



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Arealforvaltning og miljøkrav innenfor akvakultur

Kommuners adgang til å stille miljøkrav ved arealplanlegging

Linn-Charlotte Nordahl

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, mai 2021

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og aktualitet.....	1
1.2	Nærmere om problemstillingen.....	3
1.3	Konkrete eksempler.....	4
1.3.1	Aktuell tematikk.....	4
1.3.2	Osterøy kommune.....	5
1.3.3	Lebesby kommune.....	5
1.3.4	Alta kommune.....	6
1.3.5	Tromsø kommune.....	7
1.4	Rettskilder og metodiske utfordringer.....	7
2	Saksgangen ved akvakulturtillatelser.....	10
2.1	Innledning.....	10
2.2	Oppdrettstillatelse og lokalitetstillatelse.....	10
2.3	Saksbehandlingsprosessen ved lokalitetstillatelse.....	12
2.4	Fylkeskommunens rolle ved lokalitetsklarering.....	13
2.5	Sektormyndighetenes rolle ved lokalitetsklarering.....	15
2.6	Kommunens rolle ved lokalitetsklarering.....	17
2.7	Oppsummering.....	18
3	Fylkeskommunens og sektormyndighetenes kompetanse og plikt til å stille miljøkrav, og kommunens påvirkningsmulighet.....	19
3.1	Innledning.....	19
3.2	Fylkeskommunens kompetanse og plikt.....	20
3.2.1	Kunnskapsgrunlaget.....	20
3.2.2	Miljømessig forsvarlig-vurderingen.....	22
3.3	Mattilsynets kompetanse og plikt.....	25
3.4	Statsforvalterens kompetanse og plikt.....	26

3.5	Kommunens påvirkningsmulighet	27
3.6	Oppsummering	28
4	Planlegging av sjøareal til akvakultur etter plan- og bygningsloven	30
4.1	Innledning.....	30
4.2	Kommunes mekanismer etter plan- og bygningsloven	31
4.3	Kommunens kompetanse til å stille miljøkrav etter plan- og bygningsloven	34
4.3.1	Innledning.....	34
4.3.2	Rekkevidden av plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 3 og 7.....	36
4.3.3	Rekkevidden av pbl. § 11-9 nr. 6	37
4.3.4	Grunnloven, lovforarbeider og andre rettskilder.....	39
4.3.5	Eksempler på uenigheter om rekkevidden til plan- og bygningslovens bestemmelser.....	40
4.3.6	Forvaltningspraksis	41
4.4	Plan- og bygningsloven som verktøy for samordnet planlegging.....	42
4.4.1	Kommunalt selvstyre.....	43
4.5	Mulige konsekvenser ved miljøkrav i kommuneplanens arealdel	44
5	Avsluttende kommentarer og bemerkninger	46
	Referanseliste	49

1 Innledning

1.1 Tema og aktualitet

Temaet for denne oppgaven er arealforvaltningen innenfor akvakultur med hovedfokus på kommunens kompetanse til å stille miljøkrav. Problemstillingen som blir belyst er om kommunene har adgang til å stille miljøkrav, når de setter av areal til akvakulturformål, og om kommunene har kompetanse til å fatte vedtak i tilknytning til drift i arealplanen.

Med miljøkrav menes vilkår som stilles for å sikre miljømessig forsvarlig drift av akvakulturanlegg. Eksempler kan være krav til utslipp av næringssalter, krav til teknologi for å begrense rømming, og krav til tiltak for å begrense lakselus. Herunder krav om lukkede anlegg, null utslipp av næringssalter, null rømming og null lakselus for at kommunen skal sette av areal til akvakultur.

Oppgaven gir en analyse av plan- og bygningslovens bestemmelser, med hovedfokus på plan- og bygningsloven (pbl) § 11-9 nr. 6 som åpner for å stille miljøkrav, og forholdet til lokalitetsklarering av akvakulturanlegg.¹ Videre omhandler oppgaven forholdet til akvakulturloven og den omfattende prosessen som tildeling av en lokalitetstillatelse innebærer.² Oppgaven viser grensen og ansvarsforholdet mellom de ulike myndighetene som inngår i lokalitetsklaringsprosessen.

Problemstillingen i oppgaven er aktuell og har vært oppe til diskusjon i flere kommuner de senere år. Spørsmålet er knyttet til de rettslige rammene for kommunen, og muligheten for å stille miljøkrav ved arealplanlegging til akvakultur.

I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt i 2019, står det at «fylkeskommunene og kommunene avsetter tilstrekkelig areal til ønsket vekst i oppdretts- og havbruksnæringen gjennom oppdaterte planer, som også ivaretar miljøhensyn og andre samfunnsinteresser».³

¹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

² Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur

³ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 s. 19

Det er altså en nasjonal forventning om at det avsettes arealer til akvakulturvirksomhet. Denne nasjonale forventningen om økt vekst innenfor oppdretts- og havbruksnæringen kan imidlertid komme i konflikt med lokale ønsker.

Problemstillingen i oppgaven er aktualisert gjennom regjeringens mål om femdobling av produksjonen av laks og ørret innen 2050.⁴ De senere år har imidlertid miljø og bærekraft fått økt oppmerksomhet i befolkningen og i den politiske debatten. Den ønskede veksten i havbruksnæringen fra nasjonalt hold, er ikke nødvendigvis i tråd med ønsket til kommunene. Flere kommuner har uttrykt skepsis til miljøutfordringer i akvakulturnæringen.

Oppdrettsnæringen har hatt en voldsom vekst de siste årene, og med denne veksten har også oppmerksomheten knyttet til miljøutfordringer i næringen økt. Det er først og fremst lokalsamfunnene som får de miljømessige følgene av oppdrettsnæringen. Det har vært flere miljøutfordringer ved akvakulturnæringen gjennom årene, som utslipp av næringssalter, rømming fra oppdrettsanlegg, lakselus og bruk av kjemikalier for å bekjempe lakselus.⁵ Hovedfokuset i denne oppgaven vil være kommunenes ønske om lukkede anlegg, for å hindre rømming og minske utslipp.

Riksrevisjonen hadde forvaltningsrevisjon av havbruksforvaltningen i 2011/2012.⁶ Rapporten påpekte nødvendigheten av å styrke oppfølging av miljøpåvirkningene av næringen, for å nå målet om miljømessig bærekraftig vekst. I denne oppgaven skal jeg se på kommunenes mulighet, som planmyndighet, til å sette miljøkrav etter plan- og bygningsloven.

Det har vært en betydelig utvikling i oppdrettsnæringen fra tidlig på 1970-tallet, da det ble gjennombrudd i forsøkene på oppdrett av laks i sjøvann, og fram til i dag. I utgangspunktet var oppdrett av fisk tenkt som en attåttnæring, men ble raskt en fulltidssyssel.

Oppdrettsnæringen er i dag blitt en av Norges viktigste eksportnæringer, og eksporterer over hele verden.⁷ Næringen har utviklet seg i en voldsom fart.

⁴ Meld. St. 16 (2014-2015) om forutsigbar miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, s. 15

⁵ Se miljødirektoratet: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/Akvakultur-fiskeoppdrett/> (mai 2021)

⁶ Riksrevisjonens undersøkelse av havbrukforvaltningen. Dokument 3:9 (2011-2012).

⁷ Se NOU 2019:18 s. 9

I dag er Norge en av verdens største sjømatnasjoner, og dagens regjering har en målsetting om en sterk økning i produksjonen innen akvakultur de neste årene.⁸

Regjeringen presiserer at dette skal skje innenfor bærekraftige rammer. Dette fører til et økt behov for arealer.

Oppdrettsnæringen har selv uttalt at en av deres største utfordringer er mangel på tilfredsstillende arealer. Norge har en unik posisjon for sjømatproduksjon med naturlige fortrinn. Dype fjorder, gode strømforhold og oksygenrikt vann med gunstige temperaturer.⁹ Imidlertid avhenger muligheten for næringsvekst tilgang på sjøareal.

Samtidig som oppdrettsnæringen mangler tilgang på tilfredsstillende arealer, er det en rekke kystkommuner som er skeptisk og motvillig til å sette av sjøareal til akvakulturformål. Miljøfokuset i politikken har økt, og flere kommuner frykter miljøkonsekvensene ved oppdrettsnæringen. Kommuner som har uttrykt ønske om å stille miljøkrav til nye arealer er eksempelvis Osterøy kommune, Tromsø Kommune, Alta kommune og Lebesby kommune. Det vil bli redegjort for disse eksemplene senere i oppgaven.

1.2 Nærmere om problemstillingen

Det er omdiskutert om kommunene har rettslig adgang til å stille miljøkrav når de setter av nye arealer. Kommuner som stiller miljøkrav risikerer å møte motbør fra fylkeskommunen og sektormyndighetene. Et eksempel er Osterøy kommune som ønsket å stille miljøkrav til akvakulturvirksomhet.¹⁰ Fiskeridirektoratet hevdet da at å sette utslippskrav til oppdrettsnæringen ligger utenfor kommunens ansvarsområde. Fylkesmannen i Hordaland var usikker på om kommunen hadde hjemmel til å stille miljøkrav i planbestemmelsen, og Hordaland fylkeskommune fremmet innsigelse da planen var på førstegangs offentlig ettersyn. Imidlertid trakk fylkeskommunen innsigelsen, og Osterøy kommune beholdt vilkårene.

⁸ Se St.meld. 16 (2014-2015) s. 15

⁹ NOU 2019:18 s. 28

¹⁰ Osterøy-saka er drøfta av Knut Bjørn Stokke, «Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for berekraftig utvikling», *Kart og Plan*, nr. 3, 2017 s. 224–226.

Fylkeskommunen og sektormyndighetene har mulighet til å stille krav ved tildeling av lokalitet, dette gjelder også krav som ivaretar miljøhensyn.

Ved lokalitetstildeling er kommunen kun høringsinstans. Dette skaper usikkerhet for kommunene, spesielt rettet mot hvordan deres innspill ivaretas i høringsrunden. Dersom kommunen kommer med innspill om for eksempel å ivareta miljøhensyn, er det ikke nødvendigvis slik at de blir hensyntatt. Dette har ført til at flere kommuner har et behov for selv å sikre at miljøhensyn blir ivaretatt. Kommunens sterkeste virkemiddel for å ivareta miljøhensyn er gjennom planarbeidet.

Imidlertid oppfattes det som rettslig uavklart om kommunene har mulighet til å stille miljøkrav etter plan- og bygningsloven, og det er store uenigheter rundt temaet. Dette er bakgrunnen for valget av tema og problemstilling.

I denne oppgaven vil det bli avgrenset mot landbasert oppdrett, fokuset vil være på arealer til sjøbasert kommersiell matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret. Oppgaven avgrenses også mot akvakultur utenfor anvendelsesområdet til plan- og bygningsloven, slik som akvakulturvirksomhet lengre ut i sjøen enn én nautisk mil utenfor grunnlinjene.

1.3 Konkrete eksempler

1.3.1 Aktuell tematikk

Kommuner har på ulike måter vist interesse for å stille miljøkrav ved planlegging. Her vil jeg utdype fire konkrete eksempler, hvor noen av disse også er brukt i litteraturen.¹¹ Eksempelene fra praksis vil bli brukt som eksempler senere i drøftelsene. Imidlertid kan man metodisk ikke si at dette er forvaltningspraksis som har rettskildemessig vekt. Dette er kun eksempler som brukes for å belyse problemstillingen ytterligere.

¹¹ Ingunn Elise Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», *Kart og plan* nr. 2, 2018 s. 174-187 og Knut Stokke, «Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for berekraftig utvikling», *Kart og Plan*, nr. 3, 2017 s. 219–239.

1.3.2 Osterøy kommune

Osterøy kommune ble nevnt ovenfor, og kommunen var en av de første kommunene som stilte miljøkrav til regulering i sjø med utgangspunkt i plan- og bygningsloven. Kommunen utarbeidet en kommunedelplan for sjø- og strandsone, hvor de utformet bestemmelser som skulle møte miljøutfordringene som følge av fiskeoppdrett.

Kommunen utformet bestemmelser om miljøkrav til nye akvakulturanlegg, hvor de i enkelte områder stilte krav om null til ingen utslipp av organisk materiale. Dette kravet ble hjemlet i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6. I tillegg ønsket kommunen krav om reguleringsplan for alle nye akvakulturanlegg.

I kommunedelplanen for sjø og strandsone står det at «bakgrunnen for miljøkravet er at kommunen ynskjer å legga til rette for ein berekraftig vekst i oppdrettsnæringa.».¹²

Imidlertid var ikke Hordaland fylkeskommune enig i denne vurderingen, og fremmet innsigelse til planbestemmelsen om null-utslipp. Fylkeskommunen frarådet i tillegg krav om reguleringsplan for alle nye akvakulturanlegg. Fylkeskommunen hevdet at krav om reguleringsplan ville medføre unødvendig dobbeltbehandling, da saksbehandlingen etter akvakulturloven og andre sektorlovverk allerede behandler de aktuelle temaene.¹³

Etter mekling, endret Osterøy kommune bestemmelsen fra null utslipp, til minimal til ingen utslipp av organiske partikler til resipienten. Fylkeskommunen trakk innsigelsen, og Osterøy kommune beholdt sine miljøkrav.

1.3.3 Lebesby kommune

Lebesby kommune har gjennom revidering av kommuneplanens arealdel satt av nye arealer til akvakulturformål. Med henvisning til pbl. § 11-9 nr. 6 har kommunen stilt krav om strømmålinger i ett år, og utarbeidelse av spredningsmodeller som avdekker partikkelspredning og miljøpåvirkning.

¹² Kommunedelplan for sjø og strandsone 2018-2027, planskildring vedlegg 1 av 17 – Osterøy kommune s. 33

¹³ Høringsutkast kommunedelplan for sjø- og strandsone for Osterøy kommune 2016-2026.

Kommunen ønsker at kunnskapen som framkommer gjennom strømmåling og spredningsmodellering, skal inngå i sektormyndighetenes saksbehandling av akvakultursaker.¹⁴

Under revideringen av arealplanen kom det innsigelser fra Sametinget. Innsigelsene gikk ikke på miljøkravene til kommunen, men hensynet til sjøsamisk kultur. Saken ble imidlertid avgjort hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet, hvor Nærings- og fiskeridepartementet kommenterte miljøkravene til Lebesby kommune.

Nærings- og fiskeridepartementet mente miljøkravene til Lebesby kommune grep inn i utredningskravet knyttet til sektorlovverket.¹⁵

Miljøkravene i arealplanen til Lebesby kommune ble stående og er gjeldende i dag.

1.3.4 Alta kommune

Alta kommune har sett på mulighet til å stille miljøkrav gjennom plan- og bygningsloven, for å sikre bedre kontroll over kystområdene i kommunen.¹⁶ På den ene siden ønsker oppdrettsnæringen i kommunen flere og større lokaliteter, på den andre siden ønsker miljøinteressene i kommunen null volumvekst. Kommunen viser i planbeskrivelsen til kommuneplanens arealdel til pbl. § 11-9 nr. 6, og at deres oppfatning er at kommunen kan anvende denne bestemmelsen til å stille miljøkrav. Det ble foreslått at det ved vesentlige endringer av akvakulturtillatelser stilles krav om null utslipp av organiske materiale til resipienten.

I planbeskrivelsen står det at kommunen anerkjenner at de ikke har myndighet til å regulere økning av maksimal tillat biomasse (MTB), og at dette reguleres av akvakulturlovgivningen. I tillegg påpeker kommunen at lakselus og rømming er en produksjonsutfordring, ikke en arealutfordring.

¹⁴ Planbeskrivelse for kommuneplanens arealdel 2019-2035, Lebesby kommune (vedtatt 2.september 2019)

¹⁵ Regjeringen.no, <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/kommunal-planlegging/innsigelsessaker/2021/innsigelse-til-kommuneplanens-arealdel-for-lebesby-kommune-2019-2035/id2834866/> (mai 2021)

¹⁶ Kommuneplanens arealdel 2020-2040 – planbeskrivelse kapittel 3.4, Alta kommune

Imidlertid oppfatter kommunen at deres høringsuttalelser om økt volum ikke blir lyttet til, og at kommunens eneste reelle styringsmulighet ligger i kommuneplanens arealdel.¹⁷

Planutvalget til Alta kommune tok ut forslaget om null utslipp etter første offentlige høring, dermed ble ikke miljøkravet vedtatt.

1.3.5 Tromsø kommune

21. november 2018 vedtok Tromsø kommune at det «ikke tillates flere oppdrettskonsesjoner og eksisterende konsesjoner forlenges ikke uten at det drives i lukkede anlegg.»¹⁸ Forslaget ble fremmet under behandling av Klima,- miljø- og energiplan 2018-2025 for Tromsø kommune. Denne saken skiller seg ut fra sakene ovenfor, da forslaget kom «over bordet» i møtet. De andre kommunene behandlet miljøkravene med bakgrunn i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan, og hjemlet miljøkravene i pbl. § 11-9 nr. 6.

Tromsø kommunestyre endret imidlertid vedtaket ved behandling av sak 34/19, «Arbeid med bærekraftig utvikling i havbruksnæringen», hvor det ble presisert at vedtaket var et politisk mål.¹⁹ Tromsø kommune stiller altså ikke krav om at fremtidig oppdrett skal skje i lukkede anlegg.

1.4 Rettskilder og metodiske utfordringer

Temaet i oppgaven reiser spørsmål innenfor flere forskjellige rettsområder, og særlig havbruksrett og forvaltningsrett. Problemstillingen for oppgaven har oppstått med bakgrunn i spenningsforholdet mellom disse rettsområdene. Forvaltning av kystnære sjøområder faller inn under ulike forvaltningsorgan på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. En utfordring er at lovene er sektorovergripende, og rekkevidden av kompetansen til de ulike myndighetene kan virke uklar.

¹⁷ Kommuneplanens arealdel 2020-2040 – planbeskrivelse kapittel 3.4, Alta kommune

¹⁸ Se møteprotokoll for Tromsø kommunestyre – «møte i kommunestyret den 21.11.2018», sak 186/18 «Klima-, energi-, og miljøplan 2018-2025», punkt 8.a, votering i samme dokument s. 10. Vedtaket ble fattet med 26 mot 17 stemmer.

¹⁹ Se møteprotokoll Tromsø kommunestyre – «møte i kommunestyret den 27.03.2019», sak 34/19 «arbeid med bærekraftig utvikling av havbruksnæringen»

Temaet for oppgaven er i hovedsak regulert av plan- og bygningsloven og akvakulturloven, samt en rekke andre lover og forskrifter.²⁰

Det er plan- og bygningsloven og akvakulturloven som kommer til å bli mest omtalt i oppgaven. Oppgavens problemstilling gjelder forholdet mellom bestemmelser i plan- og bygningsloven og akvakulturloven. Regelverket for akvakultur er komplekst, for lokalitetstillatelse er det akvakulturloven, laksetildelingsforskriften og plan- og bygningsloven som er det viktigste lovverket.

Lovverket som er relevant for problemstillingen har åpne bestemmelser og uklare grenser. Forarbeidene til de aktuelle lovene er vage og korte, som kan være en av årsakene til at problemstillingen har oppstått. Forarbeider, rundskriv, reelle hensyn og forvaltningspraksis er rettskildefaktorer som bidrar til å klargjøre reglenes innhold og omfang.

Det foreligger noe forvaltningspraksis knyttet til lokalitetsklaringsprosessen. Her menes prosessen fra kommunene avsetter arealer til akvakulturvirksomhet, til fylkeskommunen tildeler lokalitetstillatelse. Domstolene er ikke bundet av forvaltningspraksis, men praksisen danner et grunnlag for den praktiske forståelsen av vilkårene for lokalitetstillatelse. I tillegg viser høyesterettspraksis at domstolene tillegger forvaltningspraksis vekt.

Kommunal planlegging i sjø er annerledes enn på land. Akvakulturanlegg plasseres normalt sett i kystnære sjøområder, hvor det ikke er noen privat eiendomsrett. Dermed må det tas stilling til hvorvidt legalitetsprinsippet er styrende for tolkningen av lovverket. Med tanke på at kommuneplan i kystsonen ikke griper inn i den private eiendomsretten, taler dette mot at legalitetsprinsippet er styrende for tolkningen av lovverket.

Høsten 2018 kom kommunal- og moderniseringsdepartementet med et rundskriv, dette rundskrivet vil være en sentral rettskilde for oppgaven.²¹ Rundskrivet er ikke rettslig bindende, imidlertid bør det tillegges vekt da det er begrenset med kilder som kan klargjøre gjeldende rett. Dokumentet er en klargjøring fra kommunal- og moderniseringsdepartementet, om hvordan plan- og bygningsloven, akvakulturloven og viktige sektorlover i kystnære sjøområder bør tolkes.

²⁰ Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven)

²¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-6/18

Et spørsmål er om det foreligger et sektorprinsipp i dette konkrete tilfellet, ved avklaring av kommunens plankompetanse etter plan- og bygningsloven, og akvakulturmyndighetenes kompetanse etter akvakulturlovgivningen. Med sektorprinsipp menes at sektoretatene kun har ansvar for sitt fagfelt. Dette prinsippet bygger på et behov for å samle saker av en lik karakter hos etater som har mye fagkompetanse om nettopp dette fagfeltet.

For dette konkrete tilfellet er spørsmålet om kommunen kan vedta bestemmelser som regulerer drift i kommuneplanen, eller om dette er opp til annen myndighet å vurdere senere i lokalitetsklaringsprosessen. Dersom det foreligger et sektorprinsipp taler det for at kommunen ikke kan stille miljøkrav til drift, da dette inngår i fylkeskommunens og sektormyndighetenes ansvarsområde.

Et annet viktig prinsipp er integrasjonsprinsippet som er forankret i norsk rett. Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) § 112 danner det viktigste formelle grunnlaget for prinsippet, og det underbygges av prinsippet om bærekraftig utvikling.²² Integrasjonsprinsippet stiller krav både til saksbehandlingen og til innholdet i vedtak. Integrasjonsprinsippet krever at miljøhensyn alltid vurderes og vektlegges når det skal treffes vedtak som kan ha miljømessig betydning. Prinsippet innebærer at miljøhensyn må integreres ved utforming og gjennomføring av politikk på alle samfunnsområder og sektorer som forårsaker miljøproblemer.²³ Integrasjonsprinsippet kommer til uttrykk i EØS-avtalens artikkel 73, Rio-erklæringen²⁴ og er sentralt i EU-traktaten. Prinsippet kommer også frem i formålsbestemmelsen til naturmangfoldloven.²⁵ En lov som regulerer virksomhet som kan ha negative miljøvirkninger, må forstås slik at forvaltningen ikke bare har adgang, men plikt til å utrede miljøvirkningene og tillegge dem vekt ved avgjørelse.²⁶

Problemstillingen i denne oppgaven handler om kommunenes kompetanse til å stille miljøkrav til akvakulturvirksomhet. Imidlertid er det nødvendig i tillegg å se hvilke miljøhensyn som ivaretas av andre offentlige myndigheter.

²² Hans Chr. Bugge, *Lærebok i Miljøforvaltningsrett*, 4. utgave, Oslo 2015 s.143

²³ Hans Chr. Bugge, *Lærebok i Miljøforvaltningsrett*, 4. utgave, Oslo 2015 s.142

²⁴ Rio Declaration on Environment and Development, Rio 1992

²⁵ Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold

²⁶ Hans Chr Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utgave, Oslo 2015 s. 143

2 Saksgangen ved akvakulturtillatelser

2.1 Innledning

Saksbehandlingen for akvakulturtillatelser er en omfattende prosess. Det er derfor nødvendig med en redegjørelse for prosessen, og noen viktige utgangspunkt for selve tematikken i oppgaven. Dette blir redegjort for i punktet under, før den juridiske analysen av oppgavens problemstilling.

Proessen for å kunne drive med akvakulturvirksomhet er kompleks, og det er flere elementer som må være til stede for å kunne bedrive oppdrett av matfisk i sjø. For å få en helhetlig forståelse for oppgaven, er grunnleggende kunnskap om akvakulturtillatelsene av betydning. Kommune, fylkeskommune og sektormyndigheter er involvert i lokalitetsklareringen. Hver av disse skal ivareta ulike interesser og lovverk, hvor et overordnet mål er bærekraftig utvikling.²⁷

Av akvakulturlovens § 8 fremkommer det at «Myndighetene etter denne lov, lovene nevnt i § 6 første ledd bokstav d) og kommunen, herunder som planmyndighet, plikter å foreta en effektiv og samordnet saksbehandling». Med andre ord skal de ulike myndighetene ha en effektiv og samordnet søknadsbehandling.

2.2 Oppdrettstillatelse og lokalitetstillatelse

I Norge er det et begrenset antall tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret. De som ønsker å drive med akvakultur trenger tillatelse tildelt med hjemmel i akvakulturloven. Akvakultur er i akvakulturloven § 2 definert som produksjon av vannlevende dyr og planter. For å kunne drive med produksjon av vannlevende dyr og planter, i dette tilfellet oppdrett av matfisk, må oppdretteren ha to separate tillatelser. Oppdretteren trenger en oppdrettstillatelse og en lokalitetstillatelse. For å få disse to tillatelsene må oppdretter søke. Søknadsprosessen er omfattende, arbeidskrevende og kostnadskrevende for søkeren.²⁸

²⁷ Se Akvakulturloven § 1 og plan- og bygningsloven § 1-1.

²⁸ Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Oslo 2018 s. 127

Akvakulturloven § 7 gir hovedregelen om tildeling av oppdrettstillatelser til laks og ørret. Denne bestemmelsen gir departementet rett til å gi forskrift om tildeling av tillatelse til produksjon av laks, ørret og regnbueørret.

Oppdrettstillatelse er tillatelsen eller adgangen til å produsere en viss mengde fisk, altså tillatelsen til å drive oppdrettsvirksomhet. Oppdrettstillatelse omtales ofte som konsesjon. Antall tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er begrenset, og tildelingene er sjeldne.

Akvakulturloven § 6 gir hovedregelen om lokalitetstillatelser. For å kunne drive med oppdrett av fisk på et bestemt geografisk område, er det nødvendig med en lokalitetstillatelse.

Lokalitetstillatelser til laks og ørret er slått fast i laksetildelingsforskriften § 8 første ledd.²⁹ Oppdretter sender søknad til fylkeskommunen om lokalitet. I tildelingsprosessen for lokalitetstillatelse må det foreligge fire tillatelser fra forskjellige sektormyndigheter. Lokaliteten må ha fått tillatelse etter akvakulturloven, matlovgivningen, havneloven og forurensningsloven³⁰, jf. Laksetildelingsforskriften § 30 bokstav c). I tillegg er det en forutsetning at oppdrett i det aktuelle området ikke er i strid med kommuneplanens arealplan, dette kommer frem av akvakulturloven § 15 første ledd bokstav a) og laksetildelingsforskriften § 30 bokstav d) nr. 1. Den praktiske saksbehandlingsprosessen er forsøkt forenklet gjennom samordnet saksbehandling, hvor tillatelsene tildeles i én saksbehandlingsprosedyre. Fylkeskommunen, Mattilsynet, Kystverket og statsforvalteren (tidligere fylkesmannen) har selvstendig myndighet til å tildele tillatelser til akvakulturanlegg i sjø.³¹ Det er også aktuelt med lokalitetstillatelser på land og i innsjøer og vassdrag, dette vil imidlertid ikke bli behandlet i denne oppgaven.

Oppdrettstillatelsene gjør at man har et rammeverk for produksjonskapasiteten i næringen. Tidligere var oppdrettstillatelsen begrenset av anleggenes størrelse målt i m³. Nå er tillatelsen begrenset av mengden fisk i anlegget målt i maksimalt tillatt biomasse (MTB).

²⁹ Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret

³⁰ 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet (matloven), lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven) og lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressurslova)

³¹ Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Oslo 2018 s. 128

I forskrift om drift av akvakulturanlegg defineres biomasse som «Den til enhver tid stående biomasse av levende fisk (målt i kilo eller tonn)»³². En standardtillatelse til matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret er 780 tonn. I Troms og Finnmark er en tillatelse inntil 945 tonn.³³

For denne oppgaven er det mest aktuelt å redegjøre nærmere for lokalitetstillatelsen. Videre i dette kapitlet blir det redegjort for ulike myndigheters rolle i lokalitetsklaringsprosessen.

2.3 Saksbehandlingsprosessen ved lokalitetstillatelse

I denne delen tas det utgangspunkt i at oppdretter allerede har akvakulturtilatelse, og ønsker å søke om lokalitetstillatelse. Det er strenge krav til hva en søknad om lokalitetstillatelse skal inneholde, fiskeridirektoratet har utarbeidet en veileder for søknadsskjemaene.

Av laksetildelingsforskriften § 36 første ledd fremgår det hva en søknad om lokalitetsklarering skal inneholde. Søknaden skal inneholde opplysninger om strømmålinger på lokaliteten, kartdokumentasjon og miljøovervåkning av marine matfiskanlegg, og resultatene fra miljøundersøkelse i form av en enkelt trendovervåkning av bunnforholdene på lokaliteten. Etter laksetildelingsforskriften § 36 tredje ledd og forskrift om akvakultur, andre fiskearter § 10, er det i tillegg krav om at miljøundersøkelsen skal gjøres av et kompetent organ som er uavhengig av oppdragsgiver.

Myndighetenes rådgivende og utøvende organ innen akvakulturforvaltning er Fiskeridirektoratet, som utfører tilsyn i medhold av akvakulturloven.³⁴

Akvakulturdriftsforskriften § 3 regulerer kravene til drift av oppdrettsanlegg (blant annet åpne eller lukkede anlegg), og har hjemmel i akvakulturloven, matloven og dyrevelferdsloven. Forvaltningsansvaret for akvakulturforskriften ligger hos Fiskeridirektoratet og hos Mattilsynet.

Fiskeridirektoratet har forvaltningsansvaret for bestemmelsene som er hjemlet i akvakulturloven, mens Mattilsynet har forvaltningsansvaret for bestemmelsene i matloven og dyrevelferdsloven. Dette fremgår av akvakulturforskriften § 67.

³² Akvakulturforskriften § 4 bokstav g.

³³ Laksetildelingsforskriften § 15

³⁴ Kommunal og moderniseringsdepartementets veileder H-6/18 s 48

Etter forskrift om behandling av akvakultursøknader § 4 første ledd annet punktum skal fylkeskommunen videresende komplett søknad.³⁵ Søknaden skal sendes til kommunen lokaliteten er lokalisert i, og andre myndigheter som skal behandle søknaden.

I denne delen av søknadsprosessen har kommunen ansvar knyttet til høringsrunden, og skal sørge for at søknaden legges ut til offentlig ettersyn.³⁶ Kommunen skal deretter samle høringsuttalelsene og utarbeide sin egen uttalelse i saken. Denne uttalelsen har ingen særskilte krav, men skal avklare lokaliseringens forhold til kommunale planer. Det trengs imidlertid ingen tillatelse fra kommunen, da dette allerede er gjort gjennom arealplanen til kommunen. Når kommunens uttalelse og merknader er kommet inn, skal dette videresendes til Mattilsynet, Kystverket og Statsforvalteren.³⁷ Fiskeridirektoratet skal også komme med uttalelse. Mattilsynet, Kystverket og Statsforvalteren skal deretter vurdere søknaden og treffe vedtak. Fylkeskommunen skal så sluttbehandle søknaden.

Det er en omfattende saksbehandlingsprosess ved lokalitetsklarering. Sektormyndighetene treffer vedtak, etter sine sektorlover, om det skal gis tillatelse eller ikke. Fylkeskommunen leder arbeidet, samt har en koordineringsrolle og sluttbehandler søknaden, kommunen er høringsinstans. I denne prosessen er det kommet inn miljøundersøkelser av bunnforhold, strømmålinger, miljøovervåkning av marine matfiskanlegg, samt hørings uttalelser.

2.4 Fylkeskommunens rolle ved lokalitetsklarering

Fylkeskommunen har et overordnet ansvar som tildelingsmyndighet for lokalitetstillatelser, jf. Laksetildelingsforskriften § 5 andre ledd og § 8 første ledd, samt forskrift 18. mai 2019 nr. 708 om samordning og tidsfrister i behandling av akvakultursøknader § 3 første ledd.

Fylkeskommunen tildeler tillatelser til oppdrett av matfisk av anadrome og marine arter, og havbeite, samt myndighet til å avgjøre søknader tilknyttet eksisterende tillatelser og lokaliteter. Fylkeskommunen har et vidt skjønn til å vurdere om det skal gis tillatelse.

³⁵ forskrift 18. mai 2010 nr. 708 om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader

³⁶ Laksetildelingsforskriften § 8 tredje ledd og forskrift om akvakultur, andre fiskearter § 9 andre ledd.

³⁷ Forskrift om samordning og tidsfrister i behandling av akvakultursøknader § 4 tredje ledd

Dette fremgår av akvakulturloven § 6, hvor det står at det «kan etter søknad gis tillatelse til akvakultur». At fylkeskommunen "kan" gi tillatelse taler for at det foreligger et vidt skjønn, hvorvidt det skal tildeles lokalitetstillatelse eller ikke.

Forarbeidene tydeliggjør at dette er intensjonen, og at det er opp til forvaltningens frie skjønn om tillatelser til akvakultur skal tildeles. I forarbeidene står det også at søknad kan avslås med grunnlag i for eksempel utilstrekkelig kunnskapsnivå.³⁸

Ved lokalitetsklarering er det nær sammenheng mellom reglene i plan- og bygningsloven og akvakulturloven. Når det skal vurderes om lokalitetstillatelse skal gis må fylkeskommunen vurdere om det er «miljømessig forsvarlig» å innvilge søknaden, dette kommer frem av akvakulturloven § 6 første ledd bokstav a). For å forstå hva som menes med «miljømessig forsvarlig», må man se til akvakulturloven § 10. «Miljømessig forsvarlig»-vurdering vil bli behandlet senere i oppgaven.

Når fylkeskommunene skal vurdere etter akvakulturlovens § 6 første ledd bokstav a), må nødvendige opplysninger innhentes og saken utredes godt nok. Dette er nødvendig for å kunne treffe en avgjørelse på et forsvarlig grunnlag.

Akvakulturlovens § 5 handler om omfanget av en akvakulturtillatelse, hvor det står at tillatelsen «gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang». Tillatelsen kan altså begrenses gjennom vilkår som hvilke arter, hvilke lokaliteter driften kan utøves på og i hvilket omfang.³⁹

Fylkeskommunen er både høringsinstans og innsigelsesinstans ved kommunal arealplanlegging, og har tildelingsmyndighet etter akvakulturloven i saker som omhandler lokalitetstillatelser.

³⁸ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 57

³⁹ Ot.prp. nr. 61. (2004-2005) s. 57

2.5 Sektormyndighetenes rolle ved lokalitetsklarering

I prosessen knyttet til lokalitetsklarering kan ikke fylkeskommunen gi lokalitetstillatelse før tillatelse fra sektormyndighetene i akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d), jf.

Laksetildelingsforskriften § 30 bokstav c) er gitt. Sektormyndighetene skal vurdere søknaden, og avgjøre om det skal gis godkjennelse etter lovene de har vedtakskompetanse etter. I tillegg er en integrert del av søknadsbehandlingen ulike myndigheters uttalelser om etablering av virksomheten. Disse uttalelsene vil være med å danne faglig grunnlag for fylkeskommunens vurderinger etter akvakulturloven § 6.⁴⁰ Vedtakene fra sektormyndighetene er enkeltvedtak, dermed gjelder forvaltningslovens § 28 for klage.

Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet har ansvar knyttet til forurensningsloven og naturmangfoldloven.⁴¹ På regionalt nivå er det statsforvalterens miljøvernavdeling som er forurensningsmyndighet og avgjør om utslippstillatelse skal gis til akvakulturanlegg.⁴² Alle akvakulturanlegg vil medføre forurensning etter forurensningslovens definisjon i § 6.

Dermed trenger alle akvakulturanlegg utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11. Før søknad fra oppdretter sendes inn gjøres det miljøundersøkelser. Undersøkelsene skal avdekke om det er forhold som tilsier at lokaliteten ikke bør benyttes. Statsforvalteren baserer sine vurderinger på blant annet disse miljøundersøkelsene. Ofte vil statsforvalterens saksbehandling etter forurensningslovens regler dreie seg om å vurdere hvilke vilkår som skal settes i tillatelsen.⁴³ Statsforvalteren er en av sektormyndighetene som må gi tillatelse i forbindelse med lokalitetsklareringen.

Statsforvalteren er i tillegg høringsinstans etter akvakulturloven. Statsforvalteren avgir en faglig uttalelse om forholdet til natur- og friluftsinnteresser, vilt- og fiskeinteresser og verneinteresser.⁴⁴

⁴⁰ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 60

⁴¹ lov 12. mars 1981 nr. 8 om vern mot forurensninger og avfall (forurensningsloven), og lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

⁴² Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Oslo 2018 s. 15

⁴³ Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Oslo 2018 s. 136.

⁴⁴ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 60

Den faglige uttalelsen fra statsforvalteren er sentral for vurderingen om etablering av akvakulturanlegg er miljømessig forsvarlig etter akvakulturloven § 6, første ledd bokstav a). Uttalelsen vil også være sentral for interesseavveiningen for arealet etter akvakulturloven § 6 første ledd bokstav b), jf. akvakulturloven § 16.⁴⁵

Kystverkets regionskontor gir tillatelse etter havne- og farvannsloven § 14.⁴⁶ I bestemmelsen står det at «tiltak som kan påvirke sikkerheten, ferdselen eller forsvars- og beredskapsinteresser i farvannet, kan ikke etableres uten tillatelse.» Kystverket avgjør søknaden etter havne- og farvannsloven, jf. lovens § 14 tredje ledd bokstav a). Ved Kystverkets behandling av søknaden skal det vurderes effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann. Dette framkommer av Havne- og farvannslovens formålsbestemmelse. Kystverket stiller vilkår for tillatelser til akvakultur, eksempel om merking, forankring og rydding av anlegg.⁴⁷

Kystverket har et vidt skjønn, og kan avslå søknader med en saklig god begrunnelse. Kystverket er også en av sektormyndighetene som må gi tillatelse i forbindelse med lokalitetsklareringen.

Mattilsynets distriktskontor gir tillatelse etter matloven og dyrevelferdsloven. Tillatelsesordningen etter matloven er hjemlet i forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg. Matloven § 7 andre ledd gir en generell adgang til å gi forskrifter om godkjenning av aktiviteter som omfattes av loven, denne forskriften omfatter også oppdrett av vannlevendedyr. Mattilsynets oppgave er å avgjøre hvorvidt fiskehelse, biologiske forutsetninger for vekst og lignende er tilstrekkelig ivaretatt. Det er utarbeidet en veileder fra Mattilsynet for behandling av søknader om etablering av akvakulturanlegg. Mattilsynet bestemmer om tillatelse skal gis, og en viktig vurdering er å sikre minst mulig risiko for spredning av smitte mellom anleggene. Mattilsynet er en av sektormyndighetene som må avgi tillatelse til lokalitetsklareringen.

I akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d), framkommer det hvilke tillatelser som kreves. Ved etablering av akvakulturanlegg kan det innebære uttak av ferskvann, imidlertid stort sett når det er snakk om landbaserte anlegg.

⁴⁵ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 60

⁴⁶ Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven)

⁴⁷ Se Kystverket.no: <https://www.kystverket.no/Maritim-infrastruktur/Akvakultur/> (april 2021)

Når det er nødvendig med uttak av ferskvann, må det også foreligge en tillatelse fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som er vassdragsmyndighet. Denne tillatelsen vil ikke bli nærmere behandlet i denne oppgaven, da lov om vassdrag og grunnvann av 24. november 2000 nr. 82 ikke er aktuell for lokalitetsavklaringen av sjøbasert oppdrettsanlegg.

Som redegjort ovenfor innebærer tillatelsessystemet for lokaliteter, i sjø, til akvakultur at det kreves separate tillatelser etter fire ulike lover. Hver myndighet har hver sin fagkompetanse som utøver et faglig skjønn.⁴⁸

Det er fylkeskommunen som sluttbehandler og tildeler lokalitetstillatelse etter akvakulturloven. Denne tillatelsen kan kun tildeles etter at de andre tillatelsene er avklart. Selv om øvrige sektormyndigheter gir tillatelse, så er det nok at én av sektormyndighetene ikke gir tillatelse, da kan det ikke gis tillatelse til etablering av akvakulturanlegg. Dette følger av akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d). Fylkeskommunen må da avslå søknaden.

2.6 Kommunens rolle ved lokalitetsklarering

Det er kommunen som gir akvakulturnæringen tilgang på sjøareal. Gjennom plan- og bygningsloven av 2008 har kommunene fått økt kompetanse og planmyndighet. Kommunenes kompetanse i akvakultursaker begrenses av bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven gir kommunen myndighet til å avgjøre arealbruk innenfor kommunens kommunegrense, og én nautisk mil utenfor grunnlinjene. Etter akvakulturloven § 6 bokstav b) kan tillatelse til akvakultur gis dersom «kravene i § 15 om forholdet til arealplaner og vernetiltak er oppfylt». Dermed kan tillatelse til akvakultur kun gis, så lenge det ikke er i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven, jf. akvakulturloven § 15 og laksetildelingsforskriften § 30 bokstav d) nr. 1.

Kommunens rolle ved lokalitetsklarering redegjøres for grundigere senere i oppgaven.

⁴⁸ Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Oslo 2018 s. 134

2.7 Oppsummering

Det er nå redegjort for at kommunene har myndighet til å sette av arealer til akvakultur. Fylkeskommunen leder arbeidet med tildeling av lokalitetstillatelse.

Uten disponible arealer er det imidlertid ingen lokalitetstillatelser å gi, i tillegg må sektormyndighetene gi sine tillatelser. Dermed henger kommunens, fylkeskommunens og sektormyndighetenes rolle i saker som gjelder akvakultur sammen. Det er imidlertid fylkeskommunen som sluttbehandler og tildeler en eventuell lokalitetstillatelse.

I utgangspunktet er det fylkeskommunen og sektormyndighetene som stiller vilkår til drift av akvakulturanlegg. Imidlertid har det i de senere år aktualisert seg problemstillinger, hvor kommunene har ønsket å stille ulike vilkår til drift av akvakulturanlegg. Kommunene har vist interesse for å stille miljøkrav på bakgrunn av sin kompetanse etter plan- og bygningsloven, utfordringen er at denne kompetansen er noe uklar. Fylkeskommunen og sektormyndighetene har på sin side, mulighet til å stille vilkår på bakgrunn av miljøhensyn.

Spørsmålet er om miljøhensynet blir tilstrekkelig ivaretatt av fylkeskommunen og sektormyndighetene. Dette er temaet for neste kapittel i oppgaven. Imidlertid vil ikke havne- og farvannsloven bli vurdert i denne delen, da deres ansvarsområder er tiltak som kan påvirke sikkerheten, ferdselen eller forsvars- og beredskapsinteresser i farvannet.

3 Fylkeskommunens og sektormyndighetenes kompetanse og plikt til å stille miljøkrav, og kommunens påvirkningsmulighet

3.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg redegjøre for fylkeskommunens og sektormyndighetenes mulighet til å stille miljøkrav ved akvakulturdrift, samt kommunens påvirkningsmulighet. Formålet med dette kapittelet er å avklare i hvor stor grad miljøhensyn blir ivaretatt av fylkeskommunen og sektormyndighetene. Dette har betydning for neste kapittel, hvor jeg skal se på kommunes kompetanse til å stille miljøkrav til akvakulturvirksomhet. Dersom fylkeskommunen og sektormyndighetene har en vid kompetanse og klare forpliktelser til å stille krav, kan det tilsi at kommunene har mindre behov for å stille egne krav. På den andre siden, dersom fylkeskommunen og sektormyndighetene ikke har klare forpliktelser, og kommunen settes i en usikker/uforutsigbar posisjon med tanke på miljøinteresser, kan det som et reelt hensyn tale for at kommunen har egen kompetanse til å stille miljøkrav.

