den spede begynnelsen på 1960-tallet og er i dag blitt blant de største eksportnæringene i landet. I 2020 eksporterte Norge sjømat for 105 milliarder kroner, og til sammen 2,7 millioner tonn.⁴ Av disse kommer 70 milliarder fra eksport av laks, med et volum på 1,1 millioner tonn.⁵

I 2012 ble rapporten «Verdiskapning basert på produktive hav i 2050» utgitt. Rapporten peker på et omsetningspotensial på om lag 238 milliarder kroner i 2050, med et volum på 5 millioner tonn for næringene innen havbruk, laks og ørret. Rapporten uttrykker imidlertid at en forutsetning for at man skal kunne komme dit, er at næringen får bukt med de miljømessige utfordringer som foreligger, herunder lakselus.⁶

Miljøutfordringene tilknyttet lakselus er en sentral årsak til at produksjonen i oppdrettsnæringen har stagnert noe de siste årene.⁷ Problemet representerer også en økonomisk utfordring for konsesjonsinnehaverne. I en undersøkelse fra 2018 estimeres utgiftene for oppdretterne for å holde lusenivåene under kontroll til å være i overkant av 5,2 milliarder kroner.⁸ Og dette er kun snakk om de direkte kostnader. I tillegg kommer betydelige indirekte kostnader, som for eksempel produksjon av større smolt, som gir mindre lus på fisken. Oppdrettsnæringen har dermed selv en betydelig egeninteresse i løse problemene med lakselus.

Villaksbestandene har også måtte betale dyrt for skadene lakselus påfører. Siden 1970 har utviklingen for villaksen vært negativ i hele Nord-Atlanteren, og man har i Norge redusert fangsten med om lag 75 %.⁹ Vitenskapelig råd for lakseforvaltning (VRL) gir årlig ut rapporter om statusen og trusler mot den norske villaksen. I rapporten for 2020 påpeker rådet at det er rømt oppdrettslaks og lakselus som er de største truslene mot villaks, og at det er lakselus som har den største risikoen for å gjøre ytterligere skader.¹⁰ Norge er gjennom

⁴ Fiskeri- og sjømatminister Ingebrigtsen (2020).

⁵ Nilsen (2021)

⁶ DKNVS og NTVA (2012) s. 40

⁷ Mellbye (2018) s. 69 og 109

⁸ Berglihn (2019)

⁹ Meld.St. 16 (2014–2015) s. 37

¹⁰ Vitenskapelig råd for lakseforvaltning (2020) s. 11

konvensjonen om bevaring av laks i det nordlige Atlanterhav (NASCO) særlig forpliktet til å ivareta den atlantiske villaksen.

På bakgrunn av miljøutfordringene lanserte regjeringen i Meld.St. 16 (2014–2015) (heretter omtalt som havbruksmeldingen) fra 2015 et nytt system for regulering av produksjonskapasitet i lakseoppdrett. Det uttales i meldingen at «Hovedmålet med meldingen er å drøfte hvordan Norge kan øke verdiskapningen basert på forutsigbar bærekraftig vekst og bedre miljøtilpasning i oppdrettsnæringen.»¹¹

Begrunnelsen for innføringen av systemet drøftes inngående i meldingen. For det første har tidligere tildelinger av tillatelser skjedd sporadisk og på veldig varierende premisser. Med innføringen av trafikklyssystemet ønsker man at vilkårene for vekst skal ligge fast, og at vurderingene for både vekst og reduksjon gjøres på et objektivt grunnlag ut fra forhåndsbestemte kriterier.¹² Dette bidrar til økt forutsigbarhet. For det andre bygger systemet på en erkjennelse om at miljøavtrykket fra lakseoppdrett ikke bare kan måles på lokalitetsnivå, men må måles i et større avgrenset geografisk område.¹³

Den videre gangen i utformingen av trafikklyssystemet var at man i 2017 innførte produksjonsområdeforskriften¹⁴. Forskriften deler kysten opp i 13 ulike produksjonsområder, jf. § 3. Videre fastsetter forskriften § 8 første ledd at produksjonskapasiteten i hvert av disse produksjonsområdene skal reguleres i samsvar med «... områdets miljømessige bærekraft.» Etter andre ledd er den eneste miljøindikatoren i systemet påvirkningen av lakselus på vill laksefisk. Videre skal departementet annet hvert år fargelegge produksjonsområdene basert på miljøindikatoren, jf. § 8 tredje ledd.

Nedjusteringer vil medføre store økonomiske konsekvenser. I forbindelse med nedjusteringen i 2020, er det anslått en samlet tapt verdiskapning på om lag 430 millioner kroner årlig for et av produksjonsområdene som er pålagt nedjustering.¹⁵ Modellene som skal angi miljøsituasjonen og det faglige grunnlaget som utgjør departementets avgjørelsesgrunnlag er

¹¹ Meld.St. 16 (2014–2015) s. 8

¹² *Op.cit.* s. 9

¹³ *Op.cit.* s. 50

¹⁴ Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften)

¹⁵ Bringslid (2021)

omstridte.¹⁶ Kravene til saksbehandlingen i forvaltningen er ulik etter hvorvidt vedtaket kategoriseres som et enkeltvedtak eller en forskrift. Det reiser spørsmål om saksbehandlingsprosessen ved nedjustering av produksjonskapasitet i medhold av trafikklyssystemet i tilstrekkelig grad setter oppdretterne i stand til å ivareta sine interesser.

I etterkant av den første nedjusteringen som følge av trafikklyssystemet varslet oppdretterne i ett av disse produksjonsområdene (Produksjonsområde 4) at de kom til å gå til søksmål mot staten med påstand om at vedtaket om nedjustering er ugyldig. Denne saken går for domstolene mens denne oppgaven skrives.

1.3 Metodiske forhold av betydning for oppgaven

Som store deler av miljøforvaltningsretten, er reguleringen av norsk akvakultur underlagt omfattende fullmaktslovgivning.¹⁷ Med fullmaktslovgivning menes bestemmelser som gir andre forvaltningsorganer kompetanse til å gi utfyllende bestemmelser.¹⁸ Det medfører at store deler av akvakulturlovgivningen er gitt ved forskrifter, herunder trafikklyssystemet. Rammene for trafikklyssystemet er trukket opp gjennom produksjonsområdeforskriften. De mest inngående forarbeidsdokumentene til forskriften er havbruksmeldingen og Høringsnotat – Implementering av Meld.St. 16 (2014–2015).

Det er derfor hensiktsmessig å knytte noen kommentarer til den rettskildemessige vekten av forarbeider til forskrifter. Begrunnet i at forarbeider til forskrifter ikke er like grundige som lovforarbeider og heller ikke ofte allment tilgjengelige, mener Skoghøy at de heller ikke kan tilskrives den samme vekt som lovforarbeider.¹⁹ Forarbeidene til trafikklyssystemet er imidlertid meget grundige og tilgjengelig for allmenheten. Dette tilsier at forarbeidene til trafikklyssystemet kan vektlegges mer enn Skoghøys utgangspunkt.

Som en konsekvens av at det i flere juridiske miljø var reist spørsmål ved det rettslige grunnlaget for eventuelle nedjusteringer i produksjonskapasitet, ble det foretatt endringer i akvakulturloven § 9 i forkant av vedtaket for nedjustering av produksjonskapasitet. Hensikten med lovendringen var å klargjøre det rettslige grunnlaget for gjennomføringen av nedtrekk, og dermed redusere motivene for søksmål i etterkant av et nedjusteringsvedtak.²⁰

¹⁶ Fanghol (2021a)

¹⁷ Bugge (2019) s. 46

¹⁸ Eckhoff/Smith (2018) s. 53

¹⁹ Skoghøy (2018) s. 75

²⁰ Prop.95 L (2018-2019) s. 6-7

Forarbeidene til lovendringen presiserer og behandler flere av de rettslige problemstillingene som også er behandlet i forarbeidene til forskriften. Ved vektingen av rettskildene, må dermed dette lovforarbeidet veie tyngre enn forarbeidene til forskriftene som innfører trafikklyssystemet.

Avhandlingen vil på enkelte punkter bruke uttalelser fra Sivilombudsmannen²¹ og lovavdelingen²². Begge instanser uttaler seg på bakgrunn av høy fagkunnskap, og forvaltningen vil som oftest innrette seg etter deres uttalelser. De har derimot ingen domstollignende kompetanse til å bestemme hva som er gjeldende rett. Uttalelsenes rettskildemessige vekt må derfor kartlegges ved en vurdering av kvaliteten på argumentasjonen og hvorvidt uttalelsene har utviklet seg til en festnet praksis.²³

1.4 Begrepsavklaring, avgrensinger og videre fremstilling

Begrepet «akvakultur» er definert i akvakulturloven § 2 første ledd første punktum som «produksjon av akvatiske organismer.» Forarbeidene til akvakulturloven betegner «akvakulturnæringen» som «alle juridiske og fysiske personer som driver akvakultur.»²⁴

Oppgaven vil behandle kommersielle tillatelser til akvakultur av matfisk med laks, ørret og regnbueørret i sjø. Trafikklyssystemet er avgrenset til å gjelde bare disse tillatelsene, jf. produksjonsområdeforskriften § 2 andre ledd første punktum. Når begrepene «oppdretterne», «næringsaktørene» og lignende brukes, er det innehaverne av disse tillatelsene som det henvises til. En annen naturlig avgrensing av oppgavens tema følger av bestemmelsens andre ledd andre punktum, hvor det fremkommer at trafikklyssystemet gjelder regulering på produksjonsområdenivå, og ikke på lokalitetsnivå.

Avhandlingen vil behandle forvaltningsrettslige spørsmål som reiser seg ved reduksjon, altså rødt trafikklys. Denne avgrensingen mot gult og grønt lys er valgt fordi det er ved en reduksjon næringsaktørene har størst behov for prosessuelle regler som gjør de i stand til å kunne ivareta sine interesser.

Nedtrekk som følge av trafikklyssystemet reiser også spørsmål om reglenes forhold til Grunnloven § 97 om tilbakevirkende lovgivning. Dette ble drøftet inngående i forarbeidene til

²¹ Stortingets ombudsmann for forvaltningen

²² Justisdepartementets lovavdeling

²³ Skoghøy (2018) s. 234-236

²⁴ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 53

akvakulturloven § 9 tredje ledd,²⁵ og blant annet advokatforeningen uttrykte i sitt høringsvar uenighet til departementets vurderinger på dette punkt.²⁶ En analyse av innholdet i tilbakevirkningsforbudet krever imidlertid en inngående behandling som av plasshensyn ikke kan gjøres i denne avhandlingen. Av samme årsak er heller ikke nedjusteringsvedtaket og forholdet til vernet om eiendomsrett etter EMK P1-1 viet oppmerksomhet.

Innledningsvis i avhandlingen vil jeg redegjøre for den generelle reguleringen av norsk akvakultur, herunder konsesjonssystemet. Deretter vil jeg gi en innføring i selve trafikklyssystemet, og hvilke hensyn ved forvaltningens saksbehandling som gjør seg særlig gjeldende for aktører i akvakulturnæringen.

Jeg vil deretter avdekke om en nedjustering slik trafikklyssystemet er innrettet i tilstrekkelig grad tilfredsstillende kravene som stilles til saksbehandlingen ved forskrifter. Avslutningsvis redegjør jeg for konsekvensene ved beslutningsform, og om nedjusteringsvedtakets innretning og hensynet til rettssikkerhet tilsier at oppdretterne må tillegges rettighetene som i utgangspunktet bare tilkommer parter i saker om enkeltvedtak.

²⁵ Prop.95 L (2018–2019) s. 32

²⁶ Advokatforeningen (2019) s. 4

2 Reguleringen av norsk akvakultur

2.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg innledningsvis gi en fremstilling av den generelle reguleringen av oppdrettsnæringen, herunder konsesjonssystemet. Begrunnelsen for dette er at reglene i trafikklyssystemet kommer i tillegg til og griper inn i reguleringen på konsesjonsnivå. Det er dermed en forutsetning å ha kjennskap til den generelle reguleringen av oppdrettsnæringen for å forstå trafikklyssystemets funksjon som reguleringsverktøy.

Jeg vil deretter belyse de viktigste sidene ved trafikklyssystemet, før jeg avslutningsvis redegjør for viktige prinsipper ved forvaltningsrettslig saksbehandling og betydningen disse har for oppdrettsaktørene.

2.2 Konsesjonssystemet

Adgangen til å drive med akvakultur reguleres gjennom et konsesjonssystem. Et konsesjonssystem kan forklares ved at det er oppstilt et generelt forbud mot drift, og at eventuelle næringsutøvere er avhengig av tillatelse gitt av myndighetene for å kunne utøve næringsvirksomheten.²⁷ På denne måten kan det offentlige kontrollere næringen ved å stille nærmere vilkår og plikter for hvordan virksomheten skal drives.²⁸ Bruken av konsesjonssystemer er vanlig i næringer hvor driften utgjør en potensiell skade for miljøet, som eksempelvis ved petroleumsvirksomhet og akvakultur.

Det følger av akvakulturloven § 4 at akvakulturnæringen er underlagt adgangsregulering. Etter første ledd er det opp til departementet å bestemme hvorvidt tillatelsen skal gis eller ikke. Ordlyden tilsier at vurderingen hører inn under forvaltningens frie skjønn, og det samme er forutsatt i forarbeidene.²⁹ Bestemmelsens andre ledd oppstiller et generelt forbud mot utøvelse av akvakultur uten å være registrert som innehaver av akvakulturtillatelse i akvakulturregisteret. Dette generelle forbudet kommer enda tydeligere frem av laksetildelingsforskriften³⁰ § 5 første ledd, hvor det uttrykkelig heter at «Ingen kan drive akvakultur uten tillatelse».

²⁷ Eckhoff/Smith (2018) s. 438

²⁸ Bugge (2019) s. 38

²⁹ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 57

³⁰ Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften)

Begrunnelsen for et tillatelseskrav er for det første at forvaltningen på denne måten kan ivareta overordnede samfunnsmessige hensyn som den enkelte næringsaktør ikke har samme incentiv til, herunder hensyn til miljøet og en optimal foredling av kysten.³¹ For det andre er det stor etterspørsel etter tillatelser til kommersiell produksjon av matfisk av laks, ørret og regnbueørret, som gjør det nødvendig for myndighetene å kontrollere produksjonen av hensyn til markedet. Som en konsekvens av adgangsbegrensningen blir oppdrettstillatelsene meget verdifulle.³² Det gjør at tillatelsens verdi kan bli en del av finansieringsgrunnlaget til oppdretterne,³³ noe som stimulerer til ytterligere investeringer og utvikling av næringen.

Innholdet i en akvakulturtillatelse kommer til uttrykk i akvakulturloven § 5 første ledd. Det følger av ordlyden at tillatelsen gir rett til produksjon av bestemte arter under de til enhver tid bestemte begrensninger hva gjelder tillatelsens omfang. Videre gjelder tillatelsen på et bestemt avgrenset geografisk område. Disse to elementene i en akvakulturtillatelse omtales gjerne som «konesjon/ tillatelse på selskapsnivå»³⁴ og «lokalitetstillatelse».

Utgangspunktet for tildeling og utvidelse av allerede eksisterende tillatelse på selskapsnivå reguleres av akvakulturloven § 7. Bestemmelsen gir for hver tildelingsrunde departementet mulighet til å ved forskrift bestemme hva oppdretterne skal vurderes etter. Det er denne som har vært grunnlaget for de såkalte «konesjonsrundene», som har vært måten man har tildelt nye tillatelser på siden 1980-tallet.³⁵ Departementets skiftende målsetninger ved tildelingsprosessen har medført uforutsigbarhet for oppdretterne. Både tildeling og økning på allerede eksisterende tillatelser vil etter innføringen av trafikklyssystemet skje i henhold til reglene som følger systemet, som jeg kommer tilbake til i punkt 2.3 nedenfor.

I tillegg til tillatelse på selskapsnivå, kreves også lokalitetstillatelse, som inneholder en tillatelse til å bruke et bestemt geografisk avgrenset område til akvakultur. Hovedregelen for tildeling av lokalitetstillatelse reguleres av akvakulturloven § 6. Siden trafikklyssystemet ikke

³¹ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 57

³² Mellbye (2018) s. 68

³³ Etter akvakulturloven §§ 19 og 20 kan en akvakulturtillatelse både omsettes og pantsettes

³⁴ Mellbye (2018) s. 68 Bruker betegnelsen «oppdrettstillatelse». Dette kan bli noe forvirrende, da dette begrepet også kan brukes med henblikk på akvakulturtillatelsen i sin helhet. I havbruksmeldingen er denne delen av tillatelsen omtalt som «tillatelse på selskapsnivå/ tillatelsesnivå», se Meld.St. 16 (2014–2015) s. 29

³⁵ Se Meld.St. 16 (2014–2015) s. 31-32 for fullstendig oversikt over tildelingsrunder

omfatter regulering på lokalitetsnivå,³⁶ vil denne tillatelsen ikke bli gjenstand for nærmere behandling.³⁷

Det er etter akvakulturloven § 7 første ledd bokstav e forutsatt at myndighetene har anledning til å ta betalt for tildeling av tillatelse, og etter andre ledd ligger samme forutsetning til grunn hva gjelder utvidelser i størrelse på allerede tildelte tillatelser. Størrelsen på vederlag fastsettes for den enkelte tildelingsrunde.³⁸ Begrunnelsen for adgangen til vederlag er etter forarbeidene blant annet at konsesjonene gir en beskyttet rett til næringsutøvelse, markedet fremstår stabilt og mulighetene for fortjeneste er gode. I tillegg peker departementet på at slik reguleringen hadde vært tidligere, medførte at useriøse aktører kunne bli tildelt tillatelser vederlagsfritt, for så å overdra konsesjonen med stor fortjeneste.³⁹

Ved auksjonen for produksjonskapasitet i etterkant av siste fargelegging i medhold av trafikklyssystemet i 2020 ble det betalt skyhøye 6 milliarder kroner for om lag 27 000 tonn MTB.⁴⁰ Dette tilsvarer en gjennomsnittlig pris på om lag 171 millioner kroner for en standard konsesjon. Et spørsmål som reiser seg i lys av innbetalinger av så store summer, er om det legger begrensinger på departementets myndighetsutøvelse i form av reduksjon av produksjonskapasitet. Temaet er behandlet i forarbeidene til både innføringen av vederlag og videreføringen av denne i nåværende akvakulturlov. Departementet har ved begge anledninger fremholdt at vederlaget ikke gir rettigheter utover den driften som det til enhver tid gjeldende regelverk legger opp til. Myndighetens adgang til å stille vilkår, endre betingelsene for oppdrettsvirksomheten eller tilbaketrekking av tillatelsen, berøres heller ikke av hjemmelen til å ta vederlag for tillatelse. Det presiseres også at den økonomiske risikoen ved å få tildelt konsesjon mot vederlag hviler på næringsutøverne.⁴¹ Som det klare utgangspunkt har konsesjonshaverne heller ingen beskyttelse mot ny lovgivning eller strengere miljørelaterte driftskrav,⁴² slik trafikklyssystemet representerer.

Omfanget av produksjonen tilknyttet oppdrettstillatelsene har vært endret flere ganger.⁴³ Dagens begrensing gjøres ved en regulering av biomasse. Biomassen defineres i

³⁶ Produksjonsområdeforskriften § 2 andre ledd andre punktum

³⁷ Se Mellbye (2018) s. 120–158 for fullstendig behandling

³⁸ Laksetildelingsforskriften § 16 første ledd

³⁹ Ot.prp. nr. 65 (2000–2001) s. 15

⁴⁰ Fiskeridirektoratet (2020a)

⁴¹ Ot.prp. nr. 65 (2000–2001) s. 18 og ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 61

⁴² Eckhoff/Smith (2018) s. 447

⁴³ Se Mellbye (2018) s. 20–22 og Meld.St. 16 (2014–2015) s. 31 boks 5.3 for fullstendig oversikt

laksetildelingsforskriften § 4 bokstav c som «den til enhver tid stående mengde av levende fisk (målt i kilo eller tonn).», altså den totale vekten av fisk som til enhver tid står i oppdrettsanlegget. Biomasse som måleenhet brukes i flere sammenhenger i tilknytning til oppdrettstillatelsen. For det første skal biomassen for hver akvakulturtillatelse ikke overstige den maksimalt tillatte biomassen som følger av tillatelsen.⁴⁴ Denne øvre grensen for biomasse er satt til 780 tonn for en standard tillatelse⁴⁵, mens den for tillatelser i Troms og Finnmark er 900 tonn.⁴⁶

For det andre har konsesjonshavere innen samme konsern mulighet til etter søknad å få innvilget et felles biomassetak.⁴⁷ Reglene om konsernbiomasse gir oppdretterne større fleksibilitet, og har bidratt til å optimalisere produksjonen av fisk fordi oppdretterne kan organisere driften på en bedre måte. Ved effektiv utnyttelse av biomassereglene kan oppdretterne fortløpende slakte ut og selge fisk samtidig som man holder biomassen til enhver tid helt opp mot det maksimale biomassetaket.⁴⁸ Reguleringen av biomasse må ses i lys av produksjonstiden for slakteklar oppdrettslaks, som er fra 12-18 måneder.⁴⁹

2.3 Trafikklyssystemet

2.3.1 Innledning og historikk

I denne delen av oppgaven vil jeg gi en fremstilling av trafikklyssystemet som forvaltningsverktøy og begrunnelsen for det. Kort sagt kan systemet beskrives som et reguleringsverktøy for produksjonskapasiteten av oppdrettslaks. Miljøpåvirkningen fra oppdrettsnæringen i hvert produksjonsområde er bestemmende for hvorvidt det gis tilbud om vekst i produksjonskapasitet ved grønt lys, uendret produksjonskapasitet ved gult og nedjustering av produksjonskapasitet ved rødt lys.

Selv om systemet fremdeles er nokså nytt og den første fargeleggingen med nedjustering som konsekvens skjedde i 2020, går fremveksten av trafikklyssystemet relativt langt tilbake. Allerede i 2011 foreslo et ekspertutvalg i en rapport på bestilling fra det daværende fiskeri- og kystdepartementet at kysten burde deles inn i produksjonsområder med bakgrunn i

⁴⁴ Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) § 47 første ledd

⁴⁵ Laksetildelingsforskriften § 15 første ledd

⁴⁶ Laksetildelingsforskriften § 15 andre ledd

⁴⁷ Akvakulturdriftsforskriften § 48

⁴⁸ Mellbye (2018) s. 69

⁴⁹ Hansen (2019)

«smitteforebyggende branngater». I samme rapport ble også tanken om indikatorer for miljømessig bærekraft lansert, og at produksjonsomfanget skulle baseres på tilstanden i produksjonsområdet, ikke bare på lokalitetsnivå.⁵⁰

Forslagene fra arealutvalget ble videreført i stortingsmeldingen «Verdens fremste sjømatnasjon» fra 2013. Regjeringen uttrykte i meldingen et ønske om blant annet utarbeidelse av indikatorer for rømming og lakselus, opprettelse av produksjonsområdet og et økt fokus på områdeforvaltning foran lokalitetsforvaltning. Det er i stor grad disse planene som er videreført og videreutviklet i havbruksmeldingen fra 2015. Regelverket for trafikksystemet er innført ved produksjonsområdeforskriften, som trekker opp rammene for systemet. Formålet med systemet fremkommer av produksjonsområdeforskriften § 1. Hensikten er å fremme næringens «lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en miljømessig bærekraftig utvikling og bidra til verdiskapning på kysten», som skal oppnås «ved opprettelse av produksjonsområder og regulering av produksjonskapasitet for akvakultur med laks, ørret og regnbueørret».

2.3.2 Produksjonsområder

Ved innføringen av produksjonsområdeforskriften i 2017 ble kysten delt inn i 13 ulike produksjonsområder. Hvordan disse geografisk er avgrenset følger av produksjonsområdeforskriften § 3 første ledd. Produksjonsområdene skal brukes som geografiske enheter for reguleringen av produksjonskapasitet på konsesjon og tillatelsesnivå.⁵¹ Hver enkelt oppdrettstillatelse skal være tilknyttet ett produksjonsområde,⁵² og reglene for hvilket produksjonsområde tillatelsen skal plasseres i er gitt i produksjonsområdeforskriften §§ 4-7.

Det er flere grunner til at man valgte å dele kysten inn i produksjonsområder. For det første så man at de tiltak som allerede forelå på lokalitetsnivå ikke i tilstrekkelig grad ivaretok kravene til en akseptabel samlet miljøpåvirkning. Dette skyldes at lakselus spres med vannstrømmer og derfor påvirker også anlegg utenfor sitt eget.⁵³ Lusetallene fra enkeltanlegg gir dermed ikke et dekkende bilde av lusesituasjonen i et større geografisk område. I arbeidet med hvor grensene for de ulike områdene skulle gå, var det derfor et overordnet mål at

⁵⁰ Arealutvalget (2011) s. 139-140

⁵¹ Høringsnotat - Implementering av Meld.St. 16 (2014–2015) s.6

⁵² Laksetildelingsforskriften § 33

⁵³ Meld.St. 16 (2014–2015) s. 50

områdeinndelingen skulle minimere smitte av lakselus på tvers av produksjonsområdene. Et annet hensyn som er søkt ivaretatt ved grensdragningene er at det innad i hvert område skal være en nokså lik smittesituasjon på lokalitetene, slik at produksjonsområdet på en naturlig måte skal kunne forvaltes som en enhet.⁵⁴

Figur 1: Vedlegg 1 til produksjonsområdeforskriften. Produksjonsområdenes geografiske avgrensing:



2.3.3 Miljøindikator

Påvirkningen på miljøet skal måles ved hjelp av miljøindikatorer.⁵⁵ Systemets per nå eneste miljøindikator og klassifiseringen av påvirkningen kommer til uttrykk i produksjonsområdeforskriften § 8 andre ledd

«Påvirkningen av lakselus (*Lepeophtheirus salmonis*) på vill laksefisk er miljøindikator. Departementet vurderer om miljøpåvirkningen i et produksjonsområde er akseptabel, moderat eller uakseptabel.»

Indikatorer brukes for å angi forhold som ikke lar seg måle direkte, og skal angi et forhold i en målbar størrelse. Det ville vært altfor kostbart og ressurskrevende for departementet å til

⁵⁴ Havforskningsinstituttet (2015) s. 3

⁵⁵ Produksjonsområdeforskriften § 8 første ledd andre punktum

enhver tid gjøre faktiske målinger som påviste akvakulturnæringens påvirkning på miljøet. Derfor skal miljøindikatorerne for trafikkløssystemet gi uttrykk for miljøtilstanden eller endringer i miljøtilstanden i hvert produksjonsområde, og sikre at miljøets bæreevne ikke overstiges.⁵⁶

Hva som ligger i gradene av miljøpåvirkning er nærmere beskrevet i havbruksmeldingen. Den faglige vurderingen knyttet til grenseverdiene gjøres på bakgrunn av hvor stor sannsynlighet det er for at populasjonen av vill laksefisk dør som følge av luseinfeksjon. En lav påvirkning betyr at det er sannsynlig at under 10% av populasjonen dør som følge av luseinfeksjon. Denne kategorien gir produksjonsområdet «grønt lys». Moderat påvirkning tilsier at det er sannsynlig at mellom 10 og 30 % av populasjonen dør og området farges gult, mens høy risiko medfører at det er sannsynlig at over 30 % av villakspopulasjonen dør som følge av luseinfeksjon og områder med denne miljøsituasjonen vurderes til rødt lys.⁵⁷ På grunn av manglende kunnskap om de øvrige artene, har «vill laksefisk» i produksjonsområdeforskriften § 8 andre ledd ved alle vurderingene hittil blitt innsnevret til å gjelde bare utvandrende post-smolt av laks.⁵⁸

Det er departementet som skal vurdere om miljøpåvirkningen er akseptabel, moderat eller uakseptabel, jf. produksjonsområdeforskriften § 8 andre ledd andre punktum. Dette har i praksis blitt gjort ved oppnevning av en styringsgruppe, som igjen har opprettet en ekspertgruppe med særlig kompetanse på området. Ekspertgruppen utarbeider årlige rapporter om lakseluspåvirkning, og disse sammenfattes av styringsgruppen. Annethvert år, sammenfallende med departementets fargelegging etter produksjonsområdeforskriften § 8 tredje ledd, gir styringsgruppen på bakgrunn av ekspertgruppens rapport miljøfaglige råd til departementet om miljøsituasjonen. Det er likevel departementet som avgjør fargeleggingen av produksjonsområdene, jf. § 8 andre ledd andre punktum.

Selv om næringen også har andre miljøutfordringer, er ikke alle miljøpåvirkninger like egnet til å utgjøre en målbar størrelse i form av en miljøindikator.⁵⁹ For det første peker regjeringen i havbruksmeldingen på at lakselus er den eneste sykdommen i oppdrett som utgjør en kjent

⁵⁶ Meld.St. 16 (2014–2015) s. 54

⁵⁷ *Op.cit.* s. 60 Tabell 10.1 Grenseverdier for lakselusindikator.

