

Er vekst i lakseoppdrett forenlig med vanndirektivet?

Av Lena Schøning

Siden 2007 har vanndirektivet vært en del av de miljørettslige rammene for norsk forvaltning. Direktivet, som er gjennomført i norsk rett ved vannforskriften, forbyr forringelse av vannkvaliteten i kystvann, noe som har konsekvenser for næringsaktiviteter. Det er strenge unntaksvilkår fra forbudet. Norske myndigheters ambisjoner om og tilrettelegging for vekst i akvakultur og øvrige blå næringer i kystsonen gjør forbudet særlig aktuelt og utsatt for press, da slik vekst må skje innenfor rammene av de strenge unntaksvilkårene. Denne artikkelen redegjør for forbudet og unntaksvilkårene anvendt på akvakultur. Norske myndigheter synes å tolke forbudet i strid med EU-domstolens praksis. Resultatet er at mange av de aktivitetene i kystsonen som har fått tillatelse av norske myndigheter, herunder storstilt vekst i akvakultur, kan være ulovlige, og at kystvannskvaliteten kan være ulovlig forringet. Hvilke konsekvenser kan og bør det få?

Stikkord: akvakultur, lakseoppdrett, miljørett, vanndirektivet, vannforskriften

[Lena Schøning er førsteamanuensis ved Norsk senter for havrett ved det juridiske fakultetet ved UiT Norges arktiske universitet og kan kontaktes på lena.schonning@uit.no.]

1 Introduksjon¹

Norsk akvakultur og særlig lakseoppdrettsnæringa har vært en veksthistorie siden begynnelsen på 1970-tallet.² I 2023 eksporterte næringa 1,2 millioner tonn laks til en verdi av 122,5 milliarder kroner.³ Flere faser av lakseproduksjonen skjer i og påvirker norsk kystvann (sjøvann nær kysten). Norske myndigheter setter i regelverk og strategier premisser for hvordan akvakultur skal utøves bl.a. i kystvannet, f.eks. på hvilke måter og i hvilke volum oppdrett skal skje. Myndighetene har imidlertid ikke frie tøyler i ivaretagelsen av denne forvalteroppgaven, jf. bl.a. de miljørettslige rammene i EØS-retten.⁴

Vanndirektivet er en viktig del av disse rammene og et sentralt miljørettslig instrument i Norge så vel som i andre EØS-land.⁵ Direktivet, som er gjennomført i norsk rett ved bestemmelser i vannforskriften,⁶ inneholder et forbud mot forringelse i kystvann, som innebærer at nye aktiviteter i utgangspunktet ikke er tillatt. Norske myndigheters ambisjoner om vekst i akvakultur og øvrige blå næringer, og

¹ Denne artikkelen springer ut av et større forskningsarbeid, med arbeidstittel «Sentrale miljørettslige forpliktelser for norsk forvaltning av akvakultur». Forskningen hører hjemme under to forskningsprosjekter: [DOGA](#) og [CoastShift](#).

² Trond A. Steinset, «Frå attåttnæring til milliardindustri», *Samfunnsspeilet*, nr. 1, 2017, <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/fra-attatnaering-til-milliardindustri> (lest 12. juni 2024).

³ Norges sjømatråd, «Prisvekst og svak krone ga eksportrekord for norsk sjømat i 2023», 2024, <https://seafood.no/aktuelt/nyheter/prisvekst-og-svak-krone-ga-eksportrekord-for-norsk-sjomat-i-2023/> (lest 12. juni 2024).

⁴ Et manuskript under arbeid, med arbeidstittel «Sentrale miljørettslige forpliktelser for norsk forvaltning av akvakultur», utvikler dette poenget i større detalj.

⁵ Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastleggelse av en ramme for fellesskapets vannpolitiske foranstaltninger (vanndirektivet).

⁶ Vanndirektivet er gjennomført i norsk rett ved forskrift om rammer for vannforvaltningen nr. 1446 av 2006, i kraft 1. januar 2007, se også note 25.

dermed nye aktiviteter i kystvann, gjør reglene om dette særlig aktuelle. Verken regjeringsplattformen, stortingsmeldinger, nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging eller strategier om akvakultur har problematisert om veksten er forenlig med vanddirektivet, verken for den veksten som har vært, eller for den som er under planlegging.⁷

Før artikkelen går nærmere inn på de rettslige problemstillingene, er det påkrevd med en kort redegjørelse for akvakultur, lakseoppdrett og hvordan det påvirker kystvannet. Akvakultur er dyrking og oppdrett av alle slags organismer i vann, og oppdrett av laks er den største og viktigste delen av akvakulturnæringa i Norge.⁸ Termene «akvakultur» og «lakseoppdrett» brukes dermed litt om hverandre. I likhet med all annen matproduksjon påvirker akvakultur økosystemer og natur. Akvakultur av laks består av flere stadier, inkludert stamfiskproduksjon (for å frembringe egg), settefiskproduksjon (produksjon av yngel dvs. småfisk i ferskvann), matfiskproduksjon (oppføring av laks i sjø) og transport og distribusjon ut i forskjellige markeder.⁹ De forskjellige produksjonsstadiene har en rekke forskjellige miljøpåvirkninger, hvorav noen påvirker kystvannet mer enn andre. Settefiskproduksjon og matfiskproduksjon, som foregår i kystsonen, er antakelig de stadiene som utsetter kystvannet for mest direkte påvirkning.

Informasjon om miljøpåvirkning av settefiskproduksjon er vanskelig tilgjengelig. Ingen informasjon om dette finnes på Miljø- eller Fiskeridirektoratets sider, til tross for myndighetenes plikt til å ha og gjøre slik informasjon tilgjengelig.¹⁰ En nylig artikkelserie i Dagens Næringsliv beskriver hvordan settefiskanlegg påvirker kystvannet negativt:

Langs hele norskekysten ligger det anlegg som produserer settefisk – smolt – for de store sjøbaserte oppdrettsanleggene. De fleste av dem spyler avfallet fra produksjonen, fiskeskitt, fôr og slam, rett ut i fjorden. Noen med rensing, noen uten.¹¹

Matfiskproduksjonsfasen finnes det mer informasjon om. Denne skjer i Norge i dag hovedsakelig nær kysten og i fjordene i åpne merder, dvs. i garnposer som sjøvann flyter fritt gjennom. Miljødirektoratet beskriver at påvirkning i matproduksjonsfasen med åpne merder omfatter at rømt fisk sprer gener og sykdom, at villfisk påvirkes, ved utslipp av legemidler og andre fremmedstoffer, ved at sykdom brer seg, ved fôrspill og ekskrementer og ved løste næringssalter, som også påvirker både kjemi og biologi i sedimentet (fjordbunnen), og ved at støy og arealbeslag kan påvirke sjøfugl.¹² I andre nordiske land

⁷ Eksempelvis Støre mfl., Hurdalsplattformen 2021–2025,

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/> s. 24: «Regjeringen vil legge til rette for videre vekst [i havbruksnæringa]»; Prop. 103 L (2012–2013) Endringer i akvakulturloven; NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping; Meld. St. 16 (2014–2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørreoppdrett; Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20232027/id2985764/?q=egnede&ch=4#>, pkt. 4 (lest 12. juni 2024).

⁸ Store norske leksikon, <https://www.snl.no/akvakultur>, <https://www.snl.no/fiskeoppdrett> (lest 12. juni 2024).

⁹ Store norske leksikon, <https://www.snl.no/fiskeoppdrett> (lest 12. juni 2024).

¹⁰ Miljøinformasjonsloven pålegger myndighetene å «på et overordnet nivå ha miljøinformasjon som er relevant i forhold til sine egne ansvarsområder og funksjoner», og pålegger også myndighetene å gjøre slik informasjon offentlig tilgjengelig, jf. lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet nr. 31/2003 (miljøinformasjonsloven) § 8.

¹¹ Ole Magnussen Rydje mfl., «Varsler landsomfattende aksjon mot lakseanlegg etter DN-avsløring», Dagens Næringsliv, 13. september 2023, <https://www.dn.no/politikk/sjomat/oppdrett/miljodirektoratet/varsler-landsomfattende-aksjon-mot-lakseanlegg-etter-dn-avsloring/2-1-1516839> (lest 12. juni 2024).

¹² Miljødirektoratet, «Akvakultur – oppdrett», 7. februar 2024, <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/akvakultur-fiskeoppdrett/> (lest 19. juni 2024).

har bruken av åpne merder stagnert.¹³ Som artikkelen vil komme nærmere inn på, retter vanndirektivets regler seg bare mot utvalgte påvirkninger i kystvannet. Andre fanges til dels opp av annet regelverk.¹⁴

Den rettsvitenskapelige litteraturen har i noen grad beskjeftiget seg med vanndirektivet. Bugge diskuterer kort vanndirektivet og vilkårene i vannforskriften i *Lærebok i miljøforvaltningsrett*.¹⁵ Eskeland Schütz gir i artikkelen «Vassdirektivet – konsekvensar for næringsverksemd» fra 2014 en oversikt over bl.a. organisatoriske og prosessuelle krav i direktivet som fortsatt er relevante.¹⁶ Artikkelen er for øvrig preget av å være publisert før EU-domstolen kom med en rekke rettslige avklaringer om direktivet i 2015,¹⁷ og fokuserer i liten grad på forringelsesforbudet. Myklebust skriver om norsk akvakulturrett og -administrasjon, men fokuserer i begrenset grad på vanndirektivet, og nevner ikke forringelsesforbudet.¹⁸ I en masteroppgave publisert i *Marlus* skriver Lodding Gabrielsen utfyllende om direktivets implementering i norsk rett og noen av dets konsekvenser for oppdrettsnæringa,¹⁹ men problematiserer ikke hvilken betydning direktivet har for vekst, og diskuterer i begrenset grad unntaksvilkårene for forringelsesforbudet.²⁰

Det finnes nordisk rettsvitenskapelig litteratur om vanndirektivets skranke for akvakultur. Kyrönviita mfl. beskriver hvordan EU-domstolens presiseringer av vanndirektivet i 2015 har medført at vekst i akvakultur i Danmark, Sverige, i Finland og på Åland mer eller mindre har stoppet opp.²¹ Soininen mfl. undersøker hvordan finsk akvakultur kan vokse uten å øke miljøavtrykket sitt.²² Akvakultur i Østersjøen reiser riktignok noen særegne miljøproblemstillinger, fordi akvakultur bidrar til eutrofiering,²³ som allerede er et stort miljøproblem i Østersjøen bl.a. på grunn av begrenset vanngjennomstrømming. Samtidig bidrar akvakultur, som vi har sett, til en rekke forskjellige miljøpåvirkninger på kystvannet. Litteraturgjennomgangen viser at det er behov for en studie av forringelsesforbudet som skranke for vekst i lakseoppdrett i Norge. Dette speiler også hva Paloniitty observerer som et fokusskifte i EU med vanndirektivet: fra tilstandsklassifiseringer til forringelsesforbudet.²⁴

¹³ Jonas Kyrönviita mfl., «Achieving Blue Growth Post-Weser: a Study of Aquaculture Regulation in the Nordic Region», *Journal for European environmental & planning law*, 18, no. 3, 2021, s. 256–274, <https://doi.org/10.1163/18760104-18030005>.

¹⁴ Manuskriptet omtalt i note 4 gjør nærmere rede for noen av disse.

¹⁵ Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 6. utgave, Universitetsforlaget 2022, s. 363–367.

¹⁶ Eskeland Schütz 2014.

¹⁷ Sigrid Eskeland Schütz, «Vassdirektivet – konsekvensar for næringsverksemd», *Tidsskrift for eiendomsrett* vol. 10, nr. 1, 2014, s. 11–47, eksempelvis på s. 36–37, <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-9529-2014-01-02> Om de rettslige avklaringene, se også Tiina Paloniitty, «The Weser Case: Case C-461/13 BUND V GERMANY», *Journal of environmental law* 28, no. 1, 2016, <https://doi.org/10.1093/jel/eqv032>

¹⁸ Ingunn Myklebust, «Aquaculture law and administration in Norway», i *Aquaculture Law and Policy*, Edward Elgar 2016, s. 336–359, på s. 357.

¹⁹ Anne Lodding Gabrielsen, «EØS-rettslige krav til miljøtilstanden i kystvann : om vanndirektivets betydning for fiskeoppdrett i sjø», *Marlus* vol. no. 539, Sjørettsfondet 2020.

²⁰ Annen litteratur som ikke problematiserer vanndirektivet, inkluderer Frode Hovland, «Næringsvekst, regelverk og utfordringer – synspunkter basert på erfaringer fra forvaltningen av akvakulturnæringen», i Katrine Broch Hauge og Knut Bjørn Stokke (red.), *Integrert kystsoneforvaltning*, Universitetsforlaget 2021.

²¹ Kyrönviita 2021.

²² Niko Soininen mfl., «Too important to fail? Evaluating legal adaptive capacity for increasing coastal and marine aquaculture production in EU-Finland», *Marine policy* 110, 2019 artikkelnr. 103498, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.04.002>

²³ Eutrofiering er bl.a. menneskebetenget tilførsel av næringsstoffer (herunder overskuddsfôr og ekskrementer) i vann som medfører algeoppblomstring, oksygenvinn og forsuring. Store norske leksikon, <https://www.snl.no/eutrofiering> (lest 21. august 2024).

²⁴ Tiina Paloniitty, *Law, Ecology, and the Management of Complex Systems*, Routledge 2023, s. 105 og 107.

Vanndirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett ved forskrift om rammer for vannforvaltningen nr. 1446 av 2006, i kraft 1. januar 2007.²⁵ Direktivet er et minimumsharmoniseringsdirektiv.²⁶ Ordlyden i direktivteksten og forskriftsteksten avviker noe, og det har vært en diskusjon mellom ESA og Norge om realiteten i noen av disse forskjellene.²⁷ Som Norge har fremhevet i denne diskusjonen, gjelder det et presumpsjonsprinsipp som innebærer at norsk rett skal presumeres å være i overensstemmelse med Norges folkerettslige forpliktelser.²⁸

EØS-avtalen bestemmer i artikkel 1 at samarbeidet skal skje gjennom «overholdelse av de samme regler» og «med sikte på å opprette et ensartet» EØS. EØS-avtalen presiserer flere steder målet om å nå frem til og opprettholde en lik fortolkning mellom EU-retten og EØS-retten, jf. art. 105, fortalen fjerde og femtende avsnitt, samt art. 6. Dette omtales ofte som homogenitetsmålsettinga, og innebærer at norsk rett må tolkes «as far as is possible» for å nå et prinsipp om EØS-konform tolkning.²⁹ Dette skulle innebære et strengt presumpsjonsprinsipp, dvs. at norsk rett presumeres å være i overensstemmelse med EØS-retten. Norske myndigheter er i skrivende stund i en prosess med å revidere den bestemmelsen i vannforskriften som reflekterer direktivforpliktelsen i fokus for artikkelen her. Denne artikkelen vil derfor gi en analyse av direktivtekstens krav, etter EØS-rettslig metode, som er hva norske myndigheter er forpliktet til å etterleve, og derfor kan være nyttig i revideringsprosessen. Analysen vil også stå seg uavhengig av hvilken utforming vannforskriften til slutt vil få, idet norsk rett presumeres å være overensstemmende med direktivet.

2 Forringelsesforbudet

2.1 Innledende om vanndirektivet

Vanndirektivet etablerer et rammeverk for beskyttelse av vannforekomster, inkludert ferskvann, brakkvann og kystvann (såkalt overflatevann), samt grunnvann.³⁰ Direktivets geografiske anvendelsesområde er områder ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen.³¹ Ettersom Norges grunnlinje trekkes langs de ytterste holmer og skjær, innebærer dette at fjorder og kystnære områder, og dermed de områdene som benyttes til lakseoppdrett, i hovedsak omfattes av direktivet. Direktivet innførte et nytt system for vannforvaltning, med egne organisatoriske enheter, eget planverk og egne tiltak. Dette systemet er nærmere beskrevet av bl.a. Eskeland Schütz og Lodding Gabrielsen, og denne artikkelen går ikke nærmere inn på disse sidene av vanndirektivet.³²

En grunnleggende side av vanndirektivet er måloppnåelsesregimet i art. 4, som skal sikre at vannforekomstene oppnår målet om god tilstand. To sentrale forpliktelser, her kalt forringelsesforbudet og forbedringsplikten, fremgår henholdsvis av direktivets art. 4 (1) a i) og ii):

- i) medlemsstatene iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder, med forbehold af anvendelse af stk. 6 og 7, jf. dog stk. 8
- ii) medlemsstatene beskytter, forbedrer og restaurerer alle overfladevandområder [...] med henblik på at opnå god tilstand for overfladevand [...].

²⁵ Innført i EØS-komiteens avgjørelse nr. 125 av 28. september 2007, og godkjent av Stortinget 12. februar 2009 ved behandlinga av St.prp. nr. 75 (2007–2008).

²⁶ Vannforskriften hadde som utgangspunkt til hensikt å følge direktivets krav, jf. Schütz 2014, s. 16. Men fra 2019 har Norge lagt til noen ekstra føringer, se note 48.

²⁷ Se ESA public document database, case no. 81034, <https://www.eftasurv.int/esa-at-a-glance/publications/public-access-to-documents/public-documents?caseNumber=81034> (lest 12. juni 2024).

²⁸ Prinsippet fremgår av norsk rettspraksis, se f.eks. Rt. 2000 s. 1811.

²⁹ Jf. EFTA-domstolens sak E-1/07, *Straffesak mot A* (avsnitt 58).

³⁰ Vanndirektivet art. 1.

³¹ Vanndirektivet art. 2 (7).

³² Eskeland Schütz 2014; Lodding Gabrielsen 2020.

Som vi ser av ordlyden i punkt i, formuleres en plikt for myndighetene til å treffe de nødvendige foranstaltninger med henblikk på å forebygge forringelse. Før Weser-dommen, som artikkelen vil komme nærmere inn på i punkt 2.3, var det strid om hvorvidt disse bestemmelsene skulle forstås som programforpliktelser, som myndighetene skulle anstrenge seg for å søke og oppnå, bl.a. fordi direktivet ellers regulerer planlegging og mål angående vannets tilstand, eller om myndighetene rettslig sett var forpliktet til bl.a. å forebygge slik forringelse.³³

2.2 Kort om tilstand og forbedringsplikten

Med vannets tilstand menes i direktivet den økologiske og kjemiske miljøtilstanden i vannforekomsten etter nærmere angivelse av forskjellige klasser i et klassifiseringssystem.³⁴ Miljømålene omfatter dermed forurensning, forsurening og andre kilder til vannets kjemiske tilstand, samt i noen grad livet i vannet, dvs. dets økologiske tilstand.³⁵ Klassifiseringssystemet er likt for landene i EØS og for vannforekomstene både til lands og vanns, og er dermed ikke spesifikt tilpasset de forholdsvis store kystområdene som faller inn under direktivets virkeområde i Norge. Lodding Gabrielsen og flere beskriver klassifiseringssystemet i større detalj, og dette er ikke gjenstand for denne studien.³⁶ Det kan derimot presiseres at EU-direktivets klassifiseringssystem ikke fanger opp alle faktorer som kan tenkes å være relevant for kystvann i Norge, f.eks. sjøfugl og marine pattedyr. Dette betyr at «god tilstand» i henhold til klassifikasjonen må forstås som «god tilstand hva gjelder de utvalgte parametere som direktivet omfatter», som ikke trenger gjenspeile miljøtilstanden til hele økosystemet i kystvann.