Det er svært detaljerte miljøkrav i norsk havbruk, disse miljøkravene er hjemlet i akvakulturloven og diverse særlover. Miljøkravene stilles både til etablering og drift av akvakulturanlegg. På den ene siden hevdes det at miljøkrav bare kan stilles av relevante sektormyndigheter, på den andre siden er dette synet utfordret av enkelte kommuner som viser til plan- og bygningslovens bestemmelser om miljøkvalitet.⁴⁹

Tillatelsesprosessen for akvakultursøknader er flerleddet og komplisert, hvor miljøhensyn skal ivaretas gjennom hele prosessen. Akvakulturlovens formålsbestemmelse, naturmangfoldlovens prinsipper og integrasjonsprinsippet sier tydelig at miljøhensyn skal vektlegges og vurderes ved lokalitetstillatelse. Dette kommer i tillegg til uttrykk i akvakulturloven § 6 bokstav a), og § 10 første ledd.

Spørsmålet er så hvilke vilkår som kan stilles ved vedtak om lokalitetstillatelse. Når fylkeskommunen og sektormyndighetene gir lokalitetstillatelse, er det vanlig at det stilles vilkår til tillatelsen. Omfang av vilkår varierer fra tillatelse til tillatelse.

⁴⁹ Nofima rapport 9/2020, «Arealforvaltning av norsk havbruksnæring» s. 13

Vilkårene vil ofte forsøke å gjøre de negative miljøvirkningene mindre, og dermed gjøre lokaliteten mer miljømessig forsvarlig. Generelt stilles det vilkår om at driften skal samsvare med akvakulturdriftsforskriften. Tillatelsene etter akvakulturloven inneholder få vilkår knyttet til driften, da det meste er regulert i forskrifter. Utslippstillatelsene etter forurensningsloven omfatter imidlertid ofte et omfattende sett med vilkår knyttet til driften.

Forsvarlighetskravet kommer til uttrykk i flere generelle bestemmelser og relevante lover og forskrifter. Akvakulturloven § 10 og § 11 er hjemler for at forvaltningen gjennom «forskrift» og «enkeltvedtak» kan stille krav om «miljømessig forsvarlig» etablering og drift og krav om «nødvendige miljøundersøkelser». Andre lover som dyrevelferdsloven, matloven og forurensningsloven, inneholder også generelle bestemmelser som stiller krav til akvakulturvirksomheten.

Jeg vil nå se på kompetansen og plikten fylkeskommunen og sektormyndighetene har til å ivareta miljøhensyn.

3.2 Fylkeskommunens kompetanse og plikt

3.2.1 Kunnskapsgrunnlaget

Før fylkeskommunen fatter endelig vedtak i lokalitetsavklaringsprosessen, skal saken vurderes grundig. I denne delen blir det redegjort for kunnskapsgrunnlaget i prosessen ved lokalitetsavklaring. Akvakulturvirksomhet kan medføre miljøvirkninger, derfor har kunnskapsgrunnlaget forvaltningen legger til grunn om miljøpåvirkning en vesentlig betydning. Hvilke krav som stilles til undersøkelse av de faktiske forholdene og miljømessig forsvarlig-vurderingen, er de aktuelle spørsmålene.

Lokalitetstillatelse fattes gjennom enkeltvedtak, og dermed gjelder forvaltningsloven.⁵⁰ Av forvaltningslovens § 17, første ledd første punktum, kommer utredningsprinsippet til uttrykk. Her står det at «forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». All myndighetsutøvelse skal være basert på korrekt faktum og tilstrekkelig grundig saksutredning. Utredningsprinsippet pålegger forvaltningen en plikt til å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

⁵⁰ Jf. forvaltningslovens § 1

Når fylkeskommunene skal vurdere lokalitetstillatelse, etter akvakulturlovens § 6 første ledd bokstav a), må nødvendige opplysninger innhentes og saken utredes grundig. Dette er nødvendig for å kunne treffe en avgjørelse på et forsvarlig grunnlag.

Det fremgår av naturmangfoldloven § 7 at prinsippene i lovens §§ 8 til 12 «skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet».⁵¹ Lovens § 8 inneholder et krav om at all relevant vitenskapelig kunnskap skal tas hensyn til, ved avgjørelse som har miljøkonsekvenser. Bestemmelsens første ledd inneholder regler om forvaltningens plikt til å kartlegge et forvaltningsvedtaks miljømessige virkninger, dette skal skje før vedtak treffes. Ved drift av akvakulturanlegg forekommer det miljømessige virkninger. Dermed plikter forvaltningen å kartlegge de miljømessige konsekvensene akvakulturanlegget kan ha, før vedtak om lokalitetsavklaring er endelig fattet.

Naturmangfoldloven § 8 angir hvilke faktagrunnlag som normalt bør ligge til grunn for avgjørelser som angår naturmangfoldet, mens forvaltningsloven § 17 angir at faktagrunnlaget må være tilstrekkelig for å kunne treffe avgjørelse. Disse bestemmelsene supplerer hverandre. Naturmangfoldloven § 8 angir konkret hva som ligger i «så godt opplyst som mulig» etter forvaltningsloven § 17, når det er tale om saker som berører naturmangfoldet.⁵²

Forvaltningen har i utgangspunktet ansvar for å utrede, imidlertid er det lover som plikter søker å framskaffe informasjon. Akvakulturloven § 11 er fylkeskommunens hjemmel til å kreve at den som søker om akvakulturtillatelse skal foreta nødvendige miljøundersøkelser. Miljøundersøkelsene skal dokumentere miljøtilstanden ved etablering, drift og avvikling av akvakultur. Etter laksetildelingsforskriften § 36 fremkommer hva en søknad om lokalitetstillatelse skal inneholde.⁵³ Blant annet skal søknaden inneholde miljøundersøkelser. I lokalitetstillatelsesprosessen har altså oppdretter selv også et ansvar for at saken blir godt nok opplyst, gjennom utredning av miljøundersøkelser.

⁵¹ Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold

⁵² Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 92

⁵³ Se punkt 2.3 om saksbehandlingsprosessen ved lokalitetstillatelse

Fylkeskommunen skal innen to uker etter mottak av lokalitetssøknad kvalitetssikre dokumentasjonen og undersøkelsene. I tillegg skal det gjøres en vurdering av om anlegget omfattes av reglene om konsekvensutredning.

Disse reglene fremgår av KU-forskriften, hvor akvakultur etter § 2 b), jf vedlegg II punkt 1 f).⁵⁴ Formålet til forskriften er å sikre hensyn til miljø og samfunn. Ansvarlig myndighet skal i forbindelse med behandling av søknaden for et vedlegg II-tiltak ta stilling til om tiltaket kan få vesentlig virkninger, jf. Vedlegg III.⁵⁵

Etter forskriften §§ 4 og 9 tredje punktum, har søker også selv et ansvar for å vurdere om det er nødvendig med konsekvensutredning. Dersom etableringen av oppdrettsanlegg kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, er det nødvendig med en konsekvensutredning. Oppdretter skal selv gi nødvendige opplysninger for å belyse saken best mulig, dette som grunnlag for fylkeskommunens vurdering. En konsekvensutredning skal bidra til å gi fylkeskommunen nødvendige opplysninger før vedtak om lokalitetsklarering.

Miljøkonsekvenser skal utredes nøye i lokalitetstillatelsesprosessen, før vedtak om en eventuell lokalitetstillatelse treffes. I tillegg til vurderinger etter naturmangfoldloven og konsekvensutredning, skal det vurderes om lokalitetstillatelse er «miljømessig forsvarlig», jf. akvakulturloven § 6 første ledd bokstav a).

3.2.2 Miljømessig forsvarlig-vurderingen

I prosessen ved lokalitetsklarering skal fylkeskommunen vurdere om det er «miljømessig forsvarlig» å innvilge søknad, jf. akvakulturloven § 6 første ledd bokstav a). «Miljømessig forsvarlig»-vurderingen blir nevnt flere ganger i akvakulturloven, og er en svært viktig miljøvurdering ved lokalitetsklaringsprosessen. Et aktuelt spørsmål er hva som inngår i denne vurderingen.

Av merknadene til bestemmelsen fremgår det at «hva som anses som forsvarlig vil kunne endres over tid i takt med økt kunnskap og teknologisk utvikling».⁵⁶

⁵⁴ Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger

⁵⁵ Norconsult 2015 s. 19

⁵⁶ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 60

«Forsvarlig» etter akvakulturloven § 6, første ledd bokstav a), skal forstås på samme måte som forsvarlig etter akvakulturlovens § 10, første ledd.⁵⁷ Akvakulturloven § 10 krever at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. Med dette menes at driften skal være forsvarlig i forhold til forurensning og økologiske effekter, som for eksempel biologisk mangfold.⁵⁸

Laksetildelingsforskriften § 30 bokstav a) sier også at lokalitet for akvakultur kan klareres dersom det er «miljømessig forsvarlig». Det kan være nødvendig å sette vilkår til lokalitetstillatelsen for at akvakulturanlegg kan etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. Er det ikke mulig å drifte akvakulturanlegget på en miljømessig forsvarlig måte, kan ikke tillatelse gis, da dette er et rettslig vilkår for å kunne gi tillatelse.⁵⁹

«Miljømessig forsvarlig»-vilkåret er generelt utformet. Etter ordlyden forstås det slik at alle miljøvirkninger av akvakultur omfattes. Formuleringen er vid og gir ingen konkrete holdepunkter for innholdet av vilkåret. Imidlertid kan den vide formuleringen tale for at det er et stort omfang av miljøhensyn som omfattes av vilkåret. Som nevnt ovenfor menes «miljømessig forsvarlig» at driften skal være forsvarlig i forhold til forurensning og økologiske effekter, samt biologisk mangfold.

Eksempler på økologiske effekter på ville fiskebestander kan blant annet være rømming av oppdrettsfisk, som kan føre til genetisk interaksjon med villfisk. Rømt fisk er ansett som et problem for ville bestander, dette på grunn av at oppdrettsfisk er genetisk forskjellig fra villfisken. Oppdrettsfisk har dårligere forutsetninger for å overleve i naturen. Når oppdrettsfisken rømmer og formerer seg med villfisk, kan dette føre til at villfiskens genmateriale blir dårligere og svekker de ville fiskestammene.⁶⁰

At driften skal være «miljømessig forsvarlig i forhold til forurensning», forstås slik at det omfatter alle typer forureningsutslipp fra oppdrettsanlegg.

⁵⁷ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 60

⁵⁸ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 64

⁵⁹ Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utgave, Oslo 2015 s. 144

⁶⁰ Miljødirektoratet.no, <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/Akvakultur-fiskeoppdrett/> (april 2021)

Eksempler på forurensning fra oppdrettsanlegg er næringssalter, utslipp av organiske partikler, fôr og næringssalter.⁶¹ Forurensning fra akvakulturanlegg omfatter organisk materiale som påvirker bunnforholdene. Næringssalter slippes ut av anleggene, og kan gi økt algevekst. Kjemikalier mot lakselus kan også forurense, dersom det slippes ut og tas opp av miljøene rundt.

I akvakulturloven § 12 fremgår det at akvakulturnæringens vare- og tjenesteprodusenter skal utføre sine oppdrag på en miljømessig forsvarlig måte. Innretninger og utstyr skal være forsvarlig utformet og brukes med nødvendig aktsomhet. I medhold av denne bestemmelsen er det gitt en forskrift som stiller krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg, NYTEK-forskriften. Denne forskriften har som formål å «bidra til å forebygge rømming av fisk fra flytende akvakulturanlegg gjennom å sikre forsvarlig teknisk standard på anleggene». Alle aktører innenfor akvakulturvirksomhet må forholde seg til denne forskriften, hvor det stilles krav om at drift skal gjennomføres på en miljømessig forsvarlig måte.

Forurensning og økologiske effekter av slik karakter, som eksemplene vist ovenfor, er svært uønsket. Vilkåret om at akvakulturvirksomheten skal være «miljømessig forsvarlig» har som formål å forhindre økologiske uønskede effekter og forurensning. Imidlertid vil akvakulturanlegg ha noe innvirkning på miljøet, dermed forstås det slik at myndighetene aksepterer en viss påvirkning på omkringliggende miljø gjennom å gi lokalitetstillatelse.⁶²

Fylkeskommunen skal ivareta at det er miljømessig forsvarlig å opprette akvakulturanlegg på det bestemte området. I vurderingen må fylkeskommunen ta stilling til både positive og negative konsekvenser ved akvakulturanlegg. Dersom det ikke kan anses som miljømessig forsvarlig å etablere akvakulturanlegg på det aktuelle området, må søknaden avslås.

Imidlertid har fylkeskommunen og sektormyndighetene mulighet til å stille vilkår til lokalitetstillatelsen, for å ivareta miljøhensyn. Dette kan gjøres i tråd med «miljømessig forsvarlig»-vurderingen, hvor det stilles krav til drift av akvakulturanlegg, for å ivareta miljøhensyn.

⁶¹ <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/forurensning/overgjodsling/utslipp-av-naringssalter-fra-fiskeoppdrett/>

⁶² Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 64

Kravene er oppsummert i akvakulturdriftsforskriften § 5 første og tredje punktum, hvor det fremgår at «driften skal være teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig» og «driften skal være helsemessig og fiskevelferdsmessig forsvarlig».

Etter akvakulturloven § 5 gjelder akvakulturtillatelsen, i denne sammenheng lokalitetstillatelsen, med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang. Dette betyr at fylkeskommunen kan begrense lokalitetstillatelsen gjennom vilkår med hensyn til art, lokalitet og omfang.⁶³ Fylkeskommunen har kompetanse og plikt til å stille nødvendige miljøkrav ved tildeling av lokalitetstillatelse.

3.3 Mattilsynets kompetanse og plikt

Mattilsynet har hovedansvaret for å sikre helsemessig trygg mat, fremme god fiskehelse, fremme god fiskevelferd og respekt for fisk.⁶⁴ Mattilsynet forvalter både matloven og dyrevelferdsloven. I denne sammenheng er det matloven, som det vises til i akvakulturloven § 6 bokstav d). Av matloven sin formålsparagraf fremgår det at målet med loven er å «sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon». Videre fremkommer det at formålet er å sikre «god plante- og dyrehelse» og ivareta «aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgangen i utlandet».