⁵⁸ Ekspertgruppen (2019a) s. 6

⁵⁹ Meld.St. 16 (2014–2015) s. 54

og målbar miljøpåvirkning på villfisken.⁶⁰ For det andre er denne miljøpåvirkningen den mest akutte utfordringen næringen har, i tillegg til at kontroll og tilsyn med lakselus på lokalitetsnivå ikke har gitt tilstrekkelige resultater.⁶¹ Regjeringen viser også til at det er klar sammenheng mellom stående biomasse i anleggene, og det smittepresset som villfisken blir eksponert for.⁶² Samtidig åpner meldingen opp for at flere miljøindikatorer kan komme senere, og nevner spesifikt en indikator for utslipp fra oppdrettsanlegg.⁶³

En åpenbar svakhet ved systemet slik det opereres med bare én miljøindikator, er at det gir et unyansert bilde av miljøsituasjonen i produksjonsområdene. Dette kan gi uheldige resultater for både miljøet og oppdretterne. En kan særlig se for seg situasjonen hvor andre miljøpåvirkninger, for eksempel rømming eller utslipp, tilsier at økning i produksjonskapasitet er miljømessig uforsvarlig til tross for lavt smittepress av lakselus. I motsatt retning kan miljøindikatoren for lakselus gi et bilde på en negativ miljøtilstand, mens produksjonsområdet med henblikk på andre miljøpåvirkninger driftes miljøvennlig og samlet sett er tilfredsstillende.

2.3.4 Kapasitetsjusteringer og unntaksregel

Hovedregelen for hvordan departementet skal regulere produksjonskapasiteten i produksjonsområdene er at den skal reguleres i samsvar med områdets miljømessige bærekraft, jf. produksjonsområdeforskriften § 8 første ledd første punktum. Alternativene for regulering fremkommer av produksjonsområdeforskriften §§ 9-11. I områder som fargelegges rødt, kan departementet nedjustere produksjonskapasiteten, jf. § 9. De gule områdene kan departementet avstå fra å endre, jf. § 10. Er miljøpåvirkningen akseptabel og området farges grønt, kan departementet lyse ut tilbud om både nye tillatelser og økt produksjonskapasitet på eksisterende tillatelser, jf. § 11. Vurderingen om endringer i produksjonskapasitet skal etter § 8 tredje ledd gjøres annethvert år.

Selv om departementets justering av produksjonskapasitet i lys av miljøpåvirkningen er omtalt som en «handlingsregel»⁶⁴, overlater produksjonsområdeforskriften §§ 9-11 et «kan»-skjønn til forvaltningen. Departementet er dermed ikke pliktig til å foreta økninger eller

⁶⁰ *Op.cit.* s. 55

⁶¹ *Op.cit.* s. 60

⁶² *Op.cit.* s. 55

⁶³ *Op.cit.* s. 62

⁶⁴ Meld.St. 16 (2014–2015) s. 47

nedjusteringer i tråd med de naturfaglige vurderingene av miljøet i produksjonsområdene. Skal imidlertid formålene om forutsigbarhet og miljømessig bærekraftig vekst oppnås, er systemet avhengig av at departementets vurderinger er lojale mot det som fremkommer av ekspertgruppens rapport og styringsgruppens råd.

På bakgrunn av at departementets avgjørelse om endring i produksjonskapasitet gjøres hvert andre år, mens det utarbeides rapporter om miljøstatus årlig, vil det kunne oppstå situasjoner hvor miljøtilstanden er vurdert annerledes innbyrdes de to årene. I slike tilfeller vil departementet kunne se om pilen peker oppover eller nedover, og i en helhetsvurdering også ta hensyn til samfunnsøkonomiske konsekvenser.⁶⁵ Vurderingen av eventuelle nedjusteringer eller tilbud om vekst må også gjøres i samsvar med miljønormen i akvakulturloven § 10 første ledd, som oppstiller et generelt krav om at akvakultur skal drives på en miljømessig forsvarlig måte. Dette tilsier at også andre vurderingsmomenter enn bare lakselus kan gjøre seg gjeldende.

Ved akseptabel miljøpåvirkning og tilbud om vekst, oppjusteres produksjonskapasiteten med 6 prosent totalt, jf. produksjonsområdeforskriften § 13 første ledd. Ved kapasitetsjusteringen som ble gjort i 2020 ble økningen gjort ved tilbud om 1 prosent til fastpris pålydende 156 000 kroner per tonn økning på tillatelsen.⁶⁶ De resterende 5 prosent av den totale økningen ble lagt ut på auksjon sommeren 2020, og all tilgjengelig produksjonskapasitet på om lag 27 000 tonn ble kjøpt.⁶⁷ Produksjonsområdeforskriften inneholder ingen lignende bestemmelse for størrelsen av en nedjustering i produksjonskapasitet. I havbruksmeldingen er det forutsatt at også nedjusteringer skal skje med 6 prosent.⁶⁸ Oppdretterne har etter produksjonsområdeforskriften § 9 andre ledd 6 måneder på seg før nedjusteringen skal være foretatt. Selve tillatelsen endres ikke, men de som omfattes av nedtrekket pålegges å bare kunne utnytte tillatelsen med inntil 94 % av tillatelsens omfang.⁶⁹

Det er likevel muligheter for oppdretterne å søke om vekst eller unntak fra nedjustering uavhengig fargeleggingen, jf. produksjonsområdeforskriften § 12. Bestemmelsen oppstiller svært strenge krav til lusetalene på lokalitetene. Generell områderegulering er et

⁶⁵ *Op.cit.* s. 49

⁶⁶ Kapasitetsjusteringsforskriften §§ 4 og 7

⁶⁷ Fiskeridirektoratet (2020a)

⁶⁸ Meld.St. 16 (2014–2015) s. 48

⁶⁹ Kapasitetsjusteringsforskriften § 21 første ledd

grunnpremiss for trafikklyssystemet, og unntaksordningen bryter med dette. Bakgrunnen for ordningen er at det vil være urimelig å pålegge aktører redusert produksjonskapasitet når reduksjonen ikke vil bedre miljøsituasjonen.⁷⁰ For oppdrettere med så lave lusenivåer at de ikke kan være bidragsytere til at et område blir fargelagt rødt, er det en viktig ordning, og vil også stimulere til økt miljøvennlig drift.

2.4 Hvilke hensyn skal forvaltningslovens saksbehandlingsregler ivareta og hvilken betydning har det for akvakulturnæringen?

Et sentralt begrep i forbindelse med forvaltningslovens saksbehandlingsregler er rettssikkerhet. Begrepet er hyppig brukt i juridisk terminologi i ulike sammenhenger og rettsområder, men det er neppe særlig tvil om hvilke hovedelementer begrepet rommer. Rettssikkerhet brukes gjerne som en samlebetegnelse på at det anvendes regler som forhindrer overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, at den private har anledning til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine interesser.⁷¹

Kontradiksjonsprinsippet utgjør en viktig del av kravene til rettssikkerhet. Kjernen i kontradiksjonsprinsippet på forvaltningsrettens område er at den som berøres av offentlig forvaltning har mulighet å ivareta sine interesser gjennom varsel om eventuelle vedtak, informasjon, innsyn i relevante dokumenter og mulighet til å uttale seg. Rettighetene bidrar til at parter og berørte av forvaltningsvedtak har mulighet til å øve innflytelse på saken, og ikke bare være et objekt for offentlig forvaltning.⁷²

Forvaltningsloven har ingen prinsippbestemmelser om kontradiksjon, slik vi finner på enkelte andre rettsområder. For sivilprosessen er prinsippet kodifisert gjennom formålsbestemmelsen i tvisteloven⁷³ i § 1-1, hvor det etter andre ledd første og andre strekpunkt følger at partene skal «få argumentere for sin sak og føre bevis», og «få innsyn i og mulighet for å imøtegå motpartens argumentasjon og bevis». Prinsippet er også innfortolket av EMD⁷⁴ i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) i kravet til en rettferdig rettergang etter artikkel 6. nr. 1. Det er imidlertid grunn til å nyansere kontradiksjonsbegrepet etter hvilket rettsområde man befinner seg. Kontradiksjon i sin «reneste» form passer best på de tilfeller hvor to eller

⁷⁰ Meld.St. 16 (2014–2015) s. 68

⁷¹ Eckhoff/Smith (2018) s. 60

⁷² Graver (2015) s. 100

⁷³ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven eller tvl.)

⁷⁴ Den europeiske menneskerettsdomstolen

flere parter står mot hverandre, og man har behov for å imøtegå hverandres påstander. Slike partsforhold er de vanligste på privatrettens område, eller når påtalemyndigheten tar ut tiltale mot en siktet i en straffesak.

Reguleringen av akvakultur står i et spenningsfelt mellom næringsinteresser, miljøinteresser og ulike politiske standpunkt.⁷⁵ Det medfører at hensynene bak reguleringen i næringen over tid kan endres. Dette har vært tilfellet med lovgivningen innen akvakultur. Mens lovgivers ønske for den første loven som regulerte oppdrettsnæringen fra 1973 i hovedsak var å skaffe myndighetene oversikt over anleggene og omfanget av næringen,⁷⁶ er dagens formål i hovedsak å ivareta miljøhensyn.⁷⁷

Den uforutsigbarheten skiftende politiske målsetninger og prioriteringer medfører, gjør det viktig for næringen at hensynet til en kontradiktorisk saksbehandling blir ivaretatt. En annen faktor som gjør det viktig for næringen å kunne ivareta sine interesser, er at næringen fortsatt er ung. Både akvakultur som rettsområde og trafikklyssystemet som reguleringsverktøy er forholdsvis nytt. Det vil derfor også tjene forvaltningen å legge opp til en kontradiktorisk saksbehandling, slik at regelverket kan forbedres etter hvert som tiden går. Oppdretterne legger betydelige ressurser i utviklingen av næringen, og har egne forskningsprosjekter som kan tilføre departementet et bredere datagrunnlag for sine avgjørelser.

⁷⁵ Mellbye (2018) s. 16

⁷⁶ Mellbye (2018) s. 20

⁷⁷ Akvakulturloven § 1

3 Er vedtaket om nedjustering ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil?

3.1 Innledning

Ved fargeleggingen i 2017 ble ingen røde produksjonsområder pålagt nedjustering, fordi systemet var nytt og oppdretterne skulle få tid til å innrette seg. Spørsmålet om kravene til saksbehandlingen forut for vedtaket er derimot satt på spissen i lys av fargeleggingen i 2020. Med hjemmel i akvakulturloven § 9 tredje ledd påla departementet gjennom kapasitetsjusteringsforskriften § 21, jf. § 3 to produksjonsområder nedtrekk i produksjonskapasitet.

Forvaltningsvedtaket er utgangspunktet for drøftelsen når jeg i dette kapittelet tar sikte på å avdekke hvorvidt avgjørelsen om nedtrekk i medhold av trafikklyssystemet tilfredsstillende kravene til forvaltningens saksbehandling ved utarbeidelse av forskrifter. Ved eventuelle saksbehandlingsfeil må det ved vurderingen av forskriftens gyldighet redegjøres for om vedtaket likevel er gyldig etter forvaltningsloven⁷⁸ § 41.

3.2 Er saken tilstrekkelig opplyst?

Etter fvl. § 37 første ledd plikter forvaltningen å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Ordlyden tilsier en streng plikt til å foreta en omfattende utredning av saken. Bestemmelsen har samme utforming som utredningsplikten for enkeltvedtak, og må anses som et utslag av et forvaltningsrettslig prinsipp som omfatter forvaltningsorganers generelle virksomhet.⁷⁹

Selv om ordlyden legger opp til en streng og omfattende utredningsplikt for forvaltningen, forutsettes det i forarbeidene at ordlyden ikke kan tas bokstavelig. Forvaltningskomiteen uttaler i sin innstilling at utredningsplikten for enkeltvedtak må ses i lys av formålet med utredningen, som er å fremskaffe informasjon som er «nødvendig» for sakens avgjørelse.⁸⁰ I dette ligger en avveining mellom et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag og en hensiktsmessig bruk

⁷⁸ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven eller fvl.)

⁷⁹ Graver (2015) s. 424

⁸⁰ NUT 1958: 3 s. 161

av forvaltningens ressurser, samt en avgrensning mot utredning som ikke er av interesse i den aktuelle saken.⁸¹

De samme avveiningene må gjøres ved utarbeidelse av forskrifter, og forvaltningen vil for forskriftsvedtak ha enda større frihet til selv å bestemme hvilke ressurser som skal brukes på utredningen. En årsak til dette er at forskrifter er regler som gis på bakgrunn av politiske vurderinger, og ikke etter en individuell vurdering som ved enkeltvedtak. Det må også tas i betraktning at et enkeltvedtak i større grad griper direkte inn i partens rettsstilling, mens en forskrift er en form for generell regulering.⁸²

Det har medført en høy terskel for å anse en forskrift ugyldig med den begrunnelse at utredningen er mangelfull. Smith mener det vanskelig kan tenkes at en forskrift som er vedtatt av riktig myndighet og er innholdsmessig i orden kan kjennes ugyldig fordi utredningen ikke er tilfredsstillende.⁸³ Teoretisk utelukket er det likevel ikke.⁸⁴

Utredningsinstruksen⁸⁵ er en intern instruks for forvaltningen og kan i så måte ikke gjøres gjeldende av private som grunnlag for brudd på saksbehandlingen. På bakgrunn av utredningspliktens vage innhold etter fvl. § 37 første ledd, er det naturlig å se hen til hvilke krav forvaltningen selv stiller til egen saksbehandling. I forslaget til ny forvaltningslov uttaler utvalget at innholdet i utredningsinstruksen vil kunne påvirke forståelsen av fvl. § 37 første ledd.⁸⁶ Formålet er etter punkt 1-1 første ledd å sikre et godt beslutningsgrunnlag i forkant av eventuelle tiltak. Instruksen gjelder ved utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak, jf. punkt 1-2 første ledd. Instruksen oppstiller i punkt 2-1 første ledd flere spørsmål som utredningen skal besvare. Utredningen skal blant annet ta sikte på å besvare hva en ønsker oppnådd, negative og positive virkninger av tiltakene, hvem som berøres og en begrunnelse for hvorfor visse tiltak anbefales over andre. Etter andre ledd skal utredningen også avdekke virkningene tiltaket vil ha for blant annet næringsvirksomhet.

Utredningsinstruksen tar også etter punkt 2-2 første ledd første punktum forbehold om at omfanget og grundigheten av utredningen må avpasses etter hvor «nødvendig» det er. Hva

⁸¹ HR-2017-2376-A avsnitt 34-35

⁸² Graver (2015) s. 536

⁸³ Eckhoff/Smith (2018) s.329

⁸⁴ Rt. 1993 s. 420 s. 421. Jeg kommer tilbake til dette i punkt 3.4.

⁸⁵ Forskrift 19. februar 2016 Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)

⁸⁶ NOU 2019: 5 s. 495

som ligger i nødvendighetsvurderingen fremkommer av første ledd andre punktum, hvor det etter denne skal vektlegges hvorvidt tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, graden av tiltakets virkninger og hvor tidsmessig pressende situasjonen er.

Departementet har i forbindelse med vurderingene for miljøpåvirkning i medhold av trafikklyssystemet oppnevnt både en ekspertgruppe og en styringsgruppe. Ekspertgruppen består av professorer og forskere, som alle er uavhengige både departementet og næringen. Analysene som ekspertgruppen gjør skal basere seg på all tilgjengelig kunnskap om lakselus. Gruppens vurdering er basert på både data med grunnlag i faktiske målinger og overvåking av lakselus, modeller som angir smittepress og virtuelle modeller som beregner smitte og dødelighet på bakgrunn av lakselus. I tillegg har ekspertgruppen vurdert hvor stor sikkerhet konklusjonene hviler på. Det medfører at både styringsgruppen og departementet har mulighet til å ta usikkerheter i ekspertgruppens konklusjoner i betraktning når de gjør sine vurderinger.⁸⁷ Det tilsier at saken er tilstrekkelig opplyst.

Styringsgruppens medlemmer er også oppnevnt på bakgrunn av faglig kompetanse, og gruppen består av en person hver fra henholdsvis havforskningsinstituttet, veterinærinstituttet og norsk institutt for naturforskning.⁸⁸ Styringsgruppen gjorde i forkant av fargeleggingen en selvstendig vurdering av ekspertgruppens rapport, og spilte sitt råd om fargelegging inn til departementet. Både ekspertgruppens og styringsgruppens kompetanse og arbeid tilsier at saken er blitt tilstrekkelig utredet. I samme retning trekker det faktum at ekspertgruppen i sine konklusjoner for lakseluspåvirkning var samstemte.⁸⁹

Det er imidlertid en formulering i styringsgruppens rapport som er egnet til å skape tvil rundt deres arbeid og rådet de har gitt departementet. Styringsgruppen uttrykker at de for produksjonsområdene som etter ekspertgruppens rapporter har ulik kategorisering for vurdering av dødelighet for henholdsvis 2018 og 2019, har valgt en «konservativ tilnærming» i sitt råd om hva som skal legges til grunn for lakselusindusert dødelighet. Styringsgruppen går ikke nærmere inn på hva de legger i formuleringen. Rådene gruppen har gitt departementet viser at man for disse tilfellene har valgt å legge til grunn det året med høyest dødelighet.⁹⁰ Styringsgruppen har med andre ord lagt inn en «sikkerhetsmargin» med hensyn

⁸⁷ Ekspertgruppen (2019a) s. 4-5

⁸⁸ Styringsgruppen (2019) s. 1

⁸⁹ Ekspertgruppen (2019a) s. 4

⁹⁰ Styringsgruppen (2019) s. 6-7 Tabell 3

til miljøet, og tatt utgangspunkt i et «verst tenkelig» scenario. Etter produksjonsområdeforskriften § 8 andre ledd andre punktum er det departementet som skal foreta selve fargeleggingen. I Stortingsmeldingen er det påpekt at denne vurderingen skal gjøres på et «objektivt grunnlag».⁹¹ Dette er også fulgt opp i forarbeidene til akvakulturloven § 9.⁹² Det kan derfor ikke være rom for at leverandørene av det faglige grunnlaget tar inn i sine vurderinger av en faktisk miljøtilstand noe som minner om det miljørettslige føre-var prinsippet. Slike elementer er det naturlig at departementet tar i betraktning ved fargeleggingen, men det fremstår betenkelig hvis forskerne gjør det samme. Deres oppgave er å kartlegge områdets miljøsituasjon. Dette fremstår som en svakhet ved utredningen, og trekker i retning av at saken ikke er tilstrekkelig opplyst.

Selv om formuleringen ikke i seg selv svekker styringsgruppens tillit eller integritet, åpner det for tvil rundt styringsgruppens objektivitet og det faglige grunnlaget for vurderingene som departementet skal gjøre. Dette må ses i lys av produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd, jf. § 8 andre ledd, hvor det faglige grunnlaget for nedjustering er knyttet tett opp mot vilkåret for nedjustering. At grenseverdiene for uakseptabel miljøpåvirkning er oversteget vil være et vilkår for å pålegge oppdretteren nedjustering. Det er dermed uheldig hvis næringsutøverne sitter igjen med inntrykket av det er styringsgruppen som i realiteten har foretatt fargeleggingen, særlig fordi gruppen ikke har den samme oppfordringen som departementet til for eksempel å ta inn samfunnsøkonomiske analyser i en større helhetsvurdering. Dette tilsier at saken ikke er tilfredsstillende utredet.

Departementet har i sitt mandat til ekspertgruppen eksplisitt bedt om at rapporten skal vektlegge sammenhengen i produksjonsområdene fra år til år, og vurdere om det foreligger eventuelle trender.⁹³ Også etter Havbruksmeldingen fra 2015 legges det opp til at utvikling i den ene eller andre retningen skal tillegges vekt.⁹⁴ Trendanalyser vil være særlig viktig når vurderingene innbyrdes to år er forskjellige, og fargeleggingen ikke er åpenbar. Kapasitetsjusteringene gjøres bare annethvert år, og det vil slå svært uheldig ut for oppdretteren hvis miljøsituasjonen er i bedring, og man likevel blir «stående» fast i rødt lys etter at miljøproblemet er mindre, men det enda er lenge til neste fargelegging.

⁹¹ Meld.St. 16 (2014–2015) s. 47

⁹² Prop.95 L (2018–2019) s. 27

⁹³ Ekspertgruppen (2019a) s. 5

⁹⁴ Meld.St. 16 (2014–2015) s. 49

Ekspertgruppen har imidlertid i sin vurdering sett bort fra bestillingen om trendanalyser i sin rapport for 2019, med den begrunnelse at vurderingene ikke har strukket seg over en tilstrekkelig lang tidsperiode for en slik analyse.⁹⁵ Dette er en svakhet ved utredningen, og trekker i retning av at saken ikke er tilstrekkelig utredet.

Det er likevel vanskelig å se for seg en ordning som kunne utredet saken stort bedre enn landets fremste forskere innen sitt fagfelt. Selv om utredningen på visse punkter har noen svakheter, er det et stykke unna terskelen for å anse utredningen som mangelfull.

Konklusjonen må derfor bli at saken er tilstrekkelig opplyst.

3.3 Har oppdretterne i tilstrekkelig grad fått anledning til å uttale seg i saken?

Etter fvl. § 37 andre ledd plikter forvaltningen å forhåndsvarsle interessenter til en eventuell forskrift, og disse skal gis mulighet til å uttale seg før forskriften blir gitt. Det er dette som kalles «høring».⁹⁶ Ordlyden i bestemmelsen tilsier at dette er en plikt for forvaltningen, med de unntak som følger av fjerde ledd. At det ikke er opp til forvaltningsorganets eget valg å foreta høringen, er også lagt til grunn i forarbeidene.⁹⁷ Utover det faktum at de berørte «skal gis anledning» til å komme med sitt syn forut for utferdigelsen av forskriften, gir ordlyden ingen videre veiledning på *hva* høringen skal inneholde.

Heller ikke i forarbeidene til forvaltningsloven er spørsmålet om innholdet i høringen behandlet. Det betyr i praksis at forvaltningen selv i stor grad bestemmer på hvilket grunnlag de berørte skal få uttale seg. Det er likevel naturlig å se hen til begrunnelsen for å oppstille en høringsplikt, og som et minstekrav må høringen kunne tjene til å oppfylle denne begrunnelsen. Som forvaltningskomiteen fremholder i sin innstilling, må høringer av forskrifter ses i lys av utredningsplikten i fvl. § 37 første ledd.⁹⁸ Ved å oppfordre de som berøres av forskriften til å uttale seg, vil det bidra til en bedre utredning av sakens faktum og et større innblikk i om forskriften tjener til å oppfylle sitt formål. Som redegjort for under punkt 2.4, er muligheten til å øve innflytelse på forvaltningsvedtak og muligheten til å ivareta

⁹⁵ Ekspertgruppen (2019a) s. 6

⁹⁶ Eckhoff/ Smith (2018) s.329

⁹⁷ Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) s. 115

⁹⁸ NUT 1958: 3 s. 320

sine interesser en del av kontradiksjonsprinsippet. Høringer bidrar dermed til å gjøre prosessen med utarbeidelse av forskrifter kontradiktorisk.

Det bør heller ikke underspilles hvordan tilliten til forvaltningen kan svekkes hvis saksbehandlingen avskjærer de berørte fra å gi sine innspill på saken. Juridisk teori fremhever også at høringer gir forskriftsvedtaket økt demokratisering. Utarbeidelse av forskrifter har ikke den samme demokratiske legitimitet som lovgivningsprosessen, og høringen kan bidra til at flere enn bare et fåtall ansatte i det aktuelle forvaltningsorganet utarbeider generelle regler.⁹⁹

Det ble i forbindelse med utarbeidelsen av kapasitetsjusteringsforskriften foretatt en høringsrunde på utkastet til forskriften. Det som imidlertid ble sendt på høring og som næringsaktørene dermed fikk anledning og oppfordring til å uttale seg om, var ikke *hva* som kom til å bli innholdet i forskriften, eller det faktiske grunnlaget for det, men *hvordan* forskriften skulle utformes rent formelt. Høringen bidro dermed bare i svært begrenset grad til å gjøre oppdretterne i stand til å ta stilling til det faktiske grunnlaget for forskriften.

Høringen inneholdt et utkast til forslag om hvordan bestemmelsene i forskriften skulle lyde.¹⁰⁰ Det ble også vedlagt et høringsnotat. Høringsnotatet er i stor grad en sammenfatning av de tidligere prosessene i fremveksten av trafikklyssystemet. Det presiseres allerede i innledningen at

«Høringen gjelder således ikke om det skal foretas reduksjon av kapasitet i røde områder (og heller ikke ev. hvilke områder), men selve forskriftsbestemmelsene om hvordan en reduksjon av produksjonskapasitet skal gjennomføres.»¹⁰¹

Det må derfor vurderes om denne måten å gjennomføre høringen på tilfredsstillende kravene til høring i fvl. § 37 andre ledd og de hensyn høringsprosessen skal ivareta. Hvis det foreligger saksbehandlingsfeil må det deretter vurderes hvorvidt vedtaket likevel kan være gyldig etter fvl. § 41.

Spørsmålet om høring behandles i forarbeidene til akvakulturloven § 9. Under drøftelsen av hvorvidt et nedtrekk skal gjøres gjennom forskrift eller enkeltvedtak, uttales det av

⁹⁹ Eckhoff/ Smith (2018) s. 330

¹⁰⁰ Høring – utkast til forskrift om utnyttelse av produksjonskapasitet i røde produksjonsområder

¹⁰¹ Høringsnotat- Høringsnotat til forskrift om utnyttelse av produksjonskapasitet i røde produksjonsområder s. 1

departementet at: «Forskrifter om nedjustering av produksjonskapasitet vil sendes på alminnelig høring, og i høringsrunden vil innehavere av tillatelser i det aktuelle området kunne uttale seg».¹⁰² Påpekningen av at konsesjonshaverne i det «aktuelle» produksjonsområdet vil kunne uttale seg, er naturlig å tolke dithen at høringen skulle inneholde hvilken kategori miljøpåvirkning området hadde blitt vurdert til. Dette tilsier at det var forutsatt at også selve fargeleggingen skulle være en del av høringen.

I innstillingen fra næringskomiteen uttaler et fjerde flertall at fremtidige nedtrekk i kapasiteten vil bli gjennomført gjennom: «(...) forskrifter som er gjenstand for alminnelig høring. Det gis innsyn i det faglige grunnlaget som beslutningene om nedtrekk hviler på, og gyldigheten av forskriften kan prøves for domstolene.»¹⁰³ Næringskomiteens oppfatning synes også å være at høringen skulle redegjøre for fargeleggingen og det faktiske grunnlaget for vurderingene. Det er også et moment i vurderingen at uttalelsene i forarbeidene fra både departementet og næringskomiteen er avsagt i forbindelse med hvilken vedtaksform som skulle anvendes. At høringen i forkant av fargeleggingen skulle inneholde både selve fargeleggingen og det naturfaglige grunnlaget for det, synes å ha vært en forutsetning for at man valgte forskriftsformen foran enkeltvedtak. Dette trekker i retning av at vedtaket er heftet med saksbehandlingsfeil.

I motsatt retning trekker det faktum at vurderingskriteriene etter trafikklysmodellen allerede var fastsatt i produksjonsområdeforskriften. Etter forskriftens § 8 andre ledd er vurderingskriteriet for fargeleggingen påvirkning av lakselus på vill laksefisk. Det var dermed forutsigbart for oppdretterne hvilke parametere selve vurderingen ville gjøres på bakgrunn av. I proposisjonen er det også fastslått at hvordan den enkelte innehaver av en tillatelse blir påvirket av nedtrekket, ikke er relevant i vurderingen av fargeleggingen.¹⁰⁴ Dette tilsier at det hadde vært av begrenset verdi for forvaltningen å få innspill på hvordan forskriften med fargeleggingen hadde berørt oppdretterne.

Hensynet til kontradiksjon trekker i retning av at forskriften, med både fargeleggingen og grunnlaget for fargeleggingen, skulle vært sendt på høring. Slik trafikklyssystemet per dags dato er lagt opp, har oppdretterne i liten grad noen mulighet til å øve innflytelse på de faktiske

¹⁰² Prop.95 L (2018–2019) s. 28

¹⁰³ Innst.350 L (2018–2019) s. 3 et fjerde flertall

¹⁰⁴ Prop.95 L (2018–2019) s. 24

forhold og data som ligger til grunn for en fargelegging. Mellbye går så langt som å kalle høringsrunden et «hemmelighold» av departementets vurderinger.¹⁰⁵

En av de viktigste begrunnelsene for kontradiksjon er at de som berøres av vedtaket skal kunne ivareta sine interesser. I dette ligger også at oppdretterne så tidlig som mulig skal kunne innrette seg. For næringsaktører i oppdrett må dette særlig ses i lys av hvordan oppdrett av fisk stiller krav til logistikk. Oppdretterne bruker gjerne 14-22 måneder på å fore frem fisken til slakteklar vekt. Generelt inngår store virksomheter som akvakulturselskaper også kontrakter og gjør investeringer langt frem i tid. Det er derfor svært uheldig, og økonomisk direkte tapsbringende, at de ikke fikk mulighet til å innrette seg etter vedtaket allerede ved høringstidspunktet. Dette tilsier at høringen slik den ble gjennomført ikke kan anses tilstrekkelig.

Samtidig kan man tenke seg at det kunne dratt prosessen med å iverksette nedtrekket ut i tid hvis oppdretterne ble gitt anledning til å uttale seg om grunnlaget for fargeleggingen. Det vil være negativt av hensynet til miljøet hvis den uakseptable miljøsituasjonen opprettholdes over lengre tid enn nødvendig. Dette tilsier at det ikke er nødvendig for departementet å gjennom høringen også redegjøre for det faktiske grunnlaget og selve fargeleggingen.

Hvis man ser for seg at rapportene som var grunnlaget for fargeleggingen hadde blitt sendt på høring, er det naturlig å tro at oppdretterne hadde hatt innspill på dette. Ekspertgruppen kunne da likevel ikke lagt nye data ukritisk til grunn. Gruppen måtte derfor gått denne nye forskningen i sømmene etter de krav som stilles til vitenskapelig metode, som man må regne med vil kunne være tidkrevende og forlenge prosessen betydelig. Dette beskrives også i et notat vedlagt kunngjøringen av kapasitetsjusteringsforskriften.¹⁰⁶ Mye tyder på at en tilgang på å gi innspill på disse rapportene altså likevel hadde blitt nokså hul, eller at prosessen hadde blitt kraftig forsinket.

Det må imidlertid få avgjørende vekt at det fremstår som en forutsetning ved valget av forskrift som vedtaksform at høringen skulle inneholde selve fargeleggingen og det faktiske avgjørelsesgrunnlaget i saken. Uttalelsene fra næringskomiteen tilsier at dette var bestillingen fra Stortinget. Det er viktig for oppdretterne å kunne øve en viss innflytelse på vedtaket, når

¹⁰⁵ Mellbye (2020)

¹⁰⁶ Ekspertgruppen (2019b) s. 1

det faglige grunnlaget for avgjørelsen er omdiskutert og i tillegg direkte knyttet til vilkårene for nedjustering. Mange av aktørene bruker betydelige summer på ny teknologi for å bekjempe lakselus og øke kompetansen på feltet, og mye tyder på at de dermed kan tilføre kunnskap til det faglige grunnlaget som beskriver miljøsituasjonen i sitt produksjonsområde. Høringens manglende innhold gjør at prosessen fremstår lite transparent, og er egnet til å svekke oppdretternes tillit både til selve vedtaket og forskningen vedtaket bygger på. Selv om det foreligger vektige grunner for ikke å åpne for muligheten til å gjøre prosessen mer tidkrevende enn nødvendig, må hensynet til oppdretternes kontradiktoriske rettigheter veie tyngre.

Min konklusjon blir at innholdet i høringen om nedjustering ikke i tilstrekkelig grad har gitt oppdretterne anledning til å uttale seg om saken etter fvl. § 37 andre ledd. Det må dermed vurderes om vedtaket likevel kan være gyldig, selv om det er heftet med saksbehandlingsfeil.

3.4 Har saksbehandlingsfeilen virket inn på vedtaket?

Forvaltningsloven § 41 gir uttrykk for hovedregelen i norsk forvaltningsrett om at vedtak som innholdsmessig er riktige, likevel vil være gyldige selv om det er begått saksbehandlingsfeil i forberedelsen av forvaltningsvedtaket. Regelen må ses i lys av begrunnelsen for saksbehandlingsregler, som er å sikre at avgjørelser blir riktige.¹⁰⁷

Ordlyden i fvl. § 41 «gjelder enkeltvedtak», tilsier at bestemmelsen bare får anvendelse på enkeltvedtak. Det er imidlertid antatt i forarbeidene til forvaltningsloven at regelen kommer til analogisk anvendelse på tilfeller hvor saksbehandlingsreglene for forskrifter er overtrådt.¹⁰⁸ Samme syn er lagt til grunn i rettspraksis,¹⁰⁹ og i forarbeidene til ny forvaltningslov.¹¹⁰

Forvaltningsloven § 41 er en gyldighetsregel.¹¹¹ I det ligger at vedtaket likevel er gyldig hvis det er grunn til å «regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtaket.». En naturlig forståelse av regelen taler for at det må være ganske klart at feilen ikke har virket bestemmende på vedtakets innhold. Ordlyden oppstiller en nokså høy terskel for å kjenne vedtak beheftet med saksbehandlingsfeil gyldig.

¹⁰⁷ Eckhoff/ Smith (2018) s. 467

¹⁰⁸ Innst. O. nr. 2 (1966–1967) s. 16

¹⁰⁹ Rt. 1980 s. 485 s. 487

¹¹⁰ NOU 2019: 5 s. 536

¹¹¹ Eckhoff/Smith (2018) s. 468

Det nærmere angitte vurderingstemaet er trukket opp gjennom rettspraksis. Dommen inntatt i Rt. 2009 s. 661 omhandlet gyldigheten av et vedtak om endringer i en reguleringsplan for bygging av en ambassade, hvor forvaltningsorganet ikke hadde foretatt konsekvensutredning i forkant av vedtaket. Høyesterett anga terskelen for innvirkningen å være «(...) tilstrekkelig med en ikke helt fjerntliggende mulighet.» for at feilen har virket bestemmende på innholdet i vedtaket.¹¹² Tatt på ordet trekker uttalelsen i retning av at det kreves nokså liten sannsynlighet for å kjenne vedtaket ugyldig. Retten påpeker videre at det må foretas en vurdering på det konkrete saksforhold

«(...) herunder hvilke feil som er begått og vedtakets karakter. Der saksbehandlingsfeilen har ledet til mangelfullt eller uriktig avgjørelsesgrunnlag på et punkt av betydning for vedtaket, eller feilen på annen måte innebærer tilsidesettelse av grunnleggende fordringer til forsvarlig behandling, skal det gjennomgående nokså lite til.»¹¹³

Vurderingstemaet har fått tilslutning fra senere rettspraksis,¹¹⁴ samt forarbeidene til ny forvaltningslov.¹¹⁵ Utgangspunktet for vurderingen av enkeltvedtak må modifiseres på bakgrunn av at det i vår sak er snakk om gyldigheten av en forskrift. En forskrift er i stor grad et resultat av politiske avveininger, og ikke basert på individuelle forhold som i saker om enkeltvedtak. I forlengelsen av det blir også kravene til saksbehandlingen i stor grad et politisk, og ikke rettslig anliggende. Derfor vil domstolen være mer tilbakeholden med å kjenne forskrifter ugyldig sammenlignet med enkeltvedtak.¹¹⁶ I praksis viser dette seg ved at terskelen generelt er klart høyere for ugyldighet ved forskrifter.¹¹⁷ Selv har jeg ikke funnet eksempler hvor Høyesterett har tilsidesatt forskrifter på grunn av mangelfull saksbehandling, og Graver poengterer at rettspraksis er «meget sparsom» når det gjelder eksempler dette.¹¹⁸

Begrunnelsen for å oppstille en betydelig høyere terskel for å tilsidesette en forskrift som ugyldig enn et enkeltvedtak, passer imidlertid ikke helt på tilfellet for nedjustering av produksjonskapasitet. Ved nedjustering av produksjonskapasitet i medhold av

¹¹² Rt. 2009 s. 661 avsnitt 71

¹¹³ Rt. 2009 s. 661 avsnitt 71-72

¹¹⁴ Se for eksempel Rt. 2015 s. 1388-P avsnitt 282 og 300

¹¹⁵ NOU 2019: 5 s. 535

¹¹⁶ Bernt (2016) s. 69

¹¹⁷ LB-2017-85590

¹¹⁸ Graver (2015) s. 512

trafikklyssystemet er det faktiske grunnlaget i saken og vilkårene for nedtrekk knyttet så tett sammen, at det er nødvendig for departementet å gjøre sine vurderinger av miljøsituasjonen på et så korrekt og omforent faglig grunnlag som mulig. Når det naturfaglige grunnlaget er av så elementær betydning for saken, fordrer dette skjerpede krav til saksbehandlingen.

Til tross for domstolenes tilbakeholdenhet ved ugyldighetsprøvingen av forskrifter på bakgrunn av saksbehandlingsfeil, har Høyesterett uttalt at det ikke er en umulighet å anse også forskrifter som ugyldig på dette grunnlag. Inn tatt i Rt. 1993 s. 420 var spørsmålet om en lokal forskrift vedrørende åpningstiden for serveringssteder måtte kjennes ugyldig som følge av en for dårlig utredning av saken. Kjæremålsutvalget fremholdt på side 421 at også forskrifter vil kunne bli kjent ugyldige på bakgrunn av mangler ved saksbehandlingen. Selve prøvingen av den konkrete rettanvendelsen var utenfor rettens kompetanse, men utvalget fant det nødvendig å poengtere at forskrifter vil kunne kjennes ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil.

Høyesterett behandlet i Rt. 1975 s. 1160 om en forskrift om forbud mot fiske med ulike redskaper skulle kjennes ugyldig på bakgrunn av manglende høring. Utkastet til forskriften var ikke forelagt de sentrale aktørene ved fiskeridepartementet, Norges Fiskerlag og Nordland Fylkes Fiskerlag for uttalelse, til tross for at direktoratet som hadde utarbeidet forskriften var klar over at de nevnte aktørene hadde innvendinger på reglene. Retten fant det ikke sannsynlig at den manglende innhentelse av uttalelse hadde hatt betydning for vedtaket. Som begrunnelse fremholdt førstvoterende at de lokale aktørene som forskriften i hovedsak berørte hadde blitt varslet. Et moment som trakk i samme retning var at direktoratet etter rettens syn var kjent med innvendingene som forelå.

Inn tatt i Rt. 1982 s. 1072 kom et lignende spørsmål opp for Høyesterett. Fem eiere av lakseteiner ble ilagt bøter og inndragning for å ha fisket i strid med Viltdepartementets forskrifter om hvilket fiskeutstyr som var lovlig å bruke. Fiskerne mente forskriften var ugyldig blant annet fordi direktoratet ikke hadde fulgt reglene om høring i fvl. § 37 andre ledd, ved å ikke innhente uttalelse fra de lokale fiskerne ved elva. Førstvoterende fastslo at det hadde vært «ønskelig» at fiskerne som særlig ble berørt av forskriften hadde blitt varslet, men kom til at det ikke hadde virket bestemmende på vedtaket. Som begrunnelse la retten vekt på at det allerede forelå uttalelser til forskriftsutkastet som tilsa at direktoratet var klar over

fiskernes syn, selv om det ikke fremkom av saksdokumentene at uttalelsene var blitt vurdert.¹¹⁹

Dommene illustrerer at det skal nokså vesentlige saksbehandlingsfeil til før de anses å ha virket bestemmende på forskriftsvedtaket. Juridisk teori tar blant annet disse to dommene til inntekt for at vurderingen om manglende høring skal ha virket bestemmende på vedtaket, tar utgangspunkt i om de som ikke ble hørt kunne tilført eller endret vesentlige deler av det faktiske grunnlaget for forskriftsvedtaket. Det medfører at terskelen for ugyldighet på bakgrunn av manglende høring blir svært høy.¹²⁰

Det er i vår sak ikke tale om at departementet har unnlatt å forelegge saken til de berørte for høring, men at det var et nokså begrenset høringsgrunnlag. Selv om det fra forarbeidene til akvakulturloven § 9 tredje ledd synes forutsatt at også selve fargeleggingen skulle høres,¹²¹ er meningen med trafikklyssystemet områderegulering uten hensyn til den enkelte næringsaktør. Dette tilsier at oppdretternes innspill hvis innholdet i høringen hadde vært mer utfyllende, i liten grad kunne påvirket departementets vurderinger. Det tas til inntekt for at saksbehandlingsfeilen ikke har virket bestemmende på vedtakets innhold.

På den andre siden legger mange av oppdretterne betydelige ressurser i faglig kunnskap om lakselus og bekjempelsen av den. Selv om avgjørelsesgrunnlaget er ivaretatt av en ekspertgruppe og en styringsgruppe, er ikke det til hinder for å være mottakelig for kunnskap fra også andre kilder. På bakgrunn av den kunnskapen næringen selv innehar, kunne de bidra til å gjøre departementets avgjørelsesgrunnlag enda bedre, og det er også en teoretisk mulighet for at departementet da hadde gjort en annen vurdering ved fargeleggingen. Dette tilsier at terskelen for innvirkningen på vedtaket er oversteget.

Næringen har likevel gjennom hele fremveksten av trafikklyssystemet fått bidra til å styrke avgjørelsesgrunnlaget gjennom tidligere høringer.¹²² I tillegg har ekspertgruppen i rapporten fra 2019 utarbeidet et eget notat, hvor gruppen redegjør for hvordan de har vurdert og brukt nye data fra forskning tilknyttet næringsaktørene i to av produksjonsområdene.¹²³ Dette tilsier

¹¹⁹ Rt. 1982 s. 1072 s. 1077-1078

¹²⁰ Bernt (2016) s. 72

¹²¹ Prop.95 L (2018–2019) s. 28 og Innst.350 L (2018–2019) s. 3

¹²² Se oppgavens punkt 2.3.1

¹²³ Ekspertgruppen (2019b) s. 1

at departementets avgjørelsesgrunnlag ikke har vært skadelidende av måten høringen ble gjennomført på, og at terskelen for innvirkning ikke er nådd.

Det er klart nok betenkeligheter rundt å gjennomføre høringen med et så begrenset innhold, og det tjener i liten grad til å sette oppdretterne i stand til å utøve reell kontradiksjon på vedtaket. Det er likevel vektige grunner som trekker i retning av at feilen likevel ikke har virket bestemmende på vedtaket. Det er lite sannsynlig at oppdretterne hadde kommet med innspill på det faglige grunnlaget for vedtaket som ikke ekspertgruppen, styringsgruppen og departementet allerede var kjent med. Særlig sett i lys av notatet fra ekspertgruppen hvor de bekrefter at de har tatt med i vurderingen de faktiske forhold som kvalitativt er forsvarlig å bruke i vurderingene.

Det må også få betydning vekt at terskelen for ugyldighet i rettspraksis er anlagt markant høyere enn for enkeltvedtak, som tilsier det at det skal nokså grove feil til. Konklusjonen blir at vedtaket likevel er gyldig etter fvl. § 41.