Miljødirektoratets karttjeneste gir oversikt over tilstand etter direktivet for kystvann i Norge.³⁷ Denne viser at overvekten av kystvannområder i Norge har tilstanden god eller svært god. Det er likevel kystområder i Norge som har tilstand under god, bl.a. i deler av alle kystfylkene, herunder i Vestfjorden, Sognefjorden og Oslofjorden. I områdene hvor tilstanden er under «god», innebærer forbedringsplikten i art. 4 (1) a) ii) et pålegg på myndighetene om å bringe tilstanden til å bli god. Forbedringsplikten er en rettslig bindende forpliktelse,³⁸ som innebærer at alle vannforekomster i Norge skulle hatt tilstanden god innen 2021 (med enkelte unntak),³⁹ og skal ha tilstanden god fremover i tid. For områder hvor tilstanden er god eller svært god, medfører direktivet en plikt til løpende innsats fra myndighetene for å opprettholde miljøtilstanden.⁴⁰

2.3 Forringelsesforbudet etter Weser-dommen

Forringelsesforbudet var tema for EU-domstolen i den såkalte Weser-dommen.⁴¹ Saken ble initiert av en forespørsel fra en tysk domstol om en prejudisiell avgjørelse om statenes forpliktelser etter vanndirektivets art. 4 (1). Saken for den tyske domstolen var anlagt av miljøorganisasjonen BUND, som hadde påklaget tillatelser til tre prosjekter som stridende mot vanndirektivet. Prosjektene gjaldt graving i elven Weser i Nord-Tyskland for å gjøre den dypere for å tilrettelegge for større containerskip. Spørsmålene var om art. 4 (1) a) i) skulle anvendes på individuelle prosjekter, og når slik forringelse

³³ Sak C-461/13, EU:C:2015:433 (Weser-dommen) (avsnitt 43); Paloniitty 2016.

³⁴ Direktivets art. 2 nr. 17.

³⁵ Schütz 2014, s. 19.

³⁶ Lodding Gabrielsen 2020; David Langlet and Said Mahmoudi, *EU environmental law and policy*, Oxford University Press 2016.

³⁷ Miljødirektoratet, «Naturbase», 19. september 2023, <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/naturbase/> (lest 19. juni 2024).

³⁸ Weser-dommen (avsnittene 38–43).

³⁹ Vanndirektivets art. 4 (1) (a) (ii). Unntakene gjelder bl.a. fristutsettelse etter art. 4 (4).

⁴⁰ Jan R. Starke og Helena F. M. W. Van Rijswijk, «Exemptions of the EU Water Framework Directive Deterioration Ban: Comparing Implementation Approaches in Lower Saxony and The Netherlands», *Sustainability (Basel, Switzerland)* 13, no. 2, 2021, artikkelnr. 930 s. 5. <https://doi.org/10.3390/su13020930>

⁴¹ Weser-dommen.

skulle anses å ha funnet sted.⁴² Basert på en tolkning av ordlyden i sammenheng med direktivets struktur, formål og overordnede mål fant EU-domstolen at statene er forpliktet til å avslå tillatelser for individuelle prosjekter som *kan* medføre forringelse eller som truer oppnåelse av god tilstand. Videre fant EU-domstolen at som forringelse regnes når én av kvalitetselementene i tilstandsvurderingen faller én klasse, selv om fallet ikke innebærer et fall i klassifisering av vannets tilstand (f.eks. fra god til dårlig).⁴³ En konsekvens av dommen er at nasjonale myndigheter ikke kan tillate aktiviteter som *kan* forringe («may cause») miljøkvaliteten eller som setter i fare oppnåelsen av god tilstand.⁴⁴ Weser-dommen presiserer at forpliktelsen til å forhindre forringelse av miljøtilstanden er juridisk bindende.⁴⁵

Videre presiserer Weser-dommen at det ikke er noen nedre grense for eller krav til verken den aktiviteten, beslutningstypen eller påvirkningstypen som leder til forringelsen, så fremt virkningen er forringelse av miljøtilstand som skyldes menneskelig aktivitet.⁴⁶

Weser-dommen presisering av at enhver forringelse skal forhindres, «any deterioration of the status of a body of water must be prevented»,⁴⁷ medfører at alle næringer og sektorer omfattes, inkludert akvakulturaktiviteter. Det er ikke noen åpning for å velge ut enkeltsektorer som ikke skal omfattes av forringelsesforbudet og forbedringsplikten. Det er heller ikke mulig å unnta påvirkningstyper som har betydning for parameterne i klassifiseringene av miljøtilstand. Ettersom direktivet er et minimumsdirektiv, er det likevel anledning til å legge inn strengere miljøkrav. Vannforvaltninga kan derfor utvides til å omfatte f.eks. tiltak som forbedrer andre forhold enn dem som fanges opp av klassifiseringssystemet. Norge har i de nasjonale føringene til vannforvaltninga fra 2019 inkludert føringer for tiltak for vill fisk som er påvirket av lakselus og rømt laks.⁴⁸

Et spørsmål etter dette er hvorvidt f.eks. individuelle tillatelser til nye lokasjoner eller til økt biomasse i seg selv innebærer en forringelse av god miljøtilstand eller setter i fare oppnåelse av tilstand som forannevnt. Inntrykket er at norske myndighetene vurderer at lakseoppdrett generelt forringer miljøtilstand; f.eks. nevner veilederen til vannforskriften § 12 akvakultur som eksempel på virksomhet som kan innebære forringelse.⁴⁹ En slik subsumpsjon later også til å ha funnet sted i Sverige, Danmark,

⁴² At vanddirektivet også omfatter individuelle beslutninger og tiltak (og ikke bare planer og programmer), ble fastslått av EU-domstolen forut for Weser-dommen, se sak C-43/10, EU:C:2012:560 (avsnittene 61 og 69), vedrørende dette se også Paloniitty 2023, s. 108.

⁴³ Weser-dommen (avsnitt 70).

⁴⁴ Weser-dommen (domsslutningens avsnitt 1). Som vi ser, er forpliktelsen fra myndighetenes perspektiv strengt tatt en forringelsesforhindringsplikt, mens konsekvensen for virksomhet som forringer, er at den ikke er tillatt, derav begrepet «forringelsesforbudet».

⁴⁵ Weser-dommen (domsslutningens avsnitt 1).

⁴⁶ Weser-dommen. Se også H. F. M. W. van Rijswijk og Ch W. Backes, «Ground breaking landmark case on environmental quality standards? The consequences of the CJEU 'Weser-judgment' (C-461/13) for water policy and law and quality standards in EU environmental law», *Journal for European environmental & planning law*, Vol. 12 (3-4), 2015, s. 363–377.

⁴⁷ Weser-dommen (avsnitt 50).

⁴⁸ Regjeringen Solberg, «Nye nasjonale føringer for vassforvaltninga», 20. mars 2019, <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kld/nyheter/2019-nyheter/vassforvaltning/id2633068/> (lest 12. juni 2024).

⁴⁹ Klima- og miljødepartementet, «Veileder til vannforskriften § 12– med presisering», Vannportalen, 9. juli 2021, s. 6 (veileder til vannforskriften). <https://www.vannportalen.no/veiledere/veileder-2021-veileder-til-vannforskriften--12/> (lest 12. juni 2024). Se også presentasjon ved Klima- og miljødepartementet på seminaret Akvakultur – kunnskapsgrunnlag og risiko, 30. august 2022, tilgjengelig i opptak: <https://fnf-nett.no/troms/save-the-date-seminar-30-august-tromso-akvakultur-kunnskapsgrunnlag-og-risiko/> (sett 12. juni 2024).

Finland og på Åland.⁵⁰ Dette innebærer at nye akvakulturtillatelser og endringer i tillatelser omfattes av forringelsesforbudet, utenom de helt minimale endringene som ikke innebærer noen forringelse.

Også nytt regelverk, herunder nye forskrifter samt endringer i disse som medfører forringelse av kvalifisert type, vil omfattes av forringelsesforbudet. F.eks. vil de tre forskriftsfestede systemendringene som Fauchald omtaler i artikkelen «Miljøprinsipper og strategiske beslutninger – reform av norsk lakseoppdrett» (inndelinga av kysten i produksjonsområder, justering av produksjonsmengde basert på forekomst av lakselus og oppdretternes fleksibilitet til å flytte produksjon), alle antas å omfattes.⁵¹ Forringelsesforbudet rammer også endrede og nye forskrifter om kapasitetsjusteringer, f.eks. beslutninger om å øke biomasse eller justere denne slik at den øker i et område, samt endringer i f.eks. produksjonsområder eller biomasse som forringer eller setter i fare miljøtilstanden. Som Eskeland Schütz påpeker, kan også pågående aktivitet, som f.eks. driftsendringer på oppdrettsanlegg, omfattes.⁵²

Det følger indirekte av Weser-dommen at det må gjøres en forundersøkelse før tildeling av tillatelse (eller ev. innvilgelse av tiltak, vedtak av regelverk som f.eks. forskrift), for å klarlegge om vedtaket kan forringe miljøtilstanden, eventuelt vil sette i fare oppnåelsen av god tilstand.⁵³

Dermed rammes nye og endrede tillatelser, forskrifts- og regelendringer om lakseoppdrett av forringelsesforbudet, og som nevnt gjelder forbudet i alt kystvann, uavhengig av miljøtilstand. Som Eskeland Schütz skriver: «Krav for konsesjon følger av sektorlovene og eventuell planavklaring, men i tillegg kjem no nye vurderingstema og vilkår etter vassforskrifta § 12 som konsesjonsstyresmaktene må ta stilling til.»⁵⁴ Sitatet illustrerer at vandirektivet setter rammer for konsesjonsmyndighetene, og som redegjørelsen viser, er disse rammene etter Weser-dommen tydelige og snevre.

For å ha livets rett, EØS-rettslig sett, må nye aktiviteter som forringer eller medfører fare for å forringe kystvannet, dermed enten være et såkalt erstatningstiltak eller finne sin plass i et av direktivets unntak. Forringelsesforbudet legger opp til hva Paloniitty kaller «replacement measures», eller erstatningstiltak. Disse innebærer at det ikke trengs unntak dersom en eksisterende aktivitet erstattes med en ny en som medfører samme negative miljøpåvirkning som den forrige eller bedre.⁵⁵ Det kan argumenteres for at dette bare kan gjelde i den utstrekning tillatelsene til den eksisterende aktiviteten var lovlig på det tidspunkt de ble gitt. Om og eventuelt på hvilken måte forbedringstiltak kan motveie ~~mot~~ forringelser, er uklart.⁵⁶

Alternativet er å finne en relevant unntakshjemmel. Unntakene omfatter utsatt frist for måloppnåelse etter art. 4 (4), mindre strenge miljømål etter art. 4 (5), unntak ved midlertidig forringelse etter art. 4

⁵⁰ Kyrönviita 2021.

⁵¹ Ole Kr. Fauchald, «Miljøprinsipper og strategiske beslutninger – reform av norsk lakseoppdrett», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 133, 2–3, 2020, s. 264–305. Beslutningene kommer til uttrykk i f.eks. forskrift 22. mars 2024 nr. 515 om kapasitetsjusteringer for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2024 og i forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret.

⁵² Eskeland Schütz 2014.

⁵³ Weser-dommen (avsnitt 90); se også Starke og Van Rijswick 2021, s. 6; Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive, Guidance Document no. 36 Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7) (CIS Guidance document no. 36), https://circabc.europa.eu/sd/a/5a5dbf85-7e85-4a81-90f4-395da98a1b82/CIS_Guidance_Article_4_7_FINAL.PDF (lest 12. juni 2024) s. 24 og 38 samt Lodding Gabrielsen 2020, s. 37.

⁵⁴ Eskeland Schütz 2014, s. 32.

⁵⁵ Paloniitty 2023, s. 121.

⁵⁶ Starke og Van Rijswick 2021, s. 18.

(6) og unntak for ny aktivitet etter art. 4 (7). Lodding Gabrielsen redegjør for disse unntakene og enkelte implikasjoner for akvakultur.⁵⁷ Denne studien vil i punkt 3 utdype unntaket for nye aktiviteter i art. 4 (7).

3 Unntaket for nye aktiviteter

Unntaksadgangen fra forringelsesforbudet for nye aktiviteter er den viktigste hjemmelen for vekst i lakseoppdrett i norsk kystvann. Dette unntaket fremgår av vanddirektivets art. 4 (7), som på dansk lyder:

hvis manglende forebyggelse af et overfladevandområdes forringelse fra tilstanden »høj« til tilstanden »god« skyldes nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter og følgende betingelser alle er opfyldt

- a) der tages alle praktisk gennemførlige skridt for at mindske den skadelige indvirkning på vandforekomstens tilstand
- b) grundene til disse ændringer eller forandringer er specifikt angivet og forklaret i den vandområdeplan, der kræves i henhold til artikel 13, og målene revideres hvert sjette år.
- c) ændringerne eller forandringerne er begrundet i væsentlige samfundsinteresser, og/eller nyttevirkningerne for miljøet og samfundet ved opnåelse af målene i stk. 1 er mindre end de nyttevirkninger, der følger af de nye ændringer eller forandringer for befolkningens sundhed, opretholdelsen af menneskers sikkerhed og en bæredygtig udvikling, og
- d) de nyttige mål, der tilsigtes ved de nye ændringer eller forandringer af vandområdet, kan ikke på grund af tekniske vanskeligheder eller uforholdsmæssigt store omkostninger opnås med andre midler, som miljømæssigt er en væsentligt bedre løsning.⁵⁸

Det som i det videre vil bli omtalt som de syv vilkårene, omfatter de tre uttrykkene i direktivteksten som er understreket, i tillegg til de fire vilkårene i direktivtekstens bokstav a til d.⁵⁹

Det første vilkåret er at aktiviteten innebærer en forringelse fra «høy» (på norsk: svært god), miljøtilstand til «god» miljøtilstand. Vilkåret innebærer at direktivet stenger for ny aktivitet i områder hvor miljøtilstanden ikke er «svært god». Ettersom vilkårene ifølge direktivteksten er kumulative (jf. ordlyden «og følgende betingelser alle er oppfylt»), angir dette vilkåret de utvalgte områdene hvor det er muligheter for ny aktivitet (dvs. unntak fra forringelsesforbudet), hvilket er de områdene som har svært god miljøtilstand, og som også oppfyller de andre vilkårene.

Figur 1 nedenfor inneholder et kart til venstre, som gjengir kystvannets miljøtilstand med ulike farger.⁶⁰ Grovt sagt har Troms samt deler av Nordland, Møre og Romsdal og Trøndelag svært god miljøtilstand, mens øvrige områder hovedsakelig har god eller moderat miljøtilstand. Kartet på høyre side i figur 1 angir de områdene hvor norske myndigheter legger opp til vekst i akvakulturnæringa i 2024 (Finnmark, Troms, nordre Nordland, kystområdene på Østlandet og Sørlandet).⁶¹

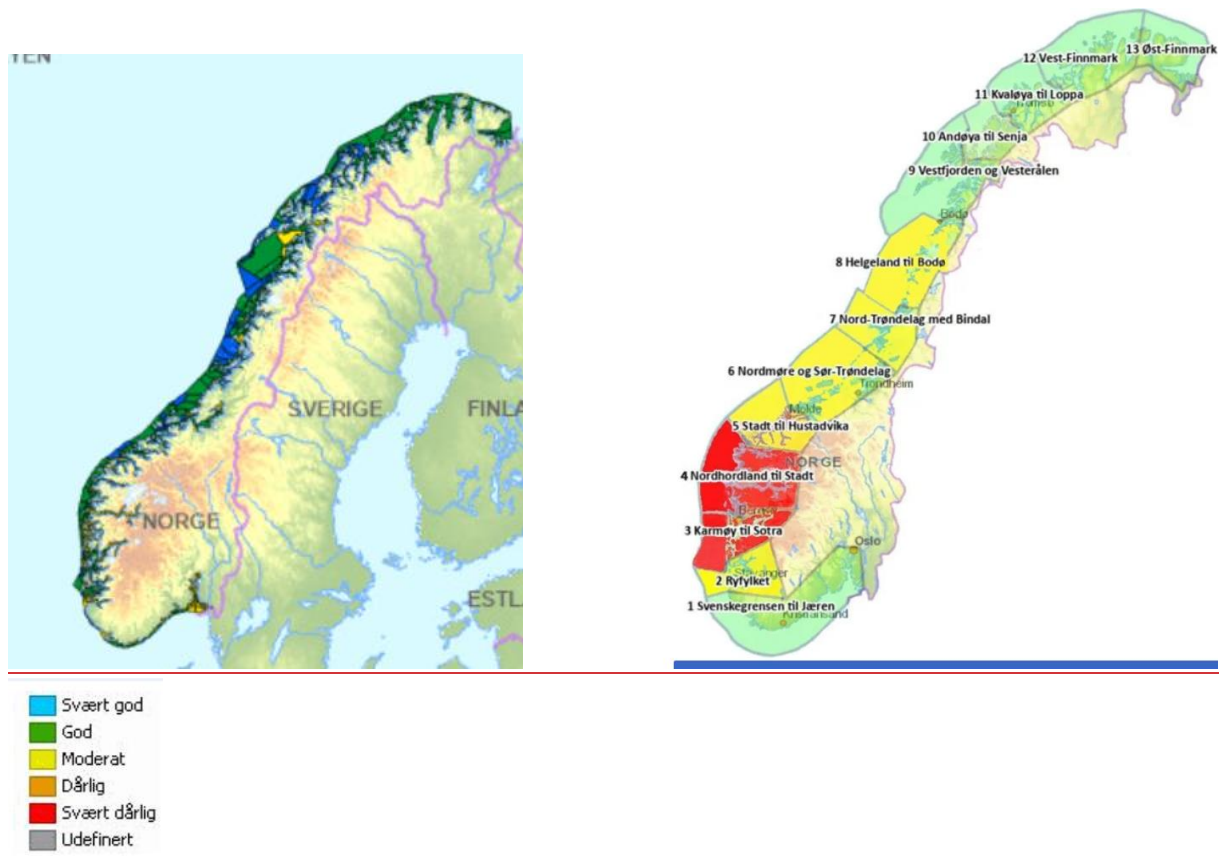
⁵⁷ Lodding Gabrielsen 2020 skriver om disse unntakene og enkelte implikasjoner av disse for akvakulturforvaltninga.

⁵⁸ Vanddirektivet art. 4 (7). Jeg har utelatt fra sitatet et innledende punkt om et alternativt unntak som gjelder nye endringer i de fysiske egenskapene til en overflatevannforekomst eller endret nivå i en grunnvannforekomst, som ikke anses relevant for artikkelens problemstilling.

⁵⁹ Paloniitty 2023, beskriver vilkårene i a til d på s. 123–125. Vilkårene beskrives som vage, på s. 125, hvilket bl.a. er et resultat av å beskrive vilkårene overordnet for enhver sektor, til forskjell fra, som i artikkelen her, å kontekstualisere drøftelsen, som resulterer i mindre vaghet.

⁶⁰ Miljødirektoratet, «Naturbase», 19. september 2023, <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/naturbase/> (lest 19. juni 2024).

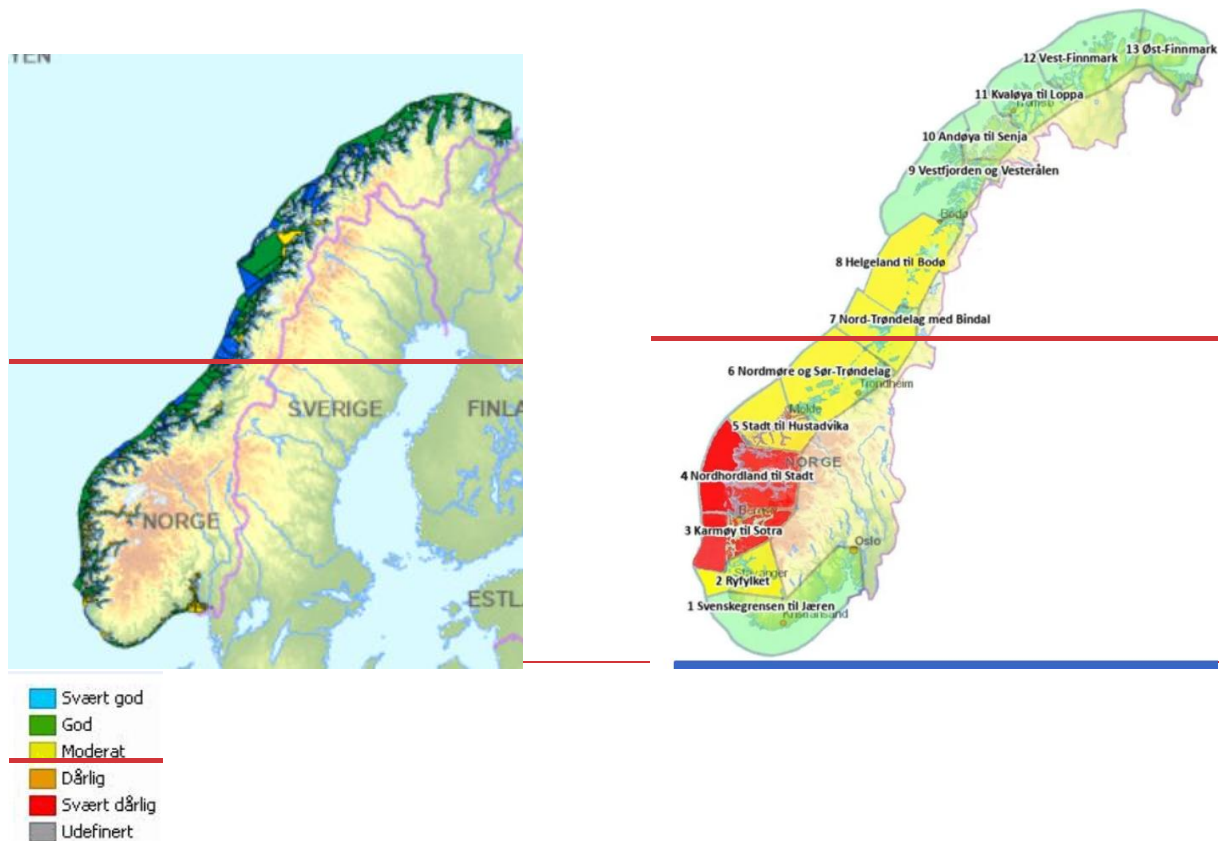
⁶¹ Regjeringen, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-fargelegging-i-trafikklyssystemet-for-havbruk/id3028522/>, 6. mars 2024



Norske myndigheter ser med andre ord ut til å tilrettelegge for vekst også i områder med god eller moderat miljøtilstand, dvs. hvor det ikke er unntaksadgang fra vanddirektivet. I områdene med svært god miljøtilstand kan vekst finne sted etter unntaksadgangen, der hvor de øvrige seks vilkårene i unntaket er oppfylt. Figur 1 nedenfor sammenligner kystvannets miljøtilstand,⁶² med et kart hvor grønn farge angir de områdene hvor norske myndigheter legger opp til vekst i akvakulturnæringa i 2024.⁶³

⁶² Miljødirektoratet, «Naturbase», 19. september 2023, <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/naturbase/> (lest 19. juni 2024).

⁶³ Regjeringen, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-fargelegging-i-trafikklyssystemet-for-havbruk/id3028522/>, 6. mars 2024.



Norske myndigheter ser med andre ord ut til å tilrettelegge for vekst også i grønne og gule områder i figur 1, dvs. hvor det ikke er unntaksadgang fra vanddirektivet. I de blå områdene i figur 1 kan vekst finne sted etter unntaksadgangen, der hvor de øvrige seks vilkårene i unntaket er oppfylt.

Det andre vilkåret er at aktiviteten som forringer miljøtilstanden, er bærekraftig. Bærekraft innebærer hva som er til å leve med, dvs. bærekraftig i et langsiktig perspektiv og i en global sammenheng.⁶⁴ Bærekraftsbegrepet kan fortolkes på flere måter. En alminnelig fortolkning er at det favner over tre aspekter: miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft.⁶⁵ Tilsvarende sier retningslinjene for implementering av vanddirektivet at «[t]he Directive does not give a definition of those activities; however, sustainability includes economic, social and environmental aspects».⁶⁶ Det skulle innebære at man må se på de miljømessige, sosiale og økonomiske virkningene av aktiviteten som er til vurdering, både lokalt, regionalt og globalt.⁶⁷ Det kan tenkes flere standarder for hver av disse tre aspektene, hvilket innebærer at det blir betydningsfullt for tolkninga og subsumpsjonen at

⁶⁴ Robert Brinkmann, *Introduction to sustainability*, 2. utgave, Wiley Blackwell 2021; Margareth Robertson, «What is sustainability?», i *Sustainability principles and practice*, 3. utgave, Routledge 2021; Carlos A. Ruggerio, «Sustainability and sustainable development: A review of principles and definitions», *Science of the Total Environment*, 786, 2021 artikkelnr. 147481.

⁶⁵ Se f.eks. Resolusjon fra FNs generalforsamling UNGA A/RES/70/1, «Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development», avsnitt 2: «We are committed to achieving sustainable development in its three dimensions – economic, social and environmental – in a balanced and integrated manner.» Se også store mengder forskningslitteratur på temaet, f.eks. de som er nevnt i note 62.

⁶⁶ CIS Guidance document no. 36.

⁶⁷ Dette innebærer å se på alle virkninger langs alle skalaer i sammenheng. Se f.eks. Robertson 2021, s. 3–5. Se også EUs taksonomiforordning 2020/852, f.eks. avsnitt 32 som gir en bærekraftsdefinisjon som omfatter «relevant ecological, economic and social functions, at local, national, and global levels», se også avsnitt 7. Plikten til å hensynta miljøeffekter globalt er også en selvstendig plikt etter f.eks. konvensjonen av 5. juni 1992 om biologisk mangfold, se art. 4 (b).

myndighetene klargjør hvilke som brukes. Standardene må være fundert på vitenskapelig kunnskap, i henhold til naturmangfoldloven § 8.⁶⁸ En nylig utgitt standard for miljømessig bærekraft følger f.eks. av taksonomiforordningen om miljømessig bærekraft.⁶⁹ Her heter det at en aktivitet for å være miljømessig bærekraftig må bidra positivt til ett eller flere av seks angitte miljømål og ikke vesentlig skade de fem andre.⁷⁰ Standarden kan suppleres med mål for sosial og økonomisk bærekraft.⁷¹ EU-domstolen fant i saken *Schwarze Sulm* at et vannkraftverk oppfylte vilkåret.⁷² Det er med andre ord denne typen aspekter som myndighetene må klargjøre og vurdere i subsumpsjonen av hva som regnes som bærekraftig aktivitet.

I kontrast til dette heter det i de norske retningslinjene for vannforskriften § 12: «Utføres en virksomhet i henhold til en tillatelse gitt av offentlig myndighet, anses kravet til bærekraft å være oppfylt.» Dette er dels en rettslig, dels en faktisk feilslutning. Å legge til grunn at «bærekraft» i et EU-direktiv skal tolkes som «å være i henhold til tillatelse gitt av (norske) myndigheter», tar ikke utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse av begrepet «bærekraft», og kan neppe sies å være en EU-konform tolkning. Hvis myndighetene skulle mene at bærekraftsvilkåret f.eks. er konsumert av andre vilkår som vurderes ved innvilgelse av tillatelser, bør dette klargjøres. Å konstatere at aktiviteter som er gitt tillatelse under norsk lov, er bærekraftige, fremstår som en rettslig feilslutning.⁷³

Slutninga er problematisk også faktisk sett, i antakelsen om at tillatte norske aktiviteter er bærekraftige i dag. Det finnes mange eksempler på kunnskap om at endringer må til før vi har et bærekraftig samfunn, f.eks. miljøstatusrapporter, mål om at CO₂-utslippene må kraftig ned, *Earth Overshoot Day* og forskning på miljøproblemer og bærekraftig omstilling. At slik kunnskap skal hensyntas i bærekraftsvurderinga følger av naturmangfoldloven § 8. Den brede politiske diskusjonen om et grønt skifte er videre et eksempel på en utbredt oppfatning av at endringer må til før vi har et bærekraftig samfunn.

Lakseoppdrett har noen virkninger lokalt, f.eks. jobber på kysten; profittmuligheter for investorer; skatteinntekter; grunnlag for tilknyttede næringer; forurensning og arealbeslag i kystvannet; gener og sykdom fra rømt laks som truer villaksen, og utfordringer ved laksens velferds- og helseproblemer.⁷⁴ Andre virkninger skjer regionalt (f.eks. plastforurensning som transporteres med havstrømmer), og atter andre globalt (f.eks. CO₂-utslipp,⁷⁵ sosial og miljømessig påvirkning i form av kjøp av innsatsfaktorer fra det globale sør).⁷⁶ Noen argumenterer for at oppdrett er bærekraftig fordi det

⁶⁸ Se f.eks. referanser i note 62.

⁶⁹ EUs taksonomiforordning 2020/852.

⁷⁰ Hvordan norsk lakseoppdrett bidrar og ikke bidrar til hvert av disse miljømålene, er undersøkt i artikkelen Lena Schønning, Vera Helene Hausner og Mathilde Morel, «Law and sustainable transitions: An analysis of aquaculture regulation», *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 48, 2023 artikkelnr. 100753. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2023.100753>

⁷¹ EU arbeider med å utgi en tilsvarende standard for hva som regnes som sosial bærekraft, som favner over tre sosiale mål. Disse er anstendig arbeid (i hele verdikjeden); adekvat levestandard og helse for sluttbrukerne; og inkluderende og bærekraftige samfunn og lokalsamfunn. Et tilsvarende arbeid med en standard for økonomisk bærekraft finnes det foreløpig ikke resultater for. Relevante økonomiske faktorer vil likevel kunne være hvilken inntjening aktiviteten har, hvordan den finansieres, hvordan den beskattes, hvem som sitter igjen med overskuddet, og hvilke relaterte næringer den genererer.

⁷² Case C-346/14, EU:C:2016:322 (*Schwarze Sulm*-dommen), kommentert av Starke og Van Rijswick 2021, s. 6–7.

⁷³ Sml. Bugge 2022, s. 366.

⁷⁴ Jon Olaf Olaussen, «Environmental problems and regulation in the Aquaculture industry. Insights from Norway», *Marine Policy*, 2018, s. 158–163. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.08.005>; Ingunn Sommerset mfl., «Fiskehelse rapporten 2022», Veterinærinstituttets rapportserie nr. 5a, 2023. <https://www.vetinst.no/rapporter-og-publikasjoner/rapporter/2023/fiskehelse rapporten-2022> (lest 12. juni 2024).

⁷⁵ Sætre og Østli 2021; Ulf Winther mfl., «Greenhouse Gas Emissions of Norwegian Seafood Products in 2017», SINTEF Ocean AS, 2020. https://www.sintef.no/contentassets/0ec2594f7dea45b8b1dec0c44a0133b4/report-carbon-footprint-norwegian-seafood-products-2017_final_040620.pdf (lest 12. juni 2024).