Matlovens kompetanse til styring er ikke lagt til et departement, det er delt mellom flere.⁶⁵ For akvakultursaker er det Nærings- og fiskeridepartementet som er det ansvarlige departementet. Gjennom forskrifter er kompetansen delegert til Mattilsynet, som videre delegerer til Mattilsynets regionskontor, som igjen delegerer kompetansen til distriktskontoret i regionen.⁶⁶ Bestemmelsen som gir tillatelse til akvakultur er i etableringsforskriften § 5.⁶⁷

⁶³ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 57

⁶⁴ Mattilsynet.no,

https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/akvakulturanlegg/saksgangen_i_etablering_og_utvidelse_av_akvakulturanlegg.5850 (april 2021)

⁶⁵ Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

⁶⁶ Jf. forskrift 19. desember 2003 nr. 1790 om myndighetsfordeling etter lov om matproduksjon og mattrygghet

⁶⁷ Forskrift 17. juni 2008 nr. 823 om etablering av akvakulturanlegg, zoobutikker m.m

Denne forskriften stiller krav om tillatelse fra Mattilsynet ved etablering av akvakulturanlegg. Vurderingsmomentene for tillatelse som fremgår av forskriftens § 7, er at tillatelse ikke må «innebære uakseptabel risiko for spredning av smitte, herunder smitte inn til akvakulturanlegget» eller «omkringliggende miljø». Ved vurdering av smittefare skal det legges «særlig vekt på avstand til vassdrag, annen akvakulturrelatert virksomhet og til grupper av akvakulturanlegg», i tillegg skal akvakulturanlegget «kunne ivareta artens krav til et godt levested». I bestemmelsens sjette ledd fastslås det at «det kan stilles vilkår til godkjenning». Vilkårene som stilles skal være saklig og forholdsmessig. Vilkårenes formål er å oppfylle formålene forskriften setter.

Det lokale Mattilsynet har et selvstendig ansvar, hvor det skal vurderes om etablering av akvakulturanlegg kan gis tillatelse etter rammene fra matloven og forskrifter. Etter formålet til matloven virker det som at hensynet til dyrehelse og matsikkerhet er de sentrale vurderingsmomentene, ikke miljøhensyn.⁶⁸

Mattilsynet har kompetanse og plikt til å treffe vilkår for å ivareta for eksempel unødvendig spredning av smitte, fiskehelse- og velferd, miljøvennlig produksjon og mattrygghet. Imidlertid er det ikke miljøvilkår Mattilsynet i hovedsak skal ivareta, men kan på den annen side sikre miljøvennlig produksjon.

3.4 Statsforvalterens kompetanse og plikt

Statsforvalteren er sektormyndighet etter forurensningsloven. I lokalitetsklaringsprosessen er denne loven sentral, jf. akvl. § 6 d). Ved etablering av akvakulturanlegg kreves det utslippstillatelse fra statsforvalteren, etter forurensningsloven §§ 6 nr. 1 og 7, jf. § 11.⁶⁹

Når det skal vurderes om utslippstillatelse skal gis, må statsforvalteren vurdere om de «forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre.», jf. § 11 femte ledd.

Hva som defineres som forurensning fremgår av lovens § 6 første ledd nr. 1, hvor det står «tilførsel av fast stoff, væske eller gass». Lovens definisjon av forurensning er svært vid.

⁶⁸ Ingunn Elise Myklebust, «Vilkår ved vedtak om lokalitetsklaring», *Tidsskrift for eiendomsrett nr. 2*, 2013 (s. 100-125) s. 109

⁶⁹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 41

Hovedregelen om forurensning følger av lovens § 7 første ledd, hvor det fremgår at det i utgangspunktet er forbudt å «ha, gjøre eller sette i verk» noe som kan medføre fare for forurensning, uten at dette er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11.⁷⁰

Dersom det er gitt særskilt tillatelse etter forurensningsloven § 11, er den aktuelle forurensningen vurdert som tillatt. Forurensningsloven § 7 andre til fjerde ledd presiserer plikten for «den ansvarlige» til å unngå forurensning, altså slås det fast en plikt til å forebygge forurensning.⁷¹

Etter forurensningsloven § 16 kan statsforvalteren, som forurensningsmyndighet, gi tillatelse, tillatelse med vilkår eller avslag. Vilkårene kan bidra til å motvirke at den aktuelle forurensningen fører til skade eller ulemper. Det kan stilles krav som har direkte betydning for utslippet fra virksomhetene, eksempelvis krav om minimalt utslipp av forurensende stoffer, konkrete rens tiltak og hvordan produksjonen bør innrettes. I tillegg kan det stiles vilkår om kontroll og rapportering.⁷² Statsforvalteren kan med utgangspunkt i denne bestemmelsen gi omfattende vilkårssett til den enkelte lokalitetstillatelse som både inneholder generelle regler og spesielle individuelle krav knyttet til den aktuelle lokaliteten.⁷³

Redegjørelsen tilsier at statsforvalteren har en omfattende kompetanse og plikt til å vurdere behovet og nødvendigheten av å stille vilkår, med formål å motvirke forurensning og ivareta miljøhensyn.

3.5 Kommunens påvirkningsmulighet

Kommunen er høringsinstans ved lokalitetsklaringsprosessen. Selv om kommunen ikke har vedtakskompetanse etter akvakulturloven eller sektorlovene, gis de mulighet til å påvirke prosessen og hvilket vedtak som fattes.

⁷⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-6/18 s. 32

⁷¹ Hans Chr Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utgave, Oslo 2015 s. 294

⁷² Hans Chr Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utgave, Oslo 2015 s. 304-305

⁷³ Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Oslo 2018 s. 148

Av forskrift om samordning og tidsfrister i behandling av akvakultursøknader § 4 tredje ledd, fremgår det at uttalelsene fra kommunen skal sendes videre til sektormyndighetene.⁷⁴

Det er imidlertid ingen krav til vekten høringsuttalelsen skal ha. Kommunen kan med andre ord ikke være sikker på at deres innspill blir ivaretatt i prosessen ved tildeling av lokalitetstillatelse.

3.6 Oppsummering

I dette kapitlet er det vist at flere ulike miljøhensyn skal ivaretas av vilkårene for lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. Det er svært tydelig at lokalitetstillatelse kun kan gis, dersom det er miljømessig forsvarlig. Fylkeskommunen har et stort ansvar for å ivareta miljøhensyn ved lokalitetstillatelse, og vurdere om lokalitetstillatelsen er miljømessig forsvarlig. Sektormyndighetene kan stille detaljerte vilkår for drift i lokalitetstillatelsen, for å minske miljøkonsekvensene til akvakulturanlegg. De skal blant annet ivareta hensynet til miljømessig produksjon og minske forurensning. Det fremstår som at miljøhensyn blir godt ivaretatt i akvakulturlovgivningen, med supplerer fra naturmangfoldloven, matloven og forurensningsloven. Ansvar for å ivareta miljøhensyn illustrer de miljørettslige sidene ved integrasjonsprinsippet.⁷⁵ Hensynet er integrert i sektorlovgivningen, det foreligger en overlapping mellom forsvarlighetsvurderingen og sektorlovene. Sykdomsspredning og forurensning er eksempler på dette.

Ved lokalitetstillatelsesprosessen foretar fylkeskommunen andre vurderinger enn sektormyndighetene. Sektormyndighetene vurderer om kravene til de enkelte miljøvirkningene etter sektorloven er oppfylt, ikke til de samlede miljøvirkningene. Fylkeskommunen på sin side må se på de samlede miljøvirkningene, og gjøre en totalvurdering.

Dette er en bred og omfattende vurdering. Som nevnt ovenfor aksepteres en viss miljøpåvirkning, imidlertid aksepteres ikke vesentlige miljøpåvirkninger.

⁷⁴ Forskrift av 18. mai 2010 nr. 708 om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader

⁷⁵ Se beskrevet i kapittel 1.2

Spørsmålet er om miljøhensyn blir tilstrekkelig ivaretatt av fylkeskommunen og sektormyndighetene, gjennom miljøvilkår.

I denne sammenheng er det grunn til å understreke at sektormyndighetene har egne lovverk innenfor sine områder, og forvalter disse, og stiller miljøkrav innenfor hvert av sine ansvarsområder. Noe som gjør at hver enkelt sektormyndighet gjennom sin forvaltning av lovverket i sum ivaretar miljøhensyn knyttet til lokalitetsklarering. Dette i tillegg til at fylkeskommunen, som sluttbehandler saken, kan stille vilkår.

Det rettslige systemet i dag er slik at kommunen på et tidlig tidspunkt skal sette av areal. Usikkerheten for kommunen er om deres interesser for miljø blir ivaretatt. Kommunene er høringsinstans i prosessen ved lokalitetsklarering. Det betyr at fylkeskommunen ikke er bundet av kommunens innspill etter høringsrunden. Kommunen kan dermed ikke være sikker på at deres innspill blir ivaretatt. Dette er kommunens mulighet til å påvirke lokalitetsklaringsprosessen.

Det er fylkeskommunen som sluttbehandler søknad om lokalitetstillatelse, og har siste ordet før vedtak treffes. Fylkeskommunen har kompetanse til å vurdere om lokaliteten er miljømessig forsvarlig. Miljøkravene som sektormyndighetene stiller inngår ved fylkeskommunens behandling av lokalitetssøknaden, og inngår i fylkeskommunenes helhetlige vurdering av saken, før vedtak om lokalitetstillatelse fattes.

Det kan slås fast at fylkeskommunen og sektormyndighetene kan gå langt ved bruk av vilkår ved tildeling av lokalitet til akvakulturvirksomhet, blant annet for å ivareta miljøhensyn.⁷⁶ Kommunen på sin side har mulighet til å påvirke prosessen, det er imidlertid ikke en selvfølge at kommunens innspill blir ivaretatt.

Etter denne redegjørelsen oppfattes det som at miljøhensyn blir tilstrekkelig ivaretatt av fylkeskommunen og sektormyndighetene i lokalitetsklaringsprosessen. Imidlertid har kommunen begrenset mulighet til å påvirke prosessen, som kan føre til at de har behov for å stille miljøkrav selv.

⁷⁶ Ingunn Elise Myklebust, «Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering», *Tidsskrift for eiendomsrett* nr. 2, 2013 (s. 100-125) s. 124

4 Planlegging av sjøareal til akvakultur etter plan- og bygningsloven

4.1 Innledning

Teamet for dette kapittelet er kommunens rolle som planmyndighet og tilrettelegger for akvakulturvirksomhet i kystnære sjøområder, samt hvilken kompetanse kommunen har til å stille miljøkrav etter plan- og bygningsloven.

Som vist tidligere er det fylkeskommunen som tildeler lokalitetstillatelse til akvakultur. Før fylkeskommunen kan tildele lokalitet, må imidlertid kommunen gjennom sine planprosesser avsette areal til akvakulturvirksomhet. Det framgår av plan- og bygningsloven § 1-2 andre ledd at kommunens kompetanse strekker seg ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene.

Kommunen kan velge å ikke regulere sjøområdet til et bestemt formål, men for eksempel til flerbruksformål. Kommunen har også anledning til å ikke avsette arealer, for eksempel kan kommunen velge å ikke sette av arealer til akvakulturformål. Det kan tenkes at når kommunen har anledning til å ikke avsette areal, at de også bør ha mulighet til å begrense bruk av areal, altså avsette areal med miljøkrav. Imidlertid er fokuset i denne oppgaven tilfeller hvor kommunen aktivt velger å sette av arealer til akvakulturvirksomhet, og kommunes kompetanse til å stille miljøkrav etter plan- og bygningsloven.

De senere år har flere kommuner ønsket en mer aktiv rolle ved planlegging av akvakulturvirksomhet. Dette vises ved at flere kystkommuner benytter seg av mulighetene i plan- og bygningsloven til å vedta bestemmelser for å styre oppdrettsnæringen i mer miljøvennlig retning.⁷⁷ Eksempler på kommuner som har stilt vilkår i arealplanen til akvakulturformål er Osterøy kommune⁷⁸ og Lebesby kommune⁷⁹.

Imidlertid skjer ikke dette uten uenigheter, noe som har ført til konflikt mellom akvakulturmyndighetene og de aktuelle kommunene. Med økende press på sjøarealene, er et aktuelt spørsmål om kommunen i arealplanen har anledning til å stille vilkår som er like streng, eller strengere, enn det som følger av lokalitetstillatelsen.

⁷⁷ Knut Stokke, «Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for berekraftig utvikling», *Kart og Plan*, nr. 3, 2017 (s. 219–239) s. 227

⁷⁸ Se punkt 1.3.2

⁷⁹ Se punkt 1.3.3

Kan kommunen for eksempel sette av arealer til akvakultur i arealplanen, og i tillegg stille vilkår om bruk av teknologi og drift, som lukkede anlegg? Problemstillingen konkret handler om hvilken grad kommunen kan bruke plan- og bygningslovens regler om areal- og ressursutnyttelse, på områder som er styrt av sektormyndighet, sektorlover og fylkeskommunen.

4.2 Kommunes mekanismer etter plan- og bygningsloven

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for planlegging av arealbruk etter plan- og bygningsloven. Planlegging av arealbruk er lagt til nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, dette framgår av plan- og bygningsloven § 3-2 første ledd. Hovedansvaret for arealplanleggingen er lagt til kommunene. Etter denne bestemmelsen har alle offentlige organer rett og plikt til å delta i planleggingen. Regionale og statlige planmyndigheter skal medvirke og komme med innspill når kommunens planprogram er ute på høring. De skal bidra med informasjon som kan ha betydning for planleggingen. Statlige myndigheter gir føringer for ønsket arealbruk, dette gjøres gjennom nasjonale forventinger, statlige retningslinjer og planbestemmelser, jf. pbl. § 3-5 første ledd.

Plan- og bygningsloven legger opp til at kommunen selv avgjør hvordan de skal disponere sine arealer. Imidlertid kan regionale og statlige planmyndigheter komme med innsigelser til planprogrammet dersom de har medvirket, etter pbl. § 5-5 tredje ledd, jf. § 5-4.

Loven er et svært viktig virkemiddel for å kontrollere ressursutnyttelsen av områder, også sjøområder. Plan- og bygningsloven gjelder for land, vassdrag og sjø, jf. pbl. § 1-2. Gjennom plan- og bygningsloven av 2008 ble kompetansen etter loven utvidet til én nautisk mil utenfor grunnlinjene. Bakgrunnen var behovet planlegging i sjøområdene. Det var også et mål om harmonisering av Norges implementering av EUs vanndirektiv. Planlegging av sjøområdene handler om å klarlegge og avveie interesser i sjøområdene, og dette skal gjøres gjennom kommunal og regional planlegging.

Målet for denne planleggingen er å legge til rette for en god og bærekraftig ressursutnytting, samt sikre vern av naturmangfold, kulturminner og avveining mellom ulike interesser. Kommunestyret er øverste planmyndighet for all kommunal planlegging, dette kommer frem av pbl. § 3-3.