4 Beslutningsform ved nedjusteringsvedtak

4.1 Innledning

Dette kapittelet omhandler også forvaltningens saksbehandling ved nedjusteringsvedtak i medhold av trafikklyssystemet, men har en annen innfallsvinkel. Innledningsvis er siktemålet å avdekke de sentrale forskjellene ved rettighetene som tilkommer parter i sak om enkeltvedtak og de som berøres av forskrift. Deretter vil jeg med utgangspunkt i forvaltningslovens definisjoner av henholdsvis forskrifter og enkeltvedtak vurdere om nedjusteringsvedtaket aktiverer rettigheter som i utgangspunktet bare tilkommer parter for enkeltvedtak, til tross for departementets valg av forskrift som vedtaksform.

4.2 Konsekvenser ved valg av beslutningsform

Formålet i dette underkapittelet er å analysere saksbehandlingsreglene for henholdsvis enkeltvedtak og forskrifter, og avdekke hvordan de sentrale hensyn og verdier på forvaltningsrettens område gjør seg gjeldene med ulik styrke for de ulike reglene. Bakgrunnen for drøftelsen er å illustrere hvilken betydning vedtakskategoriseringen har for næringsaktørene ved et vedtak om nedjustering av produksjonskapasitet.

Det fremgår av forvaltningsloven § 3 første ledd og ellers av lovens oppbygning at virkeområdet for kapittel IV-VI gjelder saker om enkeltvedtak, mens reglene i kapittel VII får anvendelse ved forskrifter. Den overordnede begrunnelsen for at vedtaksformene er underlagt ulike krav til saksbehandlingen er at individuelle vedtak griper direkte inn i den enkeltes rettsstilling, noe som fordrer strengere krav til en betryggende saksbehandling enn ved generelle vedtak.¹²⁴

Kravene til saksbehandlingen i forberedelsesfasen av enkeltvedtak reguleres i fvl. §§ 16-21. Bestemmelsene stiller krav til forhåndsvarsling med påfølgende uttalerett hvis parten ikke allerede har uttalt seg, og varselet skal være grundig nok til å sette parten i stand til å ivareta sine interesser, jf. fvl. § 16 første og andre ledd. For at partens mulighet til å påvirke vedtaket skal bli reell, er det slått fast i forarbeidene at varslingen skal skje på et tidlig stadium i saksforberedelsen, slik at andre organer i saksbehandlingsprosessen kan ta partens uttalelser med i sine vurderinger.¹²⁵

¹²⁴ Graver (2015) s. 510

¹²⁵ Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) s. 70

Forvaltningsloven § 17 første ledd gir uttrykk for forvaltningens utredningsplikt, og oppstiller etter sin ordlyd en plikt til å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Det fremkommer imidlertid av både forarbeider¹²⁶ og rettspraksis¹²⁷ at kravet ikke kan tas helt på ordet, og utredningsplikten må avpasses etter vedtakets karakter, hvor tvilsom saken er og avgrenses mot unødvendig ressursbruk. Høyesterett har likevel presisert at det i utgangspunktet er kort vei fra saksbehandlingsfeil som leder til mangelfullt avgjørelsesgrunnlag og til ugyldighet.¹²⁸ Etter fvl. § 17 andre ledd er forvaltningen i tillegg, med unntak av enkelte omstendigheter, pliktig å forelegge parten opplysninger av vesentlig betydning for å kunne uttale seg om disse.

Ved forberedelsen av enkeltvedtak får også reglene om partsinnsyn etter fvl. §§ 18 og 19 anvendelse. Med de begrensninger som følger bestemmelsene, kan parten kreve innsyn i alle sakens dokumenter.¹²⁹ Det kan være viktig for parten å sette seg inn i også opplysninger som ikke omfattes av framleggingsplikten etter fvl. § 17 andre ledd, og reglene om partsinnsyn er en forlengelse av målet om at saksbehandlingen skal være kontradiktorisk.¹³⁰ Berørte som ønsker innsyn i saksdokumenter ved forskrifter, må kreve innsyn etter offentliglova¹³¹.

For utarbeidelse av forskrifter gir fvl. § 37 regler om utredning, forhåndsvarsel og høring. Bestemmelsens første ledd har samme ordlyd som fvl. § 17 første ledd om sakens opplysning, men heller ikke denne kan tas på ordet. Som en følge av at forskrifter er generelle regler, vil resultatet av saksbehandlingen som oftest være begrunnet i politiske eller faglige hensyn. Dermed er de faktiske forhold ikke like sentrale i utformingen av forskriften.¹³² I forlengelsen av dette er heller ikke berørte av forskrifter gitt en lignende rett som ved enkeltvedtak til å kunne spille inn opplysninger eller utøve innflytelse på det faktiske grunnlaget. Kontradiksjonen er i hovedsak søkt ivaretatt gjennom høringer.

Etter fvl. § 37 andre ledd skal de som kan tenktes berørt av forskriften gis mulighet til å uttale seg før forskriften utferdiges. Dette skal blant annet bidra til å fremme opplysningen av saken, demokratisere beslutningsprosessen og gi de berørte anledning til å innrette seg etter det

¹²⁶ NUT 1958: 3 s. 161

¹²⁷ Se for eksempel Rt. 2011 s. 111 avsnitt 52 og HR-2017-2376 avsnitt 36

¹²⁸ Rt. 2009 s. 661 avsnitt 72

¹²⁹ Eckhoff/Smith (2018) s. 275

¹³⁰ Bernt og Rasmussen (2010) s. 265

¹³¹ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova/offl.)

¹³² Graver (2015) s. 536

eventuelle vedtaket.¹³³ Høringer for forskrifter praktiseres ofte slik at reglene sendes på høring som et allerede ferdig utkast, og innflytelsen utenfra blir uten reelt innhold. Selv om det ikke er prinsipielt utelukket,¹³⁴ er det antatt i juridisk teori at det skal svært mye til for at en forskrift skal kjennes ugyldig som følge av mangelfull utredning eller manglende høring.¹³⁵

Forvaltningsloven §§ 24 og 25 gir regler om begrunnelse ved enkeltvedtak. Som hovedregel skal begrunnelsen gis samtidig som vedtaket treffes, jf. fvl. § 24. Etter fvl. § 25 første og andre ledd skal begrunnelsen vise til de rettsregler og hvilke faktiske forhold vedtaket bygger på. Om innholdet etter tredje ledd har Høyesterett flere ganger uttalt at begrunnelsesplikten er relativ, og kravene til begrunnelsen skjerpes etter hvor inngripende vedtaket er.¹³⁶

Begrunnelsesplikten må ses i lys av formålene om å gjøre parter og eventuelle domstoler i stand til å gå vedtaket i sømmene, se at forvaltningsskjønnet er forsvarlig utøvd og vise at saksbehandlingen generelt har vært forsvarlig.¹³⁷

Ved enkeltvedtak har parter eller andre med rettslig klageinteresse anledning til å påklage vedtaket. Dette følger av fvl. § 28 første ledd. Klagesaken skal behandles av nærmeste overordnede forvaltningsorgan enn det organ som har truffet vedtaket. Hensikten med klageretten er først og fremst å sikre at avgjørelsene som tas er riktige, og øker forvaltningens internkontroll med egne avgjørelser.¹³⁸ Klageretten henger imidlertid også tett sammen med kontradiksjon og rettssikkerhetsbetraktninger, som jeg har redegjort for ovenfor.

Reglene for forskrifter har imidlertid ingen lignende regler om begrunnelse eller klage. Utarbeidelsen av forskrifter følger ikke samme prosess som ved utarbeidelse av lover,¹³⁹ og normalt blir drøftelser og annet forarbeid til forskrifter heller ikke offentliggjort.¹⁴⁰ Forvaltningskomiteen foreslo i sin innstilling en klageordning også for forskrifter. Komiteen fant at avgjørende prinsipielle eller praktiske grunner for å nekte en klagerett ikke forelå, og det ble også argumentert for at en slik ordning hadde gode grunner for seg i

¹³³ NOU 2019: 5 s. 497

¹³⁴ Rt. 1993 s. 420 s. 421

¹³⁵ Graver (2015) s. 512 og Eckhoff/Smith (2018) s. 329

¹³⁶ Se for eksempel Rt. 1981 s. 745 s. 748 og Rt. 2000 s. 1056 s. 1063

¹³⁷ Rt. 2008 s. 96 avsnitt 58

¹³⁸ NUT 1958: 3 s. 243

¹³⁹ Se Skoghøy (2018) s. 74 for prosessen ved utarbeidelse av lover

¹⁴⁰ *Op.cit.* s. 75

prosessøkonomisk sammenheng.¹⁴¹ Departementet var derimot ikke av samme oppfatning,¹⁴² og man endte derfor opp med en klageadgang forbeholdt enkeltvedtak. Som en konsekvens er de som mener at en forskrift er blitt til på en måte som ikke tilfredsstillende forvaltningslovens minstekrav, overlatt til å reise sak for domstolen for overprøving.

Vi ser dermed at partene i saker om enkeltvedtak i langt større grad har anledning til å øve innflytelse på vedtaket, og har krav på begrunnelse og klageadgang. Av de hensyn som er redegjort for i punkt 3.2, er rettssikkerhetsbetraktninger og kontradiksjonsprinsippet i større grad gjennomført gjennom reglene om enkeltvedtak, mens hensynene i liten grad gjenspeiles ved utarbeidelse av forskrifter. Det blir dermed av stor betydning for adressatene av vedtaket under hvilken vedtaksform avgjørelsen gjøres ved.

4.3 Tilsier nedjusteringsvedtakets formulering og innhold anvendelse av reglene for enkeltvedtak?

Vedtaket om nedjustering av produksjonskapasitet i medhold av trafikklyssystemets kapasitetsjustering for 2020 ble gjort ved kapasitetsjusteringsforskriften § 3 tredje ledd, jf. § 21. Vedtaket er hjemlet i akvakulturloven § 9 tredje ledd, som angir at nedjusteringstiltak gjøres ved forskrift. Spørsmålet er om vedtakets formulering og innhold aktiverer rettigheter som er forbeholdt parter i sak om enkeltvedtak.

Utgangspunktet for vurderingen må tas i forvaltningslovens grensedragning mellom enkeltvedtak og forskrifter. Mens enkeltvedtak er «vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b, er forskrift «vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en annen ubestemt krets av personer», jf. fvl. § 2 første ledd bokstav c. Ordlyden tilsier at det som skiller vedtakene er om personkretsen vedtaket retter seg mot er en «bestemt» eller «ubestemt» krets personer.

Sentralt i vurderingen er hvordan vedtaket er formulert. Som det klare utgangspunkt kan spørsmålet avgjøres uten store vanskeligheter på bakgrunn av vedtakets formulering.¹⁴³ Boe mener avgjørelsen, så lenge det er mulig å identifisere personene, er et enkeltvedtak.¹⁴⁴ I lys av samfunnsutviklingen og de teknologiske løsninger som finnes med forskjellige typer

¹⁴¹ NUT 1958: 3 s. 327

¹⁴² Ot.prp. nr. 38 (1964–1965) s. 114-115

¹⁴³ Eckhoff/ Smith (2018) s. 264 og Graver (2015) s. 378

¹⁴⁴ Boe (2018) s. 121

registre, kan en slik rettstilstand bidra til unødvendig mange enkeltvedtak, og må etter mitt syn modifieres noe.

Adressatene for vedtaket er formulert slik i kapasitetsjusteringsforskriften § 3 tredje ledd

«Kapittel 4 gjelder tillatelser hjemmehørende i følgende produksjonsområder:

- a. Område 4: Nordhordland til Stadt
- b. Område 5: Stadt til Hustadvika.»

Vedtaket retter seg etter ordlyden mot mange konsesjoner i et større avgrenset geografisk område. Konsesjonshaverne er ikke navngitt eller på annen måte direkte individualisert. Dette trekker i retning av forskriftsformen, slik denne er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c.

Men selv om formuleringen ikke individualiserer hver bedrift, er de likevel indirekte individualisert gjennom akvakulturregisteret.¹⁴⁵ I akvakulturregisteret kan man identifisere samtlige konsesjonshavere og hvilket produksjonsområde de tilhører. På denne måten er vedtaket i realiteten individualisert og adressert mot innehaverne av tillatelsene hjemmehørende i produksjonsområdene som er angitt. Dette gjør adressatene lett gjenkjennelige og trekker i retning av at vedtaket likevel omfattes av definisjonen for enkeltvedtak. Det lar seg dermed ikke avgjøre utelukkende av vedtakets formulering hvilken vedtakskategori avgjørelsen passer inn under.

I tvilstilfeller om hvorvidt et vedtak er enten enkeltvedtak eller forskrift, uttales det i forarbeidene til forvaltningsloven at vedtaket bør anses å være et enkeltvedtak. I en slik situasjon er det anledning til å anvende rettighetene som i utgangspunktet følger av enkeltvedtak, analogisk på forskriftsvedtak, eller så langt de passer på vedtaket.¹⁴⁶ Dette synet er også fulgt opp av sivilombudsmannen.¹⁴⁷

Vedtaket formulering er likevel ikke avgjørende. Hvis vedtaket bare berører en liten krets av personer, kan vedtaket likevel anses som et enkeltvedtak selv om adressatene for vedtaket ikke er spesifisert. Som eksempel på dette trekkes gjerne saken om sementprodusenter fra

¹⁴⁵ Fiskeridirektoratet (2020b)

¹⁴⁶ NUT 1958: 3 s. 208 og Innst. O.nr. 2 (1966–1967) s. 3-4

¹⁴⁷ SOMB-1991-80 s. 164

1959 frem.¹⁴⁸ Her uttalte lovavdelingen at selv om vedtaket var generelt formulert og ikke adresserte de berørte direkte, var andelen sementprodusenter på tre stykk så lav at vedtaket måtte regnes som et enkeltvedtak.

For produksjonsområdene med færrest konsesjonshavere, vil dette være et parallelt eksempel. Til eksempel er det i produksjonsområde 1 og 12 bare fire konsesjonshavere, og i produksjonsområde 13 bare to.¹⁴⁹ Uttalelsene fra lovavdelingen i sementsaken må gjøre seg gjeldende også ved nedjusteringsvedtak i disse områdene. Et overdrevent fokus på om vedtakets ordlyd er av generell eller spesiell art vil dessuten kunne stimulere til omgåelse av rettighetene som tilkommer partene ved enkeltvedtak.¹⁵⁰

I produksjonsområde 4, som omfattes av nedreguleringen, er det 25 konsesjonshavere.¹⁵¹ Antallet er betydelig høyere enn i saken om sementprodusentene. Sivilombudsmannen omtale derimot 50 grunneiere som sammen hadde søkt om unntak fra tvungen renovasjon som relativt høyt.¹⁵² Antallet konsesjonshavere på 25 i produksjonsområde 4 kan således ikke vektes i noen retning.