⁷⁶ Noen studier og rapporter peker på det problematiske i at marine ressurser til fôr importeres fra lavkostland og har ødeleggende effekter der. NGO-rapport fra Global Feedback Ltd mfl., «Blue Empire: How the Norwegian salmon industry extracts nutrition and undermines livelihoods in West Africa», feedbackglobal.org, 2024. https://feedbackglobal.org/wp-content/uploads/2024/01/Feedback-BlueEmpire-Jan24.pdf?utm_source=substack&utm_medium=email (lest 12. juni 2024); Aas, Åsgård og Ytrestøy 2020;

dreier seg om «matproduksjon – en sentral samfunnsoppgave»,⁷⁷ men per i dag er ikke produksjon av nok mat et problem.⁷⁸ Andre peker på at industriell, storskala lakseoppdrett ikke kan være bærekraftig,⁷⁹ og noen peker på at matproduksjon og ressursutnyttelse av føret (soya og lav-trofiske arter)⁸⁰ kunne vært mer ressurseffektivt brukt til å produsere mat sammenlignet med å brukes til teknologitug fôring og produksjon av en predator.⁸¹

Redegjørelsen om bærekraftsvilkåret i en lakseoppdrettskontekst illustrerer for det første at vurderinger etter vilkåret om bærekraft er krevende. Diskusjonen viser for det andre at bærekraftsvilkåret på ingen måte er innholdsløst, men krever en tilnærming tuftet på kunnskap om bærekraft og om miljømessige, sosiale og økonomiske virkninger av den næringa man forvalter og tilrettelegger for. Diskusjonen viser for det tredje at bærekraftsvilkåret er et høyt hinder å overkomme for lakseoppdrett.

Det tredje vilkåret er at forringelsen må skyldes aktiviteter. Som redegjort for i punkt 2 rammes enhver ny (menneskelig) aktivitet eller endring i aktivitet som medfører kvalifisert forringelse, uavhengig av beslutningstype eller eventuelt mangel på beslutning forut for forringelsen, og uavhengig av sektortype eller påvirkningstype, og uavhengig av om det iverksettes nye aktiviteter etter en formell tillatelsesprosess, eller at en endring i miljøpåvirkninga skjer på andre måter, f.eks. ved en regelendring, plan, beslutning eller handling.

Det fjerde vilkåret er at alle praktisk gjennomførbare skritt tas for å minske den skadelige innvirkningen på vannforekomstens tilstand. I dag finnes det tilgjengelig teknologiske løsninger for lukkede og semilukkede anlegg i matproduksjonsfasen som i langt mindre grad påvirker kystvannet, og som er i bruk. For settefiskanlegg forklarer sjømatnæringa ifølge DN at noen er med og noen uten renseanlegg.⁸² Dette taler for at det ikke er noe praktisk i veien for å kreve slike løsninger i samsvar med dette vilkåret.

Albert G. J. Taconand Marc Metian, «Fishing for Feed or Fishing for Food: Increasing Global Competition for Small Pelagic Forage Fish», *Ambio* 38, no. 6, 2009, s. 294–302. <https://doi.org/10.1579/08-A-574.1>; Sumaila mfl. 2022; NGO-rapport fra IPES-Food, «The politics of protein: examining claims about livestock, fish, 'alternative proteins' and sustainability», IPES-Food, 2022. <https://ipes-food.org/wp-content/uploads/2024/03/PoliticsOfProtein.pdf> (lest 12. juni 2024). Andre peker på utfordringene ved bruk av soya i fôr, som er forbundet med høye klimagassutslipp. Friederike Ziegler mfl., «Greenhouse gas emissions of Norwegian seafoods: From comprehensive to simplified assessment», *Journal of industrial ecology*, 2021, s. 1908–1918. <https://doi.org/10.1111/jiec.13150>; Ulf Johansen mfl., *Greenhouse Gas Emissions of Norwegian Salmon Products*, SINTEF Ocean AS, 2022. https://www.sintef.no/contentassets/0ec2594f7dea45b8b1dec0c44a0133b4/report-carbon-footprint-norwegian-seafood-products-2017_final_040620.pdf (lest 12. juni 2024).

⁷⁷ Lodding Gabrielsen 2020, s. 49.

⁷⁸ F.eks. skriver FNs rapportør om rett til mat: Michael Fakhri, «Hunger and malnutrition are not caused by a lack of food and are therefore not a production problem», A/HRC/55/49, 9. januar 2024, avsnitt 82. <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5549-fisheries-and-right-food-context-climate-change-report-special> (lest 12. juni 2024). Se også U. Rashid Sumaila mfl., «Aquaculture over-optimism?», *Frontiers in Marine Science* 9, 2022 artikkelnr. fmars.2022.984354. <https://doi.org/10.3389/fmars.2022.984354>

⁷⁹ IPES-Food 2022.

⁸⁰ Turid Synnøve Aas, Torbjørn Åsgård og Trine Ytrestøyl, «Utilization of feed resources in the production of Atlantic salmon (*Salmo salar*) in Norway: An update for 2020», *Aquaculture reports*, 26, 2022 artikkelnr. 101316. <https://doi.org/10.1016/j.aqrep.2022.101316>

⁸¹ Simen Sætre og Kjetil Stensvik Østli, *Den nye fisken : om temmingen av laksen og alt det forunderlige som fulgte*, Spartacus, 2021, s. 251.

⁸² Line Dugstad mfl., «Sjømat Norge etter lakseavlsløringene: – Har etterlyst et enhetlig regelverk», 19. september 2023, <https://www.dn.no/fiske/settefisk/settefiskanlegg/oppdrettsnaring/sjomat-norge-etter-lakseavlsloringene-har-etterlyst-et-enhetlig-regelverk/2-1-1519279> (lest 12. juni 2024).

Siden det er noe relatert, vil *det syvende vilkåret* nå presenteres. Det setter krav til at om de nyttige målene ved økt aktivitet (eksempelvis økt lakseoppdrett), ikke kan oppnås med andre midler som miljømessig er en vesentlig bedre løsning, på grunn av tekniske vanskeligheter eller uforholdsmessige store omkostninger ~~må kunne oppnås med andre midler som miljømessig er en vesentlig bedre løsning, på grunn av tekniske vanskeligheter eller uforholdsmessige store omkostninger~~. I dag finnes det tilgjengelig tekniske løsninger for lukkede og semilukkede anlegg i matproduksjonsfasen av lakseoppdrett som i langt mindre grad påvirker kystvannet, og som er i bruk. Det taler for at det ikke er tekniske vanskeligheter i veien for slike løsninger. Forfatteren er ikke kjent med hvilke tekniske løsninger som eksisterer for smoltproduksjon.

Spørsmålet er videre om omkostningene ved disse tekniske løsningene er uforholdsmessige. Det avhenger mer spesifikt av hvilke teknologiske løsninger samt hvilke åpne løsninger man sammenligner med. En offentlig kjent analyse av dette slaget finner at lukket teknologi er dyrere, men at «[t]allene antyder likevel at den lukkede produksjonsteknologien i dag kan være konkurransedyktig for oppdrettere med høyere kostnader enn gjennomsnittet».⁸³ Denne analysen tyder på at omkostningene ved lukkede løsninger ikke kan regnes som uforholdsmessig større. For forståelsen av dette vilkåret kan det være nyttig å minne om at uforholdsmessige kostnader ikke alene kan medføre at miljømessig suboptimale løsninger tillates. Slike løsninger må også passere testen om å være miljømessig bærekraftige i henhold til det andre vilkåret.

Både for det fjerde vilkåret, om praktisk gjennomførbarhet, og det syvende vilkåret, om teknisk gjennomførbarhet, vil man også kunne spørre seg om, hvis det overordnede formålet med akvakultur er matproduksjon eller arbeidsplasser og aktivitet i kystkommunene, om det finnes andre praktiske og tekniske løsninger for dette som i mindre grad påvirker kystvannet.

Det femte vilkåret inneholder et prosessuelt heller enn et materielt vilkår i det at det kreves at grunnene til å tillate ny eller endret aktivitet skal angis spesifikt i vannområdeplanen, og målene skal revideres hvert sjette år. Denne studien har ikke omfattet undersøkelser av om angivelse av ny eller endret lakseoppdrettsaktivitet er spesifisert i vannområdeplanene.

Det sjette vilkåret stiller krav til at ny eller endret aktivitet må være begrunnet enten i vesentlige samfunnsinteresser⁸⁴ eller i at nyttevirkninger for miljøet og samfunnet for oppnåelse av miljømålene er mindre enn utvalgte nyttevirkninger som følge av nye eller endrede aktiviteter.⁸⁵ EU-domstolen har i saken *Schwarze Sulm* funnet at myndighetene har en viss skjønnsmargin («a certain margin of discretion») i fastsettelsen av hva som er vesentlige samfunnsinteresser.⁸⁶ De relevante nyttevirkningene som skal holdes opp mot nyttevirkningene av å oppnå miljømålene, må likevel begrunnes i befolkningens helse, opprettholdelse av menneskelig sikkerhet eller bærekraftig utvikling. Når myndighetene skal gjøre sin tolkning og subsumpsjon under dette vilkåret, må enten lakseoppdrett forsvares som en vesentlig samfunnsinteresse, eller ved at utvalgte nyttevirkninger av lakseoppdrett overgår nyttevirkningene av å oppnå miljømålene. Ettersom enhver aktivitet kan sies å være begrunnet i samfunnsinteresser (f.eks. arbeidsplasser og skatteinntekter), og vilkåret krever at

⁸³ Oddbjørn Grønvik, «Kostnaden av lukket oppdrettsteknologi», Rapport fra Menon Economics, 22. juni 2022. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/Notat-2022-2-Kostnaden-av-lukket-oppdrettsteknologi.pdf> (lest 12. juni 2024).

⁸⁴ Paloniitty 2023, s. 119–121.

⁸⁵ Se også masteroppgave om dette vilkåret: Thomas Myklebust Våland, «Vilkår for inngrep i vannforekomsters miljøtilstand Dekker «samfunnsnytt» i vannforskriften § 12 «overriding public interest» i vanddirektivet artikkel 4, og har en eventuell ulikhet rettslige konsekvenser for praktiseringen av regelverket i norsk rett?», Universitetet i Bergen, 2023. <https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/11250/3115756> (lest 12. juni 2024).