Plan- og bygningsloven legger opp til at kommunen fritt kan velge hvilke formål de ønsker arealene avsatt til, for eksempel lakseoppdrett eller friluftsområder. Imidlertid må planleggingen skje innenfor de rammene som er gitt av nasjonale og regionale føringer.⁸⁰

Plan- og bygningsloven legger opp til at hele kommunens areal, også sjøområdene, skal være dekket av juridisk bindende planer. Reglene om kommuneplan står i plan- og bygningsloven kapittel 11. Alle kommuner plikter å ha en kommuneplan. Denne kommuneplanen skal inneholde en samfunnsdel og en arealdel. Kommunene skal også ha reguleringsplan hvor det er nødvendig. Samfunnsdelen skal inneholde kommunenes mål og strategier, som for eksempel miljøvern, samfunns- og næringsutvikling. Samfunnsdelen skal gi grunnlag for kommunens prioriteringer innenfor ulike områder. Prioritering av kommunens forvaltning av sjøområdene omtales gjerne i samfunnsdelen, og følges opp i arealdelen. I den videre delen av oppgaven vil det bli fokusert på kommuneplanens arealdel.

Kommuneplanens arealdel, arealplanen, er delen hvor kommunen vedtar plan for arealbruk i området. For akvakulturnæringen er det arealplanen som er viktigst, da det er denne planen som angir hovedtrekkene i arealdisponeringen for arealbruken i kommunen, jf. pbl. § 11-5 andre ledd. Arealplaner skal bestå av plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse. Når kommuneplanen er vedtatt av kommunestyret er den rettslig bindende, jf. pbl. § 11-6.

Det er arealbruksformål og bestemmelser som fastsetter hva et område skal kunne brukes til. I kommuneplanens arealdel og reguleringsplan kan det planlegges til seks ulike planformål. Hovedkategoriene kommunene kan planlegge for i sjø er ferdsel, fiske, akvakultur, natur- og friluftsområder, «hver for seg eller i kombinasjon», etter plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 6. Av forarbeidene fremgår det at arealdelen skal utformes for et langsiktig perspektiv, derfor må arealplanen være tilstrekkelig fleksibel. Dette for å kunne innpasse nye behov og muligheter.⁸¹ Oppdaterte kommuneplaner er av sentral betydning, og vil gi større forutsigbarhet og effektiv saksbehandling.

Nasjonale forventninger til planlegging fastsettes hvert fjerde år av regjeringen.

⁸⁰ Kommunale- og moderniseringsdepartementet rundskriv H-6/18 s. 8

⁸¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 211

De nasjonale forventningene skal følges opp av kommunestyrene når de fastsetter planstrategiene og planene. Som nevnt ovenfor fremgår det av akvakulturloven § 6 bokstav b) at tillatelse til akvakultur kan kun gis dersom det ikke er i strid med kommuneplanens arealdel, jf. Akvakulturloven § 15 bokstav a).

Dersom kommuneplanen åpner for akvakulturvirksomhet, må det utformes en konsekvensutredning. Konsekvensutredning skal utformes dersom kommuneplanen inneholder framtidig utbygging «som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn», jf. pbl. § 4-2 annet ledd. Årsaken til at det må utarbeides konsekvensutredning ved akvakulturvirksomhet er at næringen medfører miljøpåvirkning. Denne utredningen skal vurdere og beskrive planens virkninger for miljø og samfunn.

Av forarbeidene fremgår det at konsekvensutredningen skal «redegjøre for hvordan nasjonale politikkmål, f.eks. statlige planretningslinjer og arealretningslinjer i regional plan, er ivarettatt og fulgt opp».⁸²

Av forarbeidene fremgår det at «kommuneplanens arealdel bør holdes på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer».⁸³ Dersom kommunen stiller miljøkrav til akvakulturvirksomhet, vil dette føre til en detaljert arealplan. Ved fastsettelse av miljøkrav i arealplanen er det ikke lenger en overordnet plan.

Ved noen tilfeller kan det utarbeides reguleringsplan, som er detaljerte arealplaner for et mindre geografisk område. Gjennom reguleringsplaner kan det stilles bestemmelser som angir «bruk, vern og utforming av arealer», jf. pbl. § 12-1. Plan- og bygningslovens krav om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak gjelder også i sjø.⁸⁴ Osterøy kommune har stilt krav om at det skal utarbeides reguleringsplan for alle nye akvakulturanlegg i kommunen. Dette gjør at kommunen kan stille krav til driften av akvakulturanlegget.⁸⁵

I veilederen til kommunal- og moderniseringsdepartementet står det at det i reguleringsplaner kan «gis bestemmelser om særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor områder for bruk og vern av sjø og vassdrag», jf. pbl. § 12-7 nr. 9.⁸⁶

⁸² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 211

⁸³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 211

⁸⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-6/18 s. 8

⁸⁵ Se punkt 1.3.2 for redegjørelse av Osterøy-saken.

⁸⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-6/18, s. 13

Videre fremgår det av veilederen at det er begrensninger for regulering av drift, spesielt næringsvirksomhet som er regulert i annen lovgivning som akvakulturvirksomhet.

Departementet er tydelig på at kommunene bør være tilbakeholde med å sette vilkår for akvakultur, siden det reguleres av annet sektorregelverk.⁸⁷

Imidlertid foreligger det begrensninger for hvor langt det er mulig å regulere drift og utøvelse av næringsvirksomhet. Begrensningene gjelder spesielt næringsvirksomhet som er regulert av annen lovgivning og sektormyndighet, eksempelvis akvakulturvirksomhet.

Det fremgår av rundskrivet til kommunal- og moderniseringsdepartementet at for nye områder for akvakultur er det ikke alltid nødvendig med reguleringsplan, da kommuneplanen og behandling etter akvakulturloven gir nødvendige avklaringer.⁸⁸ En reguleringsplan vil kunne føre til dobbeltbehandling, da lokalitetsavklaringen innenfor akvakultur gjennomgår omfattende vurdering og behandling etter annet regelverk.⁸⁹

Kravet om reguleringsplan fra Osterøy kommune kan føre til dobbeltbehandling. Når kommunen stiller krav om reguleringsplan og eventuelt krav til drift, så beveger de seg inn på akvakultur- og sektormyndighetens kompetanseområde.

Neste spørsmål som blir behandlet i oppgaven er kommunes kompetanse til å stille miljøkrav etter bestemmelser i plan- og bygningsloven.

4.3 Kommunens kompetanse til å stille miljøkrav etter plan- og bygningsloven

4.3.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg redegjøre for kommunens kompetanse til å stille miljøkrav til akvakulturvirksomhet og drift av akvakulturanlegg etter plan- og bygningsloven. Loven har flere bestemmelser som åpner for at det kan stilles vilkår til arealer i sjø. Enkelte bestemmelser er utformet svært generelt, hvor det kan utøves et vidt skjønn. Spørsmålet er kommunens kompetanse etter bestemmelser i plan- og bygningsloven til å stille miljøkrav, som igjen kan føre til innsnevring av handlingsrommet etter akvakulturloven.

⁸⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-6/18 s. 13

⁸⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-6/18 s. 12

⁸⁹ Se kap. 2 om «Saksgangen ved akvakulturtillatelser».

Et av de sentrale formålene til plan- og bygningsloven er at planlegging skal sikre forutsigbarhet, jf. § 1-1 fjerde ledd. Dette innebærer at berørte parter skal kunne innrette seg etter det som fremgår av loven. Dersom kommunen ønsker å stille vilkår, må dette skje etter bestemmelser som uttrykkelig åpner for det spesifikke vilkåret.

Kompetansen etter plan- og bygningsloven og akvakulturloven er noe overlappende. Begge lovene gir vide hjemler til å gjøre helhetsvurderinger av interesser langs kystnære sjøområder.⁹⁰ Det forstås slik at det ikke er et klart og absolutt skille mellom miljøkrav som omfatter arealfastsetting, og miljøkrav som påvirker drift.⁹¹

Plan- og bygningsloven sitt system åpner for at arealformålene kan utfylles av bestemmelser. Pbl. § 11-9 åpner for fastsettelse av bestemmelser uavhengig av arealformålene i pbl § 11-7. Pbl. § 11-10 og § 11-11 åpner for at kommunen kan vedta bestemmelser knyttet til ulike arealformål, dersom kommunen finner det nødvendig. Dette kan tale for at det er en planplikt, og at kommunene må gi bestemmelser. Imidlertid inneholder også bestemmelsen elementer av skjønn, da kommunen kun skal gi bestemmelser dersom det er nødvendig. Hva som er nødvendig omtales ikke i loven, dette må bero på en skjønnsmessig vurdering.⁹²

Etter forarbeidene til loven fremgår det at det avgjørende er «behovet for avklaring ut fra situasjonen i den enkelte kommune».⁹³ Dette tolkes slik at detaljgraden i planen avhenger av nødvendigheten for avklaringer. Dermed er det opp til kommunen selv å vurdere når det skal fastsettes vilkår etter loven.

Spørsmålet som byr på utfordring er hvor langt vilkårshjemlene i plan- og bygningsloven går, og hvilke vilkår som kan stilles til areal som er avsatt til akvakultur. Plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 7 og § 11-9 nr. 6 er vilkårshjemler som byr på tolkningsspørsmål. Det er denne utfordringen som blir analysert i neste del.

⁹⁰ Ingunn Elise Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», *Kart og plan nr. 2*, 2018 s. 174-187 (s. 179)

⁹¹ Svein Kornerud, Miljøkrav for akvakultur kommunale arealplaner, *Kart og plan nr. 1*, 2020 s. 41-58 (s. 50)

⁹² Ingunn Elise Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», *Kart og plan nr. 2*, 2018 s. 174-187 (s. 181)

⁹³ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 217

4.3.2 Rekkevidden av plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 3 og 7.

Plan- og bygningsloven § 11-11 gir kommunene mulighet til å stille bestemmelser i «nødvendig utstrekning» til arealformålene i pbl. § 11-7 nr. 5 og 6. I pbl. § 11-11 er det to interessante punkt, nr. 3 og 7. I denne delen av oppgaven er pbl. § 11-11 nr. 7 som vil bli vektlagt, imidlertid er det i tillegg verdt å nevne pbl. § 11-11 nr. 3.

Pbl. § 11-11 nr. 3 åpner for å gi bestemmelser om «bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn». Av forarbeidene fremgår det at etter bestemmelsen «kan fastsettes ulike formål på overflaten, i vannsøylen og på bunnen både i sjø og vassdrag». Av forarbeidene fremgår det at det ikke kan fastsettes bestemmelser om vannføring eller vannstand.⁹⁴

Det er rettslig uklart om kommunene har kompetanse til å gi utfyllende bestemmelser etter pbl. § 11-11 nr. 3. Bestemmelsen er svært generelt utformet, dermed kan det oppfattes etter ordlyden en omfattende adgang til å regulere hvordan akvakulturvirksomhetene skal innrettes.⁹⁵

Denne bestemmelsen vil imidlertid ikke bli analysert nærmere, da hovedfokuset vil være pbl. § 11-11 nr. 7 og § 11-9 nr. 6. Bakgrunnen for denne avgrensningen er at flere kommuner har hjemlet sine miljøkrav i pbl. § 11-9 nr. 6.⁹⁶

Etter plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 7 «kan» kommunene «i nødvendig utstrekning» gi utfyllende bestemmelser om «hvilke artstyper eller arter av akvakultur som enkeltvis eller i kombinasjon kan etableres». Bestemmelsen er knyttet til arealformålene i nr. 5 og 6. § 11-11 kom med den nye plan- og bygningsloven i 2008.

Av forarbeidene fremgår det at et av formålene til denne bestemmelsen er å gi «kommunene indirekte anledning til å påvirke arealbeslag, aktivitetsnivå og visuelle uttrykk».⁹⁷ Videre er det sagt at dette gir kommunen «sterk styring med arealbruken og mulighet for høy detaljstyring i planleggingen, planen vil samtidig bli mindre smidig».⁹⁸

⁹⁴ Ot.prp. nr. 32 (2004-2005) s. 224

⁹⁵ Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Oslo 2018 s. 124-125

⁹⁶ Se pkt. 1.3 for eksempler på kommuner som har hjemlet vilkårene i pbl. § 11-9 nr. 6.

⁹⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 225

⁹⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 225

Lovgiver har tydelig sett fordeler og ulemper med detaljstyring i kommuneplaner, imidlertid oppfattes det som at lovgiver valgte å vektlegge fordelene. Dermed blir spørsmålet hva som er rekkevidden av denne bestemmelsen. Hvor høy detaljstyring kan kommunene ha i planleggingen?

Når lovgiver åpner for høy detaljstyring i § 11-11 nr. 7, kan det tenkes at når kommunene kan avgrense et område i sjøen til oppdrett av kun en bestemt art, må kommunen også ha mulighet til å stille krav til bruk av teknologi ved anlegget. Eksempelvis stille krav til teknologi som fører til null utslipp, som lukkede merder. Ordlyden i plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 7 taler imidlertid for at regelen er uttømmende, og valgmuligheten bare omfatter artstyper.

Lovforarbeidene til bestemmelsen taler også for dette, hvor det blant annet vises til hvilke artsgrupper som kan være aktuelle.⁹⁹ Ordlyden og forarbeidene til plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 7 trekker i retning av at denne regelen ikke kan tolkes utvidende.

Dermed slås det fast at denne bestemmelsen ikke åpner for at kommunene kan stille miljøkrav, bare krav til hvilke type art det kan drives oppdrett av i sjøarealet.

Det betyr at kommune ikke kan stille krav til for eksempel lukkede anlegg og null utslipp, gjennom pbl. § 11-11 nr. 7.

4.3.3 Rekkevidden av pbl. § 11-9 nr. 6

Neste spørsmål er hvilke vilkår som kan stilles etter plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6, og hvilken rekkevidde bestemmelsen har. Denne bestemmelsen åpner for at kommunen, uavhengig av arealformål, kan stille vilkår om «miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg».

Bestemmelsen er utformet svært generelt, noe som gjør den lite konkret. Det utfordrende tolkningsmomentet er hvordan «miljøkvalitet»-regelen skal tolkes, ved planer som omfatter akvakultur.¹⁰⁰ I tillegg blir spørsmålet om bestemmelsen åpner for at kommunen kan stille krav til drift og teknologi, som for eksempel lukkede oppdrettsanlegg.

⁹⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 225

¹⁰⁰ Ingunn Elise Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», *Kart og plan*, 2-2018 s. 174-187 (s. 183)

Bestemmelsen er som nevnt ovenfor utformet svært generelt. Ordlyden «miljøkvalitet» er vid, uten noen klare avgrensninger. Imidlertid forstås det slik at «estetikk, natur, landskap og grønnstruktur», omfattes av «miljøkvalitet»-regelen. Dersom man ser på bestemmelsen isolert kan det tenkes at kommunen kan stille omfattende og strenge miljøkrav til akvakulturvirksomhet og drift.

Ordlyden innehar ingen begrensninger for hva «miljøkvalitet»-regelen kan inneholde, så lenge det omhandler miljøkvalitet. Ut fra ordlyden kan det forstås som at kommunen kan vedta vilkår i tilknytning til drift, dersom det er nødvendig for å oppnå en bestemt miljøkvalitet. Et eksempel kan være at det er dokumentert dårlige miljøforhold på det aktuelle området, og derfor er nødvendig å stille vilkår for å ivareta miljøhensyn.