Et eksempel på vedtak som fremstår generelt formulert uten å angi bestemte personer er reguleringsplaner. En reguleringsplan «angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser» gjennom et arealplankart med tilhørende bestemmelser.¹⁵³ I arealplankartet er adressatene for reguleringen trukket opp ved hjelp av eiendomsgrensene på kartet. Dette tilsier at personene ikke er spesifisert, og dermed er innenfor definisjonen av forskrift. Reelt sett gjelder imidlertid reguleringsplanen eierne av eiendommene, siden disse blir direkte berørt av planene. Reguleringsplaner er derfor å regne som enkeltvedtak.¹⁵⁴

Situasjonen ved reguleringsplaner har overføringsverdi til situasjonen ved nedtrekk i medhold av trafikklyssystemet. På samme måte som eiendomsgrensene i en reguleringsplan, trekker kapasitetsjusteringsforskriften § 3 tredje ledd opp et geografisk avgrenset område hvor konsesjonshaverne innenfor grensene blir direkte berørt på samme måte som eierne av eiendommene i reguleringsplanen. Dette trekker i retning av at reglene for enkeltvedtak må

¹⁴⁸ Graver (2015) s. 378, som henviser til Lovavdelingen sak 342/1959E

¹⁴⁹ Fiskeridirektoratet (2020b)

¹⁵⁰ Eckhoff/ Smith (2018) s. 264

¹⁵¹ Fiskeridirektoratet (2020b)

¹⁵² SOMB-1987-44 s. 110

¹⁵³ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling § 12-1

¹⁵⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 65

komme til anvendelse også ved nedjustering. Til støtte for samme syn tar jeg Graver, som i forbindelse med reguleringsplaners vedtaksform uttrykker at «En lignende situasjon har vi hvis avgjørelsen retter seg mot en bestemt og avgrenset gruppe som driver næringsvirksomhet i medhold av offentlig konsesjon.»¹⁵⁵ Det er nettopp en slik situasjon vi står ovenfor her.

Som en følge av at akvakulturtillatelser er omsettelige,¹⁵⁶ vil kretsen av subjekter vedtaket retter seg mot kunne endre seg etter vedtakstidspunktet. Dette tilsier at adressatkretsen er en ubestemt krets av personer, og dermed slik forvaltningsloven definerer adressatene ved forskrift. Som et utgangspunkt må adgangen til overdragelse av tillatelser trekke i retning av generell regulering og forskriftsformen. En tolkningsuttalelse fra lovavdelingen kan også tas til inntekt for et slikt syn. Spørsmålet forelagt lovavdelingen i sak 1999/11073 omhandlet hvorvidt en avgjørelse fra fylkesmannen om et område skulle anses som «typisk turiststed» var å anse som et enkeltvedtak eller en forskrift etter forvaltningslovens regler. Konsekvensen av vedtaket var at reglene om de alminnelige åpningstidene etter åpningstidsloven ikke gjaldt hvis området falt inn under kategoriseringen som «typisk turiststed». Lovavdelingen konkluderte med at vedtaket måtte regnes som forskrift, og en del av begrunnelsen var at forskriften ville få virkning for nye etableringer og nye eiere på virksomhetene som allerede var etablerte.

Ved uakseptabel miljøpåvirkning etter produksjonsområdeforskriften § 9 vil det imidlertid ikke være anledning for nye etableringer. Det begrenser vekten som kan tillegges akvakulturtillatelsers omsettelighet. Advokatforeningen bemerker i sitt høringsvar til endringen i akvakulturloven § 9 at adgangen til å overdra tillatelsene etter deres syn ikke tilsier at vedtaket kan gjøres ved forskrift. Foreningen mener, slik jeg forstår høringsvaret, at siden begrensingene gjelder selve tillatelsen, og ikke knytter seg til eieren av tillatelsen, vil det også etter en eventuell overdragelse være snakk om et bestemt antall personer som ved enkeltvedtak.¹⁵⁷

Ifølge lovavdelingen vil også vurderingstemaet for vedtaket være av betydning for hvilke saksbehandlingsregler som kommer til anvendelse.¹⁵⁸ Er vedtaket et resultat av en konkret og individuell vurdering for hver av adressatene for vedtaket, trekker dette i retning av at reglene

¹⁵⁵ Graver (2015) s. 378

¹⁵⁶ Akvakulturloven § 19

¹⁵⁷ Advokatforeningen (2019) s. 5

¹⁵⁸ Tolkningsuttalelse fra lovavdeling 1999/11073 E

for enkeltvedtak må komme til anvendelse. Slik tolker jeg også Sivilombudsmannen i en sak referert i årsmeldingen fra 1987.¹⁵⁹ I saken hadde 50 grunneiere gått sammen og søkt om dispensasjon fra forskrift om tvungen renovasjon, og ombudsmannen fant det naturlig at disse ble behandlet etter reglene om forskrifter, fordi vedtaket kunne baseres på generelle betraktninger om forholdene i området som var felles for alle søkerne.

Grunntanken i trafikklyssystemet er områderegulering basert på forhåndsbestemte og objektive vurderingskriterier. På denne måten er individuelle forhold hos den enkelte oppdretter ikke av betydning for vurderingen, noe som taler mot å gi reglene for enkeltvedtak anvendelse. Departementet la i forarbeidene betydelig vekt på dette momentet i sin vurdering av hvilken vedtaksform reguleringen skulle gjøres etter, og konkluderte med at oppdretterne ikke kunne kreve bruk av rettighetene ved enkeltvedtak.¹⁶⁰ Næringskomiteen henviste i sin innstilling også til prinsippet om områderegulering uten hensyn til den enkelte oppdretter, og at rettighetene ved enkeltvedtak vil stride mot dette prinsippet.¹⁶¹ Lovgivers egen vurdering av at rettighetene ved enkeltvedtak ikke kan kreves anvendt analogisk på forskriften, må tillegges betydelig vekt. Hvis ikke blir lovgivers eget valg av vedtaksform, som etter akvakulturloven § 9 tredje ledd er forskrift, illusorisk. Det kan likevel ikke være slik at lovgivers vurdering avskjærer muligheten av å gi reglene for enkeltvedtak anvendelse. Det vil, satt på spissen, medføre at uttalelsene til forvaltningskomiteen blir uten realitet.

Eventuelle urimelige utfall av at departementets vurdering ikke tar hensyn til den enkelte oppdretter er forsøkt ivaretatt gjennom unntaksregelen i kapasitetsjusteringsforskriften § 12, jf. produksjonsområdeforskriften § 12. Etter denne bestemmelsen har innehavere av tillatelser på lokaliteter som har så lave lusenivåer at de ikke er blant de anleggene som kan tilskrives skylden for rødt lys, likevel anledning til å søke om unntak fra nedjustering og til og med øke produksjonskapasiteten på sine tillatelser. Avgjørelser om eventuelle unntak vil derimot være et enkeltvedtak, hvor oppdretterne har krav på rettighetene som følger enkeltvedtaksformen.¹⁶² Med denne unntaksregelen kan en klageadgang på nedjusteringsvedtak bli overflødig, og dette taler for at oppdretternes rettssikkerhet er tilstrekkelig ivaretatt gjennom reglene som tilkommer ved forskrifter.

¹⁵⁹ SOMB-1987-44 s. 110

¹⁶⁰ Prop.95 L (2018–2019) s. 27-28

¹⁶¹ Innst.350 L (2018–2019) s. 3

¹⁶² Prop.95 L (2018–2019) s. 28

Et viktig element i vurderingen av behovet for ytterligere partsrettigheter er hvor inngripende vedtaket er.¹⁶³ Et vedtak om nedjustering fører til at oppdretterne bare kan utnytte sine tillatelser med inntil 94%.¹⁶⁴ Tillatelsen vil ikke kunne utnyttes fullt ut før man ved neste fargelegging eventuelt havner i en bedre miljøsituasjon. Oppdretterne i et av produksjonsområdene som ble pålagt nedjustering, har regnet seg frem til et tap på omtrent 10 millioner tonn fisk.¹⁶⁵ Selv om tallet må fordeles på 25 konsesjonshavere, er det et betydelig inngrep. Det er naturlig å tro at et nedtrekk vil ramme de mindre aktørene hardere enn større selskaper, som ofte vil ha spredt sin produksjon over flere produksjonsområder. Nedjusteringen vil, uavhengig av størrelse på selskapet, redusere verdien på tillatelsen og selskapet generelt.¹⁶⁶ Fordi akvakulturtillatelsen også er en elementær del av selskapenes finansieringsgrunnlag, vil det gi vidtgående økonomiske ringvirkninger. Også det uforutsigbare tidsaspektet trekker i retning av at vedtaket er nokså inngripende. Departementet la i sin vurdering av vedtaksform vekt på at inngrepet er langt fra like inngripende som ved en full tilbaketrekking av tillatelsen i sin helhet.¹⁶⁷ Dette kan etter min mening ikke tillegges særlig vekt. En slik terskel for å betegne vedtak som inngripende synes kunstig høy, og vil satt på spissen medføre at alle vedtak som ikke fullstendig trekker tilbake tillatelsen ikke er inngripende.

Det er uenigheter tilknyttet ekspertgruppens treffsikkerhet i vurderinger, og gruppen beskriver også i rapporten for 2019 at enkelte observasjoner og funn har høy grad av usikkerhet.¹⁶⁸ Ved søksmålet som er anlagt om vedtakets gyldighet, var store deler av vitne- og bevisførselen i tingretten konsentrert om modellenes treffsikkerhet og det faglige grunnlaget for fargeleggingen.¹⁶⁹ Når det er tilknyttet såpass stor usikkerhet rundt det faktiske grunnlaget for vedtaket, taler dette for at det er ekstra viktig å inkludere partene i utarbeidelsen av vedtaket. Dette har en side til å både sikre et materielt riktig resultat, og av hensyn til tilliten oppdretterne har til forvaltningen.

At vurderingstemaet for vedtaket ikke beror på individuelle forhold hos den enkelte oppdretter, trekker i retning av at det ikke er behov for reglene som tilkommer ved

¹⁶³ Graver (2015) s. 379

¹⁶⁴ Kapasitetsjusteringsforskriften § 21 første ledd

¹⁶⁵ Bringslid (2021)

¹⁶⁶ Meld.St. 16 (2014–2015) s. 85

¹⁶⁷ Høringsnotat - Implementering av Meld.St. 16 (2014–2015) s. 34

¹⁶⁸ Styringsgruppen (2019) s. 7 tabell 3

¹⁶⁹ Fanghol (2021b)

enkeltvedtak. Vedtaket er imidlertid nokså inngripende, og hensynet til rettssikkerhet må få avgjørende vekt. Som vi har sett, er vedtaket sett opp mot forvaltningslovens definisjoner av henholdsvis enkeltvedtak og forskrifter tvetydig. Med dette mener jeg at vedtaket er formulert på en måte som gjør at det ser ut til å gjelde et ubestemt antall personer, mens det samtidig er så lett å identifisere personene at det i realiteten gjelder en eller flere bestemte personer. At det i det hele tatt er så vanskelig å definere vedtaket etter sin formulering, trekker i retning av at reglene for enkeltvedtak må komme til anvendelse på vedtaket.¹⁷⁰ Til støtte for samme syn tar jeg behovet for en åpen og tillitsfull saksbehandlingsprosess, som etter kan bidra til å gjøre et eventuelt nedjusteringsvedtak lettere «å svelge» for oppdretterne. Det vil igjen kunne medføre at man unngår rettslige prosesser i etterkant av vedtaket.

Konklusjonen blir dermed at reglene for enkeltvedtak kommer til anvendelse på vedtak om nedjustering av produksjonskapasitet. I kapittel 5 vil det bli fremmet forslag til tilpasninger i saksbehandlingen for å bringe saksbehandlingen i tråd med min konklusjon.

¹⁷⁰ Innst. O.nr. 2 (1966–1967) s. 3-4

5 Oppsummering og forslag til tilpasninger

Oppgaven har vist hvordan trafikklyssystemet reiser flere forvaltningsrettslige problemstillinger tilknyttet saksbehandlingen ved nedjustering av produksjonskapasitet. Innledningsvis redegjorde jeg for den generelle reguleringen av akvakulturnæringen, herunder trafikklyssystemet. Deretter avdekket jeg hvorfor enkelte grunnleggende hensyn som søkes ivaretatt gjennom forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjør seg særlig gjeldende for oppdrettsnæringen. Dette dannet sammen med prosessen som resulterte i nedbygging av produksjonskapasitet bakteppet for to hovedproblemstillinger: For det første om nedjusteringsvedtaket ved fargeleggingen 2020 er ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil, og for det andre om vedtaket etter sin formulering og sitt innhold likevel må underlegges reglene ved enkeltvedtak.

Under henvisning til den første problemstillingen, avdekket jeg at høringer var gjennomført med et innhold som i liten grad satt oppdretterne i stand til å kunne ivareta sine interesser. Det skal imidlertid svært mye til for å kjenne en forskrift ugyldig med grunnlag i manglende utredning eller høring, og vedtaket kan likevel anses gyldig etter en vurdering av om feilen har virket bestemmende på vedtakets innhold. For akvakulturnæringen, som er underlagt omfattende regulering på forskriftsnivå,¹⁷¹ medfører denne tilnærmingen at næringsutøverne i liten grad har reelle overprøvningsmuligheter. Når det i tillegg ikke kan utledes håndfaste krav til innholdet i høringer, kan oppdretterne i liten grad påvirke vedtak som berører dem. Det kan få uheldige resultater, fordi trafikklyssystemet er innrettet i stor tillit til eksterne vurderinger av miljøtilstanden. Naturmangfoldloven¹⁷² § 43 andre ledd oppstiller konkrete krav til innholdet av høringsforslag til verneforskrifter, og en lignende regel i akvakulturloven ved forskrifter om nedjustering av produksjonskapasitet kan bidra til å styrke oppdretternes rettssikkerhet.

Akvakulturnæringen er imidlertid ikke alene om å være underkastet regulering gjennom forskrift. Et raskt søk på lovdata gir treff på hele 3408 sentrale forskrifter.¹⁷³ Det illustrerer den store mengden beslutninger forvaltninger tar, og hvordan en utbygging av vidtgående rettigheter for berørte av en forskrift ikke lar seg gjøre i et moderne byråkrati. Samtidig har en

¹⁷¹ Se oppgavens punkt 2.2 og 2.3

¹⁷² Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens ressurser (naturmangfoldloven)

¹⁷³ Søk gjort 17.04.2021 på www.lovdata.no

slik argumentasjon en dobbelthet ved seg. Det faktum at en forskrift er generell regulering som gjelder for mange, tilsier at det bør legges betydelige ressurser i utarbeidelsen.