⁸⁶ Schwarze Sulm-dommen (avsnitt 70 og 71).

samfunnsinteressene skal være vesentlig, må det etter ordlyden noe mer til enn hva som er vanlig for enhver type aktivitet, ellers vil vilkåret være uten reelt innhold.⁸⁷ EU-domstolen har holdt åpent for at fornybar energi kan oppfylle vilkåret.⁸⁸

Det andre alternativet er at de nyttevirkningene vekst i lakseoppdrett vil ha for befolkningens helse, opprettholdelse av menneskelig sikkerhet eller bærekraftig utvikling, overgår nyttevirkningene av å ha svært god miljøtilstand. Hvis man vil argumentere med at økt oppdrett vil være til gode for befolkningas helse, kan det med fordel klargjøres hvem som konsumerer laksen (som i noen grad produseres for eksport), og i hvilken grad disse f.eks. har usikker tilgang på næringsriktig mat.⁸⁹ Det kan tenkes at dersom laks erstatter et konsum av f.eks. rødt kjøtt, ville det innebære en helsegevinst for befolkninga.⁹⁰ Samtidig finnes det mer helsebringende alternativer til laks, og f.eks. de norske helsemyndighetene anbefaler et inntak av fet fisk (som f.eks. laks) på minst 200 g per person per uke, men ikke mer enn 300–450 g totalt av mager og fet fisk,⁹¹ slik at potensialet kan være begrenset. Lakseoppdrett har heller ikke betydning for menneskelig sikkerhet, og da gjenstår det tredje alternativet, som er at lakseoppdrettets nyttevirkninger for bærekraftig utvikling overgår nyttevirkningene av å ha svært god miljøtilstand. Som under det andre vilkåret blir dermed bærekraft, med sine tre sosiale, økonomiske og miljømessige aspekter, et sentralt vilkår. Det kunne kanskje tenkes at myndighetene kan argumentere med at f.eks. en innfasing eller utprøving av bærekraftig lakseoppdrett er nyttigere enn å ha svært god miljøtilstand, men en slik argumentasjonsrekke må også forklare hvorfor ikke slik innfasing eller utprøving heller kan erstatte eksisterende ikke-bærekraftige oppdrettsaktiviteter. I alle tilfeller er det sjette vilkåret et svært høyt hinder å hoppe over.⁹²

4 Diskusjon

Som vist inneholder vanddirektivet et forbud mot forringelse som bl.a. gjelder i alt norsk kystvann ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Forringelsesforbudet ble utdypet og klargjort ved Weser-dommen i 2015.⁹³ Presiseringen av at enhver forringelse skal forhindres, «any deterioration of the status of a body of water must be prevented»,⁹⁴ medfører at alle næringer og sektorer omfattes, inkludert lakseoppdrettsaktiviteter.

I Weser-dommen fant EU-domstolen at statene er forpliktet til å avslå bl.a. tillatelser for individuelle prosjekter som kan medføre forringelse eller som truer oppnåelse av god tilstand. Videre fant EU-domstolen at som forringelse regnes når ett av kvalitetselementene i tilstandsvurderingen faller én klasse, selv om fallet ikke innebærer et fall i klassifisering av vannets tilstand (f.eks. fra god til dårlig).⁹⁵ En konsekvens av dommen er at nasjonale myndigheter ikke kan tillate aktiviteter som kan forringe

⁸⁷ Se også masteroppgave om dette vilkåret: Thomas Myklebust Våland, «Vilkår for inngrep i vannforekomsters miljøtilstand Dekker «samfunnsnyttene» i vannforskriften § 12 «overriding public interest» i vanddirektivet artikkel 4, og har en eventuell ulikhet rettslige konsekvenser for praktiseringen av regelverket i norsk rett?», Universitetet i Bergen, 2023. <https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/11250/3115756> (lest 12. juni 2024).

⁸⁸ Jf. Schwarze Sulm-dommen.

⁸⁹ Se notene 76–79.

⁹⁰ F.eks. Maryam S. Farvid mfl., «Dietary protein sources in early adulthood and breast cancer incidence: prospective cohort study», *BMJ : British Medical Journal* 348, 2014 artikkelnr. g3437. <https://doi.org/10.1136/bmj.g3437>

⁹¹ Norsk helsenett SF, «Spis fisk oftere», 7. desember 2021, <https://helsenorge.no/kosthold-og-ernaring/kostrad/spis-fisk-oftere/> (lest 12. juni 2024).

⁹² Noen eksempler på (til forskjell fra rettskilder om) anvendelse av unntaket er noen infrastrukturprosjekter i Tyskland, se Starke og Van Rijswick 2021, s. 9.

⁹³ Weser-dommen (avsnitt 50).

⁹⁴ Weser-dommen (avsnitt 50).

⁹⁵ Weser-dommen (avsnitt 70).

miljøkvaliteten på denne måten, eller som setter i fare at ett av kvalitetselementene i tilstandsvurderingen faller én klasse. Weser-dommen presiserer at forpliktelsen til å forhindre forringelse av miljøtilstanden er juridisk bindende.⁹⁶ Som redegjort for innledningsvis presiserer EØS-avtalen flere steder målet om å nå frem til og opprettholde en lik fortolkning mellom EU-retten og EØS-retten. Dette betyr at man i tolkninga av vanddirektivet skal legge stor vekt på Weser-dommen.

Vi skal nå se på noen eksempler på at norske myndigheter ikke ser ut til å ha tatt inn over seg disse klargjøringene fra EU-domstolen. Det første eksempelet er fra en veileder til vannforskriften § 12 fra 2021.⁹⁷ Riktignok var det i forkant av Weser-dommen (fra 2015) rettslig usikkerhet knyttet til hvorvidt forringelsesforbudet rettet seg mot forringelse fra en klasse til neste, eller også forringelse innen en klasse.⁹⁸ Denne rettsusikkerheten ble avklart ved dommen, og domstolen klarla at forringelsesforbudet retter seg også mot forringelse innen en klasse.⁹⁹ Den nevnte veilederen ser ikke ut til å ha tatt inn over seg denne realiteten, når det skrives at

[i] vannforskriften er den økologiske tilstanden uttrykt som klassene svært god, god, moderat, dårlig og svært dårlig. Det er kun forringelser der man går fra en klasse til en annen som innebærer en «forringelse» i bestemmelsens forstand, og som medfører at virksomheten må vurderes etter § 12.¹⁰⁰

Departementet refererer i sin tolkning til en veileder til vanddirektivet fra 2009, som ikke gjengir gjeldende rettstilstand på dette punktet.¹⁰¹ Forringelsesforbudet er dermed strengere enn den tolkning som myndighetene her gir uttrykk for å praktisere. Den norske veilederen om vannforskriften, revidert i 2021, er fortsatt gjeldende i 2024, ni år etter Weser-dommen.

Veilederen fokuserer på enkeltvedtak og plansaker.¹⁰² Det kan gi inntrykk av at forringelsesforbudet ikke har vært i myndighetenes fokus i vedtak og endringer av regelverk som kan medføre forringelse, som dermed kan være vedtatt og gjennomført i strid med forringelsesforbudet, både hva gjelder lakseoppdrett og andre aktiviteter.

Et annet eksempel på at myndighetene ikke ser ut til å ha tatt inn over seg forringelsesforbudet, er en nyere endring av forurensningsforskriften. Hovedregelen for akvakultur i forurensningsloven har inntil nylig vært at all forurensning er forbudt, med mindre man har fått særskilt tillatelse for forurensninga.¹⁰³ Det nye unntaket snur om på hovedregelen og fastslår at «det er tillatt å drive akvakultur uten særskilt tillatelse etter forurensningsloven § 11 dersom lokaliteten er klarert for virksomheten i henhold til forskrifter fastsatt i medhold av akvakulturloven».¹⁰⁴ Et unntak fra den nye hovedregelen lyder som følger:

Statsforvalteren kan likevel bestemme at akvakultur er ulovlig uten særskilt tillatelse etter forurensningsloven § 11 dersom a. lokaliteten befinner seg i en vannforekomst der den

⁹⁶ Weser-dommen (avsnitt 44).

⁹⁷ Veileder til vannforskriften, s. 6.

⁹⁸ Se f.eks. Eskeland Schütz 2014.

⁹⁹ Weser-dommen (domsslutningens avsnitt 2).

¹⁰⁰ Veileder til vannforskriften s. 6.

¹⁰¹ CIS Guidance document no. 36.

¹⁰² Eksempelvis i uttalelsen om forringelsesforbudets anvendelse: «ikke bare ved enkeltvedtak og reguleringsplaner, men også ved utarbeidelse og behandling av kommune(del)plan, regional plan og statlig arealplan etter plan- og bygningsloven», veileder til vannforskriften s. 2.

¹⁰³ Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 7.

¹⁰⁴ Forskrift 2. februar 2024 nr. 170 om endring i forurensningsforskriften (akvakultur av fisk) § 34-2 (1).

økologiske eller kjemiske tilstanden er klassifisert som dårligere enn god i henhold til forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen [...].¹⁰⁵

Unntaksbestemmelsen, som gjelder i de tilfeller der vannforekomsten er klassifisert som dårligere enn god, gir statsforvalteren myndighet til å bestemme at akvakultur i lokasjoner med slik tilstand likevel er ulovlig. Motsatsen til dette er at forurensningsforskriften tilrettelegger for at akvakulturanlegg fritt kan forurense i vannforekomstene i de lokasjoner hvor tilstanden til vannforekomsten er god eller svært god, og i de lokasjoner med moderat, dårlig eller svært dårlig tilstand hvor statsforvalteren ikke har brukt sin myndighet til å bestemme at den er ulovlig. Dette harmonerer mildt sagt dårlig med forringelsesforbudet, som gjelder uavhengig av tilstand. Ved en slik regelkonflikt vil en EØS-lojal tolkning av disse bestemmelsene i forurensningsforskriften sammenholdt med forringelsesforbudet innebære at forringelsesforbudet går foran, og bestemmelsene i forurensningsforskriften som tillater forurensning fra akvakultur, bortfortolkes.