Bestemmelsen åpner altså for vilkår om miljøkvalitet, uavhengig av arealformål. Rekkevidden av bestemmelsen er imidlertid enda uklar.

Forarbeidene til plan- og bygningsloven gir ingen tydelige retningslinjer til hvordan plan- og bygningsloven og akvakulturloven skal samordnes, imidlertid kan forarbeidene gi noen holdepunkter til hva som er ment å være innholdet og omfanget av § 11-9 nr. 6.

I forarbeidenes merknader til § 11-9 er det sagt at hjemmelen kan brukes til for eksempel å gi «miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet».¹⁰¹ Det blir ikke sagt noe om bestemmelsen og forholdet til akvakultur. Merknadene gir en indikasjon på hva det er mulighet til å stille miljøkvalitetsnorm om, imidlertid er det bare eksempler ikke en uttømmende liste. Det sies derimot ikke hva som ligger i denne «miljøkvalitetsnormen». Det er ikke klart hvor vidtgående virkeområde miljøkvalitetsnormen har, noe som kan tale for at kommunen har en vid kompetanse til å stille bestemmelser om miljøkvalitet.

Etter gjennomgang av forarbeidene og merknadene til pbl. § 11-9 nr. 6 er det fortsatt ikke klarhet i hvordan bestemmelsen skal forstås når det kommer til akvakulturvirksomhet. Heller ikke om kommunen kan stille krav til drift og teknologi.

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 222

For å forstå bestemmelsen bedre, kan plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 7 gi en pekepinn for tolkningen av § 11-9 nr. 6. Årsaken til at bestemmelsene er relevant for hverandre, handler om at bestemmelsene ble innført på samme tid i samme lov.

Det kan tenkes at bestemmelser i samme lov, innført på samme tid, er konsekvent.¹⁰² Pbl. § 11-11 nr. 7 slår fast at kommunene kan gi bestemmelser om hvilke «artstyper» eller «arter» av akvakultur som kan etableres. Bestemmelsen åpner altså for at kommunene selv kan regulere hvilken type oppdrett de ønsker i sine arealer. Som tidligere nevnt gir bestemmelsen kommunen sterk styring og mulighet for detaljstyring i planleggingen. Dermed kan man spørre om § 11-9 nr. 6 gir kommunen like sterk detaljstyring når det gjelder «miljøkvalitet», slik som § 11-11 nr. 7 når det kommer til type art.

Dette er enda uklart. Imidlertid trekker denne forståelsen i retning av at kommunen har kompetanse til å stille detaljerte vilkår til miljøkvalitet.

4.3.4 Grunnloven, lovforarbeider og andre rettskilder

Spørsmålet er så om plan- og bygningsloven, Grunnloven, lovforarbeider og andre rettskilder kan gi svar på hva som er rekkevidden av bestemmelsen?

For avklaring av bestemmelsens rekkevidde er det nødvendig å se til formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven, samt Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven.¹⁰³

Formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven danner utgangspunktet ved tolkning og anvendelse av lovens bestemmelser. Av første ledd kan man se at loven skal «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». I andre ledd står det at planlegging etter loven skal bidra til å «samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver». Bærekraft og samordning er viktige momenter som må tas med når man skal tolke plan- og bygningslovens bestemmelser. Samordningsprinsippet står sentralt i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse andre ledd. Formålet er at loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver.

I tillegg har plan- og bygningsloven en sentral funksjon for helhetlig forvaltning av areal og ressurser, samtidig som den er sektorovergripende.

¹⁰² Ingunn Elise Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», *Kart og plan*, 2-2018 s. 174-187 (s. 186)

¹⁰³ Ingunn Elise Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», *Kart og plan*, 2-2018 s. 174-187 (s.184)

Grunnloven § 112 er en bestemmelse som også er relevant for å vurdere rekkevidden av pbl. § 11-9 nr. 6. Av Grunnloven fremgår det at «statens myndigheter skal iverksette tiltak», disse tiltakene skal ivareta «et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». I denne bestemmelsen er integrasjonsprinsippet indirekte uttrykt, og prinsippet krever at «miljøhensyn alltid vurderes og vektlegges når det treffes vedtak som kan ha miljømessig betydning».¹⁰⁴

Naturmangfoldloven § 10 krever at den «samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for» må vurderes. Dette er momenter som trekker i retning av at tiltak i kommuneplanen må kunne detaljplanlegges, for å hindre negativ miljøpåvirkning på naturen.

Plan- og bygningsloven er den viktigste miljøloven, og loven skal fremme fornuftig bruk av arealene.¹⁰⁵ Etter Grunnloven, naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven er det tydelig at kommunen skal gjøre en grundig vurdering, og vektlegge miljøhensyn ved arealplanlegging.

En samlet vurdering taler for at bestemmelsen pbl. § 11-9 nr. 6 åpner for at kommunen kan stille omfattende miljøvilkår til arealer for akvakultur. Imidlertid gjør dette at kommunen beveger seg inn på fylkeskommunens og sektormyndighetenes fagområde, som kan stride mot samordningsprinsippet i formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven.

4.3.5 Eksempler på uenigheter om rekkevidden til plan- og bygningslovens bestemmelser

Det finnes flere eksempler på tilfeller hvor det har oppstått uenighet om rekkevidden av plan- og bygningslovens bestemmelser. Et eksempel er Lenvik-saken fra 2015, som omhandlet innsigelse mot kystsoneplanen til Lenvik kommune.¹⁰⁶ Kystsoneplanen åpnet for akvakultur i områdene ved Skårliodden og Durmålsvika. Fylkesmannen i Troms kom med innsigelse, hvor det ble hevdet at ny akvakulturtillatelse i disse områdene bare kunne skje under vilkår som «i tilstrekkelig grad forebygger risiko for genetisk innkryssing og lakselusangrep», og at et aktuelt vilkår kunne være «krav om lukket merdteknologi/anlegg». Det ble ikke enighet i saken, og den gikk videre til kommunal- og moderniseringsdepartementet for avklaring.

¹⁰⁴ Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utgave, Oslo 2015 s. 143

¹⁰⁵ Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utgave, Oslo 2015 s. 190

¹⁰⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Brev til fylkesmannen i Troms, Innsigelse til kommunedelplanen for kystsonen i Lenvik kommune, 09.08.2016

Departementet tok ingen prinsipiell vurdering av plan- og bygningslovens vilkårshjemler, men kommunens opprinnelige plan uten nærmere vilkår ble opprettholdt.

Osterøy-saka er også et godt eksempel, hvor kommunen formulerte krav om at det i noen områder skulle være «minimalt til tingen utslipp av organiske partikler til resipienten». Fylkeskommunen kom med innsigelse, og mente vilkårene var lovstridige.¹⁰⁷

Senere trakk fylkeskommunen tilbake innsigelsen, og kom fram til at vilkårene kunne opprettholdes.¹⁰⁸ Ved begge eksemplene var utfordringen hvilken rekkevidde plan- og bygningslovens bestemmelser har, og hva det kan stilles vilkår om i kommuneplanens arealdel. Ingen av sakene førte til en prinsipiell avklaring av rekkevidden til plan- og bygningslovens bestemmelser.

4.3.6 Forvaltningspraksis

Kommunal- og moderniseringsdepartementet laget i 2018 et rundskriv som skulle klargjøre lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttelse i kystnære sjøområder.¹⁰⁹

Gjennom rundskrivet ville departementet informere om hvordan plan- og bygningsloven og viktige sektorlover i kystnære sjøområder skal ses i sammenheng og samordnes. I rundskrivet blir problemstillingen om kommunens kompetanse til å stille vilkår til akvakulturvirksomhet løftet, imidlertid kommer det ingen tydelig avklaring. Departementet uttalte at «kommunene bør være svært tilbakeholdne med å sette vilkår for akvakultur som reguleres av annet sektorregelverk, i sine arealplaner. Vilkår for godkjenning og drift av akvakultur fastsettes i lokalitetsgodkjenningssystemet som koordineres av fylkeskommunen». Denne bemerkningen kan tolkes som at departementet anerkjenner at kommunene har kompetanse til å sette omfattende bestemmelser/vilkår, men fraråder kommunene å gjøre dette.

Spørsmålet blir så om kommunen etter samordningsprinsippet kan bevege seg inn på annen myndighets kompetanseområde. Hensynene som er relevante etter plan- og bygningsloven, vil også være relevant for akvakulturloven.

¹⁰⁷ Se punkt 1.3.2

¹⁰⁸ Ingunn Elise Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», *Kart og plan*, 2-2018 s. 174-187 (s. 184)

¹⁰⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-6/18

4.4 Plan- og bygningsloven som verktøy for samordnet planlegging

Samordningsprinsippet står sentralt i plan- og bygningsloven, som det ble redegjort for ovenfor. Dette prinsippet står imidlertid også sentralt i akvakulturloven. Akvakulturloven § 8 gir regel om samordningsplikt, hvor det står at «myndighetene etter denne lov, lovene nevnt i § 6 første ledd bokstav d) og kommunen, herunder som plan- og bygningsmyndighet, plikter å foreta en effektiv og samordnet søknadsbehandling». Av forarbeidene til akvakulturloven § 8 fremgår det at «plikten påhviler alle de relevante forvaltningsorgan». ¹¹⁰

Bakgrunnen for samordningsprinsippet er å skape effektiv ressursbruk, forutsigbarhet, forhindre dobbeltbehandling og en koordinert vedtaksprosess. Etter loven skal det legges vekt på «langsiktige og helhetlige løsninger». ¹¹¹

Bestemmelsen pålegger myndighetene plikt til å samordne behandling av søknader mellom de ulike sektormyndighetene. ¹¹² Bakgrunnen for bestemmelsen er å «sikre en videreføring av dagens koordinering av søknadsbehandlingen hvor samordningen i hovedsak skjer ved at søker sender sin søknad til fiskerimyndighetene, som deretter koordinerer behandlingen av søknaden med andre sektormyndigheter». ¹¹³ De ulike myndighetenes oppgaver medfører samlet sett at søknadsprosessen blir helhetlig, noe som sikrer et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag.

Samordning ved lokalitetsklarering sørger for en effektiv behandling av søknaden, samt en fornuftig bruk av den faglige kompetansen til myndighetsorganene.

Når det kommer til saker som gjelder miljø, kan det være vanskelig å skille hvem som har ansvar for de ulike vurderingene. Denne utfordringen oppstår da miljøvurderingen er tett opp mot kompetansen til flere myndighetsorganer. Uavhengig av grensdragninger mellom myndighetsorganenes kompetanse, er det fylkeskommunen som etter en helhetlig vurdering foretar endelig vedtak.

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 62

¹¹¹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 61

¹¹² Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 62

¹¹³ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 62

Et aktuelt spørsmål er om det foreligger et sektorprinsipp. I forvaltningsretten går sektorprinsippet ut på at sektorene har ansvar for sitt kompetanseområde, og kun dette området. Fylkeskommunen og sektormyndighetene må utrede og sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak, altså er vedtak fattet etter grundige vurderinger. Dette taler for at det foreligger et sektorprinsipp, som igjen taler for at kommunen ikke har kompetanse til å stille vilkår til akvakulturvirkosomhet, da dette er innenfor fylkeskommunens og sektormyndighetenes ansvarsområde. Etter sektorprinsippet vil kommunens ansvar kun omfatte planlegging av areal- og ressursbruk, gjennom kommuneplanens arealdel.

Kommunens eventuelle vilkår som gjelder drift blir allerede ivaretatt av annen sektormyndighet. Dersom kommunen skal stille vilkår til drift, som allerede er ivaretatt av fylkeskommunen og sektormyndighetene, vil dette stride mot formålet om en samordnet prosess, etter pbl. § 1-1 andre ledd og akvakulturloven § 8.

Dette taler for at det foreligger et sektorprinsipp, og mot at kommunen kan regulere og stille krav til drift og valg av teknologi av et akvakulturanlegg, da dette blir ivaretatt av annen myndighet.

4.4.1 Kommunalt selvstyre

På en annen side er hensynet til det kommunale selvstyret, som er nå er lovfestet i Grunnloven. Det følger av Grunnloven § 49 andre ledd at «innbyggerne har rett til å styre lokale anliggende gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov». Bestemmelsen er ikke ment å være en «skranke for den funksjons- og oppgavefordelingen innen forvaltningen som Stortinget gjennom ordinær lovgivning finner hensiktsmessig».¹¹⁴ Gjennom Grunnloven § 49 andre ledd er altså det kommunale selvstyret grunnlovsfestet, imidlertid er det begrensninger for hva kommunen kan gjøre. Lovgiver har gjennom bestemmelsen vært nøye med å lage seg rom til å styre. At det lokale selvstyret ikke skal være en skranke for oppgavefordelingen innen forvaltningen som Stortinget ønsker, tilsier at Stortinget er opptatt av å fortsatt ha en viss styring over kommunen. Kommunene har altså lokal selvråderett, men ikke uten begrensninger.

¹¹⁴ Innst. 182 S (2015-2016) s. 7

Det lokale selvstyret er viktig for politisk styring på lokalt nivå. Arealbruken fastsettes ut fra politiske prioriteringer og lokalkunnskap.

Dersom det ikke er politisk velvilje til å sette av arealer til nye akvakulturformål, er det heller ikke noen nye lokaliteter å tildele. Dette tilsier at kommunens tolkning av plan- og bygningslovens bestemmelser til å stille miljøkrav må tillegges vekt. Imidlertid er det begrensninger ved den lokale selvråderetten, som taler for at kommunens tolkning ikke bør tillegges avgjørende vekt.

4.5 Mulige konsekvenser ved miljøkrav i kommuneplanens arealdel

Dersom kommunene har mulighet til å stille miljøkrav gjennom kommuneplanen etter plan- og bygningslovens bestemmelser, vil dette føre til noen praktiske utfordringer. Eksempler på utfordringer som kan oppstå er ved søknadsprosessen og hvordan denne skal organiseres.

Dersom kommunene har kompetanse til å stille miljøkrav til drift og teknologi, vil dette få følger for hvordan disse skal behandles og følges opp. En problemstilling vil være hvem som skal følge opp kommunens miljøkrav.

Dersom kommunene stiller krav om minimalt utslipp til ingen utslipp, så er et relevant spørsmål om hvilke grenseverdier som skal fastsettes og hvem skal fastsette dette. I tillegg er det ikke avklart hvem som skal følge opp og kontrollere at miljøkravene blir fulgt.

Dersom kommunene skal stille miljøkrav, vil dette også kunne stokke om på prosessen ved lokalitetsklarering, og gjøre forholdet mellom lovene svært komplisert.

Etter formålsparagrafen til plan- og bygningsloven fjerde ledd skal planlegging og vedtak sikre forutsigbarhet. Dersom hver enkelt av de ulike kystkommunene skal kunne stille ulike miljøkrav, vil dette redusere forutsigbarheten for oppdretterne betraktelig. Det vil være svært krevende for en oppdretter å forholde seg til alle de ulike miljøkravene, til de ulike kommunene.

Det kan hevdes at kommunens mulighet til å stille miljøkrav beror på en teoretisk tilnærming av akvakulturvirksomhet, mer enn en praktisk tilnærming. I praksis vil slike miljøkrav være svært krevende å forholde seg til for oppdretterne.

Når en kommune stiller miljøkrav til arealer avsatt til akvakulturvirksomhet, går de inn på sektormyndighetenes kompetanseområde. Fylkeskommunen må da ta hensyn til miljøkravene til kommunene, i tillegg til kravene fra hver enkelt sektormyndighet og deres sektorlov.

Hensynet til forutsigbarhet taler mot at kommunene har kompetanse til å stille miljøkrav til akvakulturvirksomhet.

5 Avsluttende kommentarer og bemerkninger

Lokalitetsklareringsprosessen er svært omfattende og kompleks, hvor oppdretter får benytte seg av fellesskapets arealer. Imidlertid omfatter tillatelsen strenge reguleringer og vilkår som oppdretter må forholde seg til. Akvakulturnæringen er en omdiskutert næring som har hatt stor vekst. I tillegg er det nasjonale mål om en femdobling av produksjonen innen næringen i 2050.¹¹⁵ Dette oppfattes som bakgrunnen for problemstillingen.

Kommunen har som planmyndighet en stor rolle for næringens mulighet for vekst.

Akvakulturnæringen har behov for nye og gode arealer for å utvikle seg og øke produksjonen, og er dermed avhengig av at kommunene setter av gode arealer til akvakulturformål.

Kommunene er blitt mer og mer opptatt av bærekraft og miljø, og har i tillegg et stort ansvar for å ivareta miljøhensyn gjennom plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven.

Akvakulturnæringen på sin side påvirker miljøet og etterlater seg spor i naturen, dette gjør imidlertid de fleste matproduksjonsnæringer. Næringen har hatt utfordringer med for eksempel lus, rømming og utslipp av næringssalter, dette er utfordringer flere kommuner ikke ønsker. Dette forstås som bakgrunnen for at flere kommuner har valgt å stille miljøkrav til avsatt sjøareal for akvakulturformål.

Overfor er det redegjort for at kommunene har vide rammer til å planlegge og prioritere arealene sine. Flere kommuner har brukt plan- og bygningslovens § 11-9 nr. 6 til å stille miljøkrav, som krav til lukkede anlegg. Det kan se ut til at bestemmelsen åpner for at kommunen kan stille miljøkrav gjennom kommuneplanens arealdel, som også innebærer krav til drift og valg av teknologi, dersom det begrunnes i å oppnå en bestemt miljøkvalitet.

Imidlertid fremgår det etter analyse av rettskildene at kommunens kompetanse etter pbl. § 11-9 nr. 6 ikke er så tydelig, som ordlyden skulle tilsi.

Osterøy kommune og Lebesby kommune er eksempler som er redegjort for i oppgaven, dette er kommuner som har stilt miljøkrav som gjelder i dag. Kommunene hjemlet miljøkravene i pbl. § 11-9 nr. 6, og har etter omfattende prosesser beholdt miljøkravene sine. Dette taler for at bestemmelsen kan anvendes til å stille miljøkrav.¹¹⁶

¹¹⁵ Stortingsmelding 16 (2014-2015) om forutsigbar miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, s. 15

¹¹⁶ Se punkt 1.3.2 og 1.3.3

Imidlertid ble det også vist til andre kommuner som gjennom prosessen valgte å ikke stille miljøkrav, dette kan svekke tolkning av bestemmelsen.¹¹⁷

Fylkeskommunen og sektormyndighetene sitter på fagkompetansen i lokalitetsklaringsprosessen. Slik systemet er lagt opp har fylkeskommunen og sektormyndighetene kompetanse og plikt til å foreta nødvendige miljøvurderinger, og ivareta miljøhensyn. Kommunene er høringsinstans i lokalitetstildelingsprosessen, som betyr at deres innspill ikke nødvendigvis blir lyttet til eller ivaretatt. Uttalelsene skal vektlegges i praksis, imidlertid foreligger ikke dette som et krav. Erfaringer fra flere kommuner tilsier at de ikke er fornøyd med å kun være høringspart ved tildeling av lokaliteter. Kommunenes styringsmulighet, for å ivareta deres miljøinteresser ved lokalitetstildelingsprosessen, blir da gjennom planarbeidet.

Det oppfattes som at bakgrunnen for den aktuelle problemstillingen er at kommunene ønsker større innflytelse når det kommer til miljøspørsmål i sjø. Uten nye arealer fra kommunene, vil det ikke bli noen nye lokaliteter å tildele. Et tettere samarbeid mellom fylkeskommunen, sektormyndighetene og kommunen oppfattes som nødvendig for å forhindre uenigheter om kompetanse. En potensiell løsning kan være å innføre en regel om at kommunens uttalelser skal tillegges stor vekt ved tildeling av lokalitet.

Plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov, som kan gjøre det krevende å se grensene av kompetansen til planmyndighetene. Gjennom å stille miljøkrav beveger kommunene seg inn på fylkeskommunens og sektormyndighetens kompetanseområde, noe som kan føre til dobbeltbehandling og gjøre lokalitetsklaringsprosessen mer oppfattende. For oppdretter kan dette bli utfordrende. Dersom hver enkelt kystkommune stiller ulike miljøkrav, kan oppdretter risikere å forholde seg til en rekke ulike praksiser. Dette vil føre til at forutsigbarheten for oppdretter svekkes. I tillegg er en konsekvens av kommunenes miljøkrav at fylkeskommunens og sektormyndighetenes kompetanse blir innskrenket.

I veilederen til kommunal- og moderniseringsdepartementet ble det gjentatte ganger presisert at kommunene må være «tilbakeholde med å stille miljøkrav», imidlertid kom ikke departementet med noen avklaring av problemstillingen.

¹¹⁷ Se punkt 1.3 for eksempler på kommuner som valgte å ikke stille miljøkrav

Dette taler for at departementet mener kommunene har kompetanse til å stille miljøkrav, men at dette ikke nødvendigvis er ønskelig fra departementets side.

Dersom intensjonen til lovgiver var å gi kommunene, som planmyndighet, kompetanse til å stille miljøkrav, ville dette kommet til uttrykk tydeligere. Det virker ikke som at lovgiver har forutsett utfordringen med kommune, miljøkrav og akvakulturvirksomhet. Kommunene får en helt annen rolle enn det er lagt opp til, dersom kompetansen omfatter å stille miljøkrav til blant annet drift og teknologi. Da er ikke kommunens rolle lenger å planlegge og prioritere arealene de råder over. Dette virker ikke å være intensjonen til lovgiver.

Kommunens innblanding i fylkeskommunens og sektormyndighetenes kompetanseområde strider mot formålet om samordning etter plan- og bygningsloven §§ 1-1, 3-1 og akvakulturloven § 8. Med dette som bakgrunn av er jeg kommet til at det foreligger et sektorprinsipp, som overgår integrasjonsprinsippet. Etter en helhetlig vurdering av rettskildene og reelle hensyn anser jeg at det er grunnlag for å tolke plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 innskrenkende, med andre ord at kommunene ikke har hjemmel til å stille miljøkrav i tilknytning til drift av akvakultur i kommuneplanens arealdel.

Imidlertid er en avklaring av den aktuelle problemstillingen nødvendig. Ettersom kommunene uttrykker ønske og interesse for å stille miljøkrav, er det svært viktig at problemstillingen blir avklart. Oppdrettsnæringen har behov for nye og gode arealer, og for å oppnå nasjonale forventninger om en stor vekst innen 2050.

Kommuner som ønsker akvakulturvirksomhet i sine sjøområder, men ikke i åpne anlegg, har imidlertid ingen annen mulighet enn å ekskludere oppdrett i arealplanen. Konsekvens av en slik innskrenking kan føre til at flere kommuner velger å ikke avsette nye arealer til akvakulturvirksomhet.

Avslutningsvis konkluderer jeg med at den sentrale utfordringen er manglende avklaring av forholdet til fylkeskommunen og sektormyndighetene, mot kommunens kompetanse etter plan- og bygningsloven og rekkevidden av bestemmelsene i forhold til sektorlovverket.

Referanseliste

Artikler

Alsaker, Lars Selmar, *Oppdretts-vedtaket i Tromsø i et rettslig perspektiv* (2019), hentet fra fiskejuss.no

Andreassen, Ole-Martin Lund og Bjørn-Ivar Bendiksen, *Tromsø kommune mangler virkemidler til å gjennomføre sitt nei til åpne oppdrettsanlegg* (2018), hentet fra fiskejuss.no

Andreassen, Ole-Martin Lund og Bjørn-Ivar Bendiksen, *Oppdrettsvedtaket i Tromsø: det må skilles mellom juss og politikk* (2018), hentet fra fiskejuss.no

Kornerud, Svein, *Miljøkrav for akvakultur kommunale arealplaner. Kart og plan, 2-2020*. s 41-58.

Nofima rapport 9/2020, *Arealforvaltning av norsk havbruksnæring*

Norconsult, *Analyse av utfordringer for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven i kystnære sjøområder*, 2015. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Myklebust, Ingunn Elise, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», *Kart og plan nr. 2*, 2018 s. 174-187

Myklebust, Ingunn Elise, «Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering», *Tidsskrift for eiendomsrett nr. 2*, 2013 s. 100-125

Smith, Eivind, “Ministryre” – et hinder for samordning» *Nytt norsk tidsskrift nr 3*, 2015 .

Stokke, Knut Bjørn, *Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett*, *Kart og plan*, 3. utgave 2017 (s. 219-239)

Litteratur

Bernt, Jan Fritjof og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett bind 1*, 2. utgave, 4. opplag (Bergen 2015)

Bugge, Hans Chr, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utgave (Oslo 2015)

Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5. utgave (Oslo 2001)

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

Mellbye, Halfdan, *Rettslig regulering av norsk akvakultur* (Oslo 2018)

Lov

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall

Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann

Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet

Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling

Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold

Forskrifter

Forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) 17. juni 2008 nr. 822

Forskrift om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zoobutikker (etableringsforskriften)
17. juni 2008 nr. 823

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

Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader, 18. mai 2010
nr. 708

Forskrift om konsekvensutredninger, 21. juni. 2010 nr. 854

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

Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger

Forskrift 19. desember 2003 nr. 1790 om myndighetsfordeling etter lov om matproduksjon og
mattrygghet

Forarbeider

NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven,
Planlovutvalgets første delutredning, 31. januar 2001

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)

Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltningen av naturens mangfold
(naturmangfoldloven)

Innst.361 S (2014-2015) Innstilling fra næringskomiteen om forutsigbar og miljøvennlig
bærekraftig vekst i norsk laks- og ørretoppdrett Innst.182 S (2015-2016). Bifalt i Stortinget
15.6.15.

Innst.182 S (2015-2016), Grunnlovsforslag i Stortinget, Grunnlovsfesting av
lokaldemokratiet, 01.03.2016

NOU 2019:18, Skattlegging av havbruk. 4. november 2019

Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakultur (akvakulturloven). 18. mars 2005

Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold
(naturmangfoldloven) 3. april 2009

Offentlige dokumenter

Kommunal og moderniseringsdepartementet, *Brev til Statsforvalteren i Troms og Finnmark,
Innsigelse til kommuneplanens arealdel for Lebesby kommune 2019-2035*, 16.02.2021

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Brev til fylkesmannen i Troms, Innsigelse til
kommunedelplanen for kystsonen i Lenvik kommune*, 09.08.2016

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*, vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015

Kommunedelplan for sjø- og strandsone for Osterøy kommune 2018-2027

Meld. St. 16 (2014-2015) Melding til Stortinget: *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*, 20. mars 2015

Møteprotokoll Tromsø kommunestyre 21.11.2018, sak 186/18 «Klima -, miljø, og energiplan 2018 – 2025»

Møteprotokoll Tromsø kommunestyre 27.03.2019, sak 34/19 «Arbeid med bærekraftig utvikling av havbruksnæringen»

Planbeskrivelse for kommuneplanens arealdel 2019-2040, Alta kommune (forslag, førstegangshøring 30.01.2019)

Planbeskrivelse for kommuneplanens arealdel 2019-2035, Lebesby kommune (vedtatt 2. september 2019)

Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker, Dokument 3:7 (2018-2019)

Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksnæringen. Dokument 3:9 (2011-2012).

Rundskriv

Rundskriv H-6/18, Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning i kystnære sjøområder, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, oktober 2018

Internett

Fiskeridirektoratet: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Tildelingsprosessen>

(lastet ned 25.03.2021)

Kommunal og moderniseringsdepartementet 16.02.202:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/kommunal-planlegging/innsigelsessaker/2021/innsigelse-til-kommuneplanens-arealdel-for-lebesby-kommune-2019-2035/id2834866/> (lastet ned 2.5.2021)

Kommunal og moderniseringsdepartementet: [Innsigelse til kommunedelplanen for kystsonen i Lenvik kommune - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/kommunal-planlegging/innsigelsessaker/2021/innsigelse-til-kommuneplanens-arealdel-for-lebesby-kommune-2019-2035/id2834866/) (lastet ned 25.3.2021)

Kystverket.no: <https://www.kystverket.no/Maritim-infrastruktur/Akvakultur/> (lastet ned 3.4.2021)

Lebesby kommune: [Lebesby mot 2035: Gjeldende Areal- og kystzoneplan for Lebesby kommune](#) (lastet ned 25.03.2021)

Lokaliteter til oppdrett: [Hvem skal bestemme – kommunen eller akvakulturmyndighetene? | Fiskejuss.no](#) (lastet ned 26.03.21)

Miljødirektoratet: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/Akvakultur-fiskeoppdrett/> (lastet ned 25.3. 2021)

Miljødirektoratet:
<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/forurensning/overgjodsling/utslipp-av-naringssalter-fra-fiskeoppdrett/> (lastet ned 26.3.2021)

Miljødirektoratet:
<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/Akvakultur-fiskeoppdrett/> (lastet ned 26.3.2021)

[Stiller tøffe krav til oppdrettsnæringen - Kyst.no](#) (lastet ned 26.03.21)

<http://fiskejuss.no/2018/11/tromso-kommune-mangler-virkemidler-til-a-gjennomfore-sitt-nei-til-apne-oppdrettsanlegg/> (lastet ned 26.03.2021)

<http://fiskejuss.no/2019/02/oppdretts-vedtaket-i-tromso-i-et-rettslig-perspektiv/>

(lastet ned 26.03.21)