I kapittel 4 beskrev jeg innledningsvis hvor betydelige forskjeller det er i rettighetene som tilkommer henholdsvis berørte av en forskrift og parter i sak om enkeltvedtak. Jeg kom deretter frem til at saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak må komme til anvendelse på vedtak om nedjustering. Bakgrunnen er både vedtakets formulering, men også at vedtakets art og hvordan det griper inn i oppdretternes rettsstilling tilsier at partsrettighetene etter forvaltningsloven aktiveres. Tar man i betraktning den tilbakeholdenhet domstolen viser ved ugyldighetsprøving av forskrifter, er det viktig for oppdretterne å få utøve rettighetene som nedjusteringsvedtaket fordrer. Det fremstår i lys av drøftelsene lite hensiktsmessig å operere med en helt formell og kategorisk grensdragning mellom vedtaksformene enkeltvedtak og forskrift. I forarbeidene til ny forvaltningslov drøfter utvalget anvendelsesområdet for begrepet «enkelvedtak», og erkjenner langt på vei at virkningene av vedtakskategoriseringen er blitt for stor tatt i betraktning rettighetene som følger de ulike vedtaksformene. Påstanden er i tråd med mine funn, uten at utvalget fremmer forslag som kan bidra til å bøte på problemet.¹⁷⁴

I lys av at min konklusjon i punkt 4.3 er at vedtak om nedjustering aktiverer analogisk anvendelse av reglene for enkeltvedtak, er det naturlig å knytte noen kommentarer til hvordan trafikklyssystemet kan tilpasses saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak. Ved å gjøre enkelte tilpasninger av saksbehandlingsreglene, kan lovgiver unngå å gjøre endringer akvakulturloven § 9 tredje ledd, som gir anvisning på nedjustering ved forskrift. For det første kan det opprettes en klageadgang på vedtaket, slik at næringsaktører som for eksempel mener at det faglige grunnlaget for vedtaket ikke stemmer, har anledning til å prøve sin sak uten å måtte ta det til domstolene. Domstolen er i liten grad rustet til å stilling til inngående naturfaglige spørsmål, som gjør rettssalen til en uegnet arena for prøving av saken. Den private part løper i tillegg en betydelig økonomisk risiko. En klageadgang kan dermed begrunnes i prosessøkonomiske hensyn.

For det andre kan trafikklyssystemet legges opp på en måte som bidrar til en mer åpen og gjennomiktig saksbehandlingsprosess. Oppdretterne bør kunne få bringe frem sitt syn på

¹⁷⁴ NOU 2019: 5 s. 315–316. Utvalget foreslår en videreføring av dagens begrepsbruk, med den samme avgrensingen som etter dagens lov, se s. 320

saken, og for å gjøre denne retten reell bør det legges opp til innsyn i henholdsvis ekspertgruppens og styringsgruppens rapporter i forkant av vedtakstidspunktet, til forandring fra måten det ble gjort på ved fargeleggingen i 2020.

Det vil bli interessant å se utfallet av saken når domstolen skal ta stilling til blant annet det jeg har redegjort for i denne avhandlingen.

Referanseliste

Lover

Grunnloven	Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814
Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Akvakulturloven	Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven)
Offentleglova	Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
Plan- og bygningsloven	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
Naturmangfoldloven	Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens ressurser (naturmangfoldloven)

Konvensjoner

EMK	The European Convention on Human Rights, 4. november 1950
EMK P1	Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950, 20. mars 1952
NASCO	The Convention for the Conservation of Salmon in the North Atlantic Ocean, 2. mars 1982

Forskrifter

Laksetildelingsforskriften	Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften)
Akvakulturdriftsforskriften	Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften)

Kvalitetsnorm for villaks	Forskrift 20. september 2013 nr. 1109 Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks (Salmo salar)
Utredningsinstruksen	Forskrift 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)
Produksjonsområdeforskriften	Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften)
Kapasitetsjusteringsforskriften	Forskrift 04. februar 2020 nr. 105 om kapasitetsjusteringer for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2020

Forarbeider

Forvaltningskomiteens innstilling (1958)	Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning
Ot.prp. nr. 38 (1964-1965)	Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Innst. O. nr. II (1966-1967)	Innstilling fra justiskomiteen om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Ot.prp. nr. 3 (1976-1977)	Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)
Ot.prp. nr. 65 (2000-2001)	Om lov om endring i lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v (vederlag ved tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret)
Ot.prp. nr. 61 (2004-2005)	Om lov om akvakultur (akvakulturloven)
Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Meld. St. 16 (2014-2015)	Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett
Høringsnotat – Implementering av Meld. St. 16 (2014-2015)	Høringsnotat om implementering av Meld. St. 16 (2014-2015), «Forslag til regelverk for å implementere system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett», Nærings- og fiskeridepartementet, 24. juni 2016
NOU 2019:5 (2019)	Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 2015 til å revidere forvaltningsloven
Prop.95 L (2018-2019)	Endringer i akvakulturloven (tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet)
Innst.350 L (2018-2019)	Innstilling fra næringskomiteen om Endringer i akvakulturloven (tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet)
Høring- utkast til forskrift	Forslag fra Nærings- og fiskeridepartementet til forskrift om utnyttelse av produksjonskapasitet i produksjonsområder for lakseoppdrett med uakseptabel miljøtilstand, 11. oktober 2019, sitert fra https://www.regjeringen.no/contentassets/f39d6c97322f438893ad485173acffd4/utkast-til-forskrifter-.pdf , sist sjekket 14. juni
Høringsnotat- utkast til forskrift	Høringsnotat til utkast til forskrift om utnyttelse av produksjonskapasitet i produksjonsområder for lakseoppdrett med uakseptabel miljøtilstand, 11. oktober 2019, sitert fra https://www.regjeringen.no/contentassets/f39d6c97322f438893ad485173acffd4/horingsnotat.pdf , sist sjekket 14. juni 2021

Rapporter og offentlige dokumenter

- SOMB-1987-44 Sivilombudsmannens årsmelding, SOMB-1987-44
Tvungen renovasjon- behandling av søknad om områdebestemt unntak, (Sak 167/87) s. 109, sitert fra <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2018/08/%C3%85rsmelding-1987.pdf>, sist sjekket 14. juni 2021
- SOMB-1991-80 Sivilombudsmannens årsmelding, SOMB-1991-80
Fastsettelse av fiskefredningszone, (Sak 942/90) s. 164, sitert fra <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2018/08/%C3%85rsmelding-1991.pdf>, sist sjekket 14. juni 2021
- Lovavdelingen sak 1999/11073 Tolkningsuttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling, saksnummer 1999/11073, «fortolkning av åpningstidsloven § 3», sitert fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-3---fortolkning-av-apningstidsloven/id456539/>, sist sjekket 13. juni 2021
- Arealutvalget (2011) Rapport fra et ekspertutvalg oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet, «Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen- areal til begjær», 4. februar 2011, sitert fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/vedlegg/rapporter/2011/effektiv_og_baerekraftig_arealbruk_i_havbruksnaeringen.pdf, sist sjekket 14. juni 2021
- DKNVS og NTVA (2012) Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Det Kongelige Norske Videnskabers Selskap (DKNVS) og Norges Tekniske Vitenskapsakademi (NTVA), «Verdiskapning basert på produktive hav i 2050», sitert fra https://www.sintef.no/globalassets/upload/fiskeri_og_ha

- [vbruk/publikasjoner/verdiskaping-basert-pa-produktive-hav-i-2050.pdf](#), sist sjekket 14. juni 2021
- Havforskningsinstituttet (2015) Rapport til nærings- og fiskeridepartementet, «Forslag til produksjonsområder», 27. november 2015, sitert fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e391c7b59ddc4791a4e4d4aa37018185/omraderappport-hi.pdf>, sist sjekket 14. juni 2021
- Advokatforeningen (2019) Høringssvar fra Advokatforeningen til endring av akvakulturloven, 22 februar 2019, sitert fra [file:///C:/Users/jmo053/Downloads/Alminnelig_h%C3%83%C2%B8ring -
forslag om endring av akvakulturloven%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/jmo053/Downloads/Alminnelig_h%C3%83%C2%B8ring_-_forslag_om_endring_av_akvakulturloven%20(2).pdf), sist sjekket 14. juni 2021
- PO3-4 Kunnskapsinnkubator (2019) Høringssvar fra PO3-4 Kunnskapsinnkubator til forskrift om utnyttelse av produksjonskapasitet i røde produksjonsområder, 29. november 2019, sitert fra https://www.regjeringen.no/contentassets/02c1503f21454a8ca57c63c9e056e3ea/po3-4-kunnskapsinkubator.pdf?uid=PO3-4_Kunnskapsinkubator, sist sjekket 14. juni 2021
- Ekspertgruppen (2019a) Ekspertgruppens rapport «Vurdering av lakselusindustriert villfiskdødelighet per produksjonsområde i 2019», sitert fra https://www.hi.no/resources/ekspertgruppe-rapport_2019.pdf, sist sjekket 14. juni 2021
- Styringsgruppen (2019) Råd fra styringsgruppen til NFD 2019, «Råd fra styringsgruppen for vurdering av lusepåvirkning 2018-2019», sitert fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/rapporter/rad-fra-styringsgruppen-til-nfd-2019.pdf>, sist sjekket 14. juni 2021

- Ekspertgruppen (2019b) Ekspertgruppens vurdering av nye data PO3 og PO4, «Notat om inkludering av nye data fra produksjonsområde PO3 og PO4», 15. november 2019, sitert fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/68986c2c2d6d4443b5a057718317a210/ekspertgruppens-vurdering-av-nye-data-po3-og-po4-notat.pdf>, sist sjekket 14. juni 2021
- Vitenskapelig råd for lakseforvaltning (2020) Rapport fra vitenskapelig råd for lakseforvaltning, nr. 15, «Status for norske laksebestander i 2020», sitert fra <https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/2657947>, sist sjekket 14. juni 2021
- Fiskeridirektoratet (2020a) Auksjon august 2020, «Auksjon for 2020 av produksjonskapasitet til akvakultur med matfisk av laks, ørret og regnbueørret», 3. september 2020, sitert fra <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Auksjon-av-produksjonskapasitet/Auksjon-august-2020>, sist sjekket 14. juni 2021
- Fiskeridirektoratet (2020b) Akvakulturregisteret, 14. juni 2021, sitert fra <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Registre-og-skjema/akvakulturregisteret>, sist sjekket 14. juni 2021

Rettspraksis

Høyesterettspraksis

Rt. 1975 s. 1160

Rt. 1980 s. 485

Rt. 1981 s. 745

Rt. 1982 s. 1072

Rt. 1993 s. 420

Rt. 2000 s. 1056

Rt. 2008 s. 96

Rt. 2009 s. 661

Rt. 2011 s. 111

Rt. 2015 s. 1388

HR-2017-2376-A

Underrettspraksis

LB-2017-85590

Juridisk litteratur

Bernt (2016)

Bernt, Jan Fridthjof (2016) «Rettsstat eller forskriftsstat?» i «Lov, liv og lære, Festskrift til Inge Lorange Backer 70 år», Universitetsforlaget.

Bernt/Rasmussen (2010)

Bernt, Jan Fridthjof og Rasmussen, Ørnulf (2010) «Frihagens forvaltningsrett. Bind 1», 2. utgave. Fagbokforlaget.

Bugge (2019)

Bugge, Hans Christian (2019) «Lærebok i miljøforvaltningsrett», 5. utgave. Universitetsforlaget.

Boe (2018)

Boe, Erik Magnus (2018) «Forsvarlig forvaltning», Universitetsforlaget

Eckhoff/Smith (2018)

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2018) «Forvaltningsrett», 11. utgave. Universitetsforlaget.

Graver (2015)

Graver, Hans Petter (2015) «Alminnelig forvaltningsrett», 4. utgave. Universitetsforlaget.

Mellbye (2018)

Mellbye, Halfdan (2018) «Rettslig regulering av norsk akvakultur», Universitetsforlaget.

Skoghøy (2018)

Skoghøy, Jens Edvin Andreassen (2018) «Rett og rettsanvendelse», Universitetsforlaget

Artikler

Berglihn (2019)

Berglihn, Harald «Gir oppdrettsbransjen en lusing for 5,2 milliarder», Dagens Næringsliv, 21. august 2019. Sitert fra <https://www.dn.no/havbruk/gir-oppdrettsbransjen-en-lusing-for-52-milliarder/2-1-658103>, sist sjekket 13. juni 2021

Hansen (2019)

Hansen, Tom «Tema: Laks i oppdrett», Havforskningsinstituttet, 28. mars 2019. Sitert fra <https://www.hi.no/hi/temasider/arter/laks/laks-i-oppdrett>, sist sjekket 14. juni 2021

Ingebrigtsen (2020)

Ingebrigtsen, Odd Emil, Fiskeri- og sjømatminister «En handlekraftig sjømatnæring», E24, 06.januar 2020, sitert fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/en-handlekraftig-sjomatnaring/id2827304/>, sist sjekket 13.06.2021

Mellbye (2020)

Mellbye, Halfdan «De hemmelige trafikklysene», Fiskejuss.no, 28. januar 2020. Sitert fra <http://fiskejuss.no/2020/01/de-hemmelige-trafikklysene/>, sist sjekket 13. juni 2021

Nilsen (2021)

Nilsen, Asgeir Aga «Norge eksporterte sjømat for 105,7 milliarder i 2020», E24, 6. januar 2021. Sitert fra <https://e24.no/naeringsliv/i/M36WoB/norge-eksporterte-sjoemat-for-1057-milliarder-i-2020>, sist sjekket 13. juni 2021

Fanghol (2021a)

Fanghol, Tor Arne «Fiskeoppdrettere saksøker staten for feil i forskning», 12. februar 2021. Sitert fra <https://khrono.no/fiskeoppdrettere-saksoker-staten-for-feil-i-forskning/554182>, sist sjekket 14. juni

Bringslid (2021)

Bringslid, Marie Misund «25 havbruksbedrifter tapte søksmål mot staten», E24, 17. mars 2021. Sitert fra <https://e24.no/hav-og-sjoemat/i/oA9JBR/25-havbruksbedrifter-tapte-soeksmaal-mot-staten>, sist sjekket 14. juni 2021

Fanghol (2021b)

Fanghol, Tor Arne «Forskningen hennes ble angrepet i retten. –Lar oss ikke presse», 30. mars 2021. Sitert fra <https://khrono.no/forskningen-hennes-ble-angrepet-i-retten-lar-oss-ikke-presse/565348>, sist sjekket 14. juni