En EØS-lojal anvendelse av disse bestemmelsene i forurensningsforskriften vil kun ha betydning hva gjelder akvakultur som enten ikke forringer vannforekomsten, eller oppfyller alle unntaksvilkårene redegjort for i punkt 3. Som punkt 3 har vist, er det en katalog av krevende vilkår som alle må være oppfylt for å tillate vekst i lakseoppdrett som medfører forringelse, og det er vanskelig å se at alle disse kan være oppfylt, bortsett fra i rene unntakstilfeller.¹⁰⁶

Et siste eksempel er forskriften som innførte en modell for kapasitetsjustering (og dermed potensiell vekst) i lakseoppdrettsnæringa,¹⁰⁷ det såkalte trafikklyssystemet.¹⁰⁸ I henhold til forskriftens § 8 (1) skal fastsettelse av produksjonskapasitet skje på bakgrunn av miljømessig bærekraft, i henhold til den til enhver tid gjeldende miljøindikator. Forskriftens § 8 (2) bestemmer videre at miljøindikatoren er påvirkningen av lakselus på vill fisk. Tilsynelatende forutsetter forskriften og trafikklyssystemet en generisk vurdering av at all vekst i akvakulturaktiviteter i grønne områder ikke medfører forringelse eller ikke vil møte alle de i punkt 3 gjennomgåtte krevende vilkårene når de har nødvendige tillatelser supplert av denne miljøindikatoren. Det er vanskelig å se at dette systemet er forenlig med forringelsesforbudet og unntaket for nye aktiviteter.¹⁰⁹ Dette blir spesielt tydelig i de områder som ikke engang har svært god miljøtilstand, som sammenligninga i figur 1 illustrerer.

Kanskje er det enda vanskeligere å øyne de rettslige mulighetene for vekst i lakseoppdrett ved bruk av løsninger som baserer seg på åpne merder eller settefiskanlegg uten renseanlegg. Det fjerde og syvende unntaksvilkåret krever at alle praktisk gjennomførbare skritt tas for å minske den skadelige innvirkningen på vannforekomstens tilstand, og at de nyttige målene ved økt aktivitet ikke må kunne oppnås med andre midler som miljømessig er en vesentlig bedre løsning, på grunn av tekniske

¹⁰⁵ Forskrift 2. februar 2024 nr. 170 om endring i forurensningsforskriften (akvakultur av fisk) § 34-2 (2).

¹⁰⁶ Et ytterligere eksempel er Lodding Gabrielsen 2020, s. 108, som finner at direktivets krav til at det ikke skal skje noen forringelse av miljøtilstanden overhodet i driftsfasen, ikke er overensstemmende med norske regler som krever brakklegging av oppdrettslokalteter der miljøtilstanden viser «meget dårlig».

¹⁰⁷ Forskrift 16. juni 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften).

¹⁰⁸ Fiskeridirektoratet, «Kapasitetsjustering trafikklyssystemet 2024», <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Kapasitetsjustering-trafikklyssystemet/kapasitetsjustering-trafikklyssystemet-2024> (lest 12. juni 2024). Ingunn Myklebust mfl., «Rapport om hvordan Trafikklyssystemet påvirker arbeidet med å oppnå målene satt i Kvalitetsnorm for villaks», 9. april 2024, <https://www.regjeringen.no/contentassets/61411f8bcdd44d49ad5a6861e532a357/ny-rapport-om-samsvaret-mellom-trafikklyssystemet-for-havbruk-og-kvalitetsnorm-for-villaks.pdf> (lest 12. juni 2024) kritiserer andre sider av trafikklyssystemet.

¹⁰⁹ I en artikkel om finsk akvakultur drøftes fire ulike teknologiske løsninger som kan ligge innenfor vanddirektivet, men hvor fokuset er på eutrofiering, se Soininen mfl. 2019.

vanskeligheter eller uforholdsmessig store omkostninger. Til dette kommer at vanddirektivet bare er en del av de miljørettslige rammene for eventuell vekst i akvakultur.¹¹⁰

Selv om ikke denne artikkelen diskuterer andre miljørettslige forpliktelser for Norge, kan det kort nevnes at andre internasjonale forpliktelser som kan sette grenser for slik vekst, f.eks. er OSPAR-konvensjonen om bevaring av det marine miljøet i Nordøst-Atlanteren.¹¹¹

OSPAR-konvensjonen krever at forurensning skal forhindres, og at alle nødvendige tiltak skal iverksettes for å beskytte det marine miljøet mot negative påvirkninger fra menneskelige aktiviteter.¹¹² Konvensjonen pålegger videre bl.a. at Norge skal vedta programmer og tiltak som, der det er mulig, inneholder tidsfrister for fullføring og som tar i betraktning bruk av seneste teknologiske utvikling og praksis designet for å forhindre og eliminere forurensning fullt og helt.¹¹³ Gjennomgående fremhever konvensjonen bruk av beste tilgjengelige teknikker og beste miljømessige praksis, og – der det passer – ren teknologi.¹¹⁴ Det er vanskelig å tenke seg at vekst i lakseoppdrett ved bruk av løsninger som baserer seg på åpne merder eller settetiskanlegg uten renseanlegg, skulle være i henhold til disse forpliktelsene.

Likevel nevner ikke regjeringsplattformen, stortingsmeldinger, forskrifter eller strategier om akvakultur verken vanddirektivet eller øvrige miljørettslige rammer for vekst i akvakultur, verken for den veksten som har vært, eller for den som er i planlegginga.¹¹⁵

Det synes med andre ord å være mange problematiske sider ved myndighetenes tolkning og anvendelse av forringelsesforbudet og dets unntak for nye aktiviteter. Hva blir konsekvensene for Norge dersom myndighetene ulovlig har tillatt aktiviteter i strid med vanddirektivet? Hvilken betydning får det for disse aktivitetene, og hvilken betydning får det for vannforekomstene som eventuelt er ulovlig forringet?

En analyse av disse spørsmålene faller utenfor artikkelen, men kort kan det antydes at manglende etterlevelse av et EØS-direktiv kan innebære traktatbrudd, som kan falle innenfor ESAs kompetanseområde. Manglende regeletterlevelse i forvaltningen kan falle innenfor Riksrevisjonens kompetanse. Manglende lovhjemmel for tillatelser gitt i strid med vanddirektivet kan medføre at tillatelsene er ugyldige.¹¹⁶ Forringelser av miljøet kan stride mot pliktene etter Grunnloven § 112.

Hva skal vi gjøre med den eksisterende og planlagte akvakulturen som måtte være i strid med vanddirektivet? Allerede i dag ses det på løsninger, forvaltningsmessig og teknologisk, bl.a. for å etablere akvakultur lenger ut til havs,¹¹⁷ som i praksis kan unngå vanddirektivets virkeområde om det legges langt nok ut. Men heller ikke disse havområdene er lovtomme rom, og miljørettslige begrensninger eksisterer og må hensyntas også her, bl.a. OSPAR-konvensjonen som nevnt.¹¹⁸ Istedenfor å lete etter løsninger for å unngå eller omgå tydelige miljøkrav kan politisk ledelse og forvaltningen kanskje benytte anledningen til omstilling – i retning bærekraftig akvakultur og måter å bruke kystvannet på som ikke går på akkord med verken miljøet eller miljørettslige begrensninger.¹¹⁹

¹¹⁰ Note 4.

¹¹¹ Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR Convention), vedtatt 22. september 1992.

¹¹² OSPAR-konvensjonen art. 2 (4).

¹¹³ OSPAR-konvensjonen art. 2 (3).

¹¹⁴ OSPAR-konvensjonen art. 2 (3), Annex I art. 1, Annex III art. 2.

¹¹⁵ Note 4.

¹¹⁶ F.eks. skriver Eckhoff og Smith i *Forvaltningsrett*, 12. utgave, Universitetsforlaget 2022, s. 383, at det er «viktig å minne om at både EØS-retten og en rekke traktater om menneskerettigheter er gjort til norsk lov på linje med annen nasjonal lovgivning og dermed vil kunne begrense forvaltningens kompetanse selv om det ikke er uttrykkelig nevnt i særloven». Om ugyldighet, se HR-2016-2017-A avsnitt 63, Eckhoff og Smith 2022, s. 483, og Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, 2. utgave, Fagbokforlaget 2010, s. 104–105.

¹¹⁷ Se f.eks. Fiskeridirektoratet, «Havbruk til havs», <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tema/Havbruk-til-havs> (lest 12. juni 2024).

¹¹⁸ Eksempelvis OSPAR-konvensjonen, som gjelder i hele Nordøst-Atlanteren, se også note 4.

¹¹⁹ Soinenen 2021.

Vanndirektivet er et komplisert og omfattende direktiv, som i likhet med annen EØS-rett er krevende å forholde seg til som en integrert og stadig viktigere del av norsk rett.¹²⁰ Til dette kommer at vanndirektivet er under press, idet politiske ambisjoner om vekst i aktiviteter i kystvann støter an mot forringelsesforbudet i vanndirektivet. Det kompliserte regelverket skaper sårbarhet på systemnivå og i individuelle saker,¹²¹ som særlig blir gjeldende hvis den aktuelle enheten hos myndighetene f.eks. ikke har tilstrekkelig miljørettslig kompetanse eller ressurser, samt må stå imot et vekstpress hos politikere og næringa selv. Som redegjørelsen har vist, finnes det flere eksempler på at norske myndigheter har tolket forringelsesforbudet i strid med slik EU-domstolen gjør det. Videre er unntaksadgangen for nye aktiviteter svært snever.

Som bl.a. Paloniitty skriver, om EU, har forringelsesforbudet blitt av større viktighet for vannforvaltning enn kravet til god miljøtilstand.¹²² Hvis det skal bli en realitet også i Norge, forutsetter det at forbudet tolkes i lys av relevante rettskilder, gjennomføres korrekt i norsk regelverk og håndheves.

¹²⁰ Halvard Haukeland Fredriksen, «EU-retten i norsk rett: har vi grep om den nå?», *Lov og Rett* 63, nr. 1, 2024, s. 2–4. <https://doi.org/10.18261/lor.63.1.1>

¹²¹ Ikdahl og Eriksen argumenterer for tilsvarende sårbarhet der folketrygdlovens kontrollhemler ikke er harmonisert med overordnede normer som verner privatlivets fred: Ingunn Ikdahl og Christoffer Conrad Eriksen, «Navs kontrollsystem og trygdeskandalen», *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett* 19, nr. 4, 2023, s. 186–230, s. 205. <https://doi.org/10.18261/teft.19.4.2>

¹²² Paloniitty 2023, s. 100.