

**Kartlegging av
kunnskapsbehov for
behandling av
lokalitetssøknader til
akvakultur: En
akvakulturfaglig og
juridisk analyse
(AKVAFAGJUS)**

SALT RAPPORT 1110



Rapporttittel

Kartlegging av kunnskapsbehov for behandling av lokalitetssøknader til akvakultur: En akvakulturfaglig og juridisk analyse (AKVAFAGJUS)

Rapport nr.

1110

Dato

22.05.2026

Antall sider

139

Oppdragsgiver

Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF)

Oppdragsgivers referanse

FHF 901972

Prosjektleder

Tale Skrove

Kvalitetskontroll

Kjersti E. T. Busch

Forfatter(e)

Guri Hjallen Eriksen, Henrik Hareide, Tale Skrove

Fotograf omslagsbilde

Erling Svensen

Sammendrag

Denne rapporten kartlegger avslagspraksis i behandling av akvakultursøknader etter akvakulturloven og tilhørende sektorregelverk. Formålet har vært å identifisere sentrale avslagsgrunner og analysere hvordan regelverk, faglige vurderinger og skjønnsutøvelsen praktiseres og kommer til uttrykk i konkrete vedtak og saksbehandlingen.

Rapporten er utarbeidet av Salt Research AS og Aqknowledge AS, og er finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering.

© SALT Lofoten AS

INNHALDSFORTEGNELSE

Sammendrag	5
Summary	7
1 Introduksjon	9
1.1 Tema og formål.....	9
1.2 Prosjektgjennomføring, struktur og metodikk	10
1.3 Vurdering av næringsnytte og hvordan resultater kan utnyttes	12
2 Rettslig grunnlag for avslag	14
2.1 Introduksjon og overordnet blikk.....	14
2.2 Rettslige utgangspunkter og forvaltningsrettslige krav	14
2.3 Mest brukte avslagshjemler	17
2.3.1 Direkte etter akvakulturloven (fylkeskommunen)	17
2.3.2 Forurensningsloven (statsforvalter/fylkesmannen).....	19
2.3.3 Matloven, dyrevelferdsloven og relevante EU-forordninger (Mattilsynet).....	20
2.3.4 Andre rettslige grunnlag og interesser	22
2.4 Naturmangfoldlovens betydning ved behandling av akvakultursøknader.....	23
2.4.1 Naturmangfoldlovens system	23
2.4.2 Kunnskapsgrunnlaget og anvendelse av føre-var-prinsippet i § 9	24
2.5 Oppsummering	28
3 Oversikt avslagsgrunner	29
3.1 Introduksjon	29
3.2 Datagrunnlag og metode	29
3.3 Overordnet oversikt	30
3.4 Saker fordelt på art	32
3.4.1 Laks og ørret	32
3.4.2 Torsk	37
3.4.3 Andre arter	39
3.5 Avslag etter sektormyndighet	40
3.5.1 Fylkeskommunen	42
3.5.2 Statsforvalteren	43
3.5.3 Mattilsynet	44
3.5.4 Kystverket.....	46
3.6 Oppsummering	46
4 Kvalitativ analyse av forvaltningspraksis	47

4.1	Innledning om hovedelementer i lokalitetsklareringer	47
4.2	Avslag etter akvakulturloven	51
4.2.1	Miljømessig forsvarlig	52
4.2.2	Plansak	61
4.2.3	Avveining av arealinteresser	61
4.3	Avslag etter forurensningsloven	61
4.3.1	Innledende generelle betraktninger	61
4.3.2	Resipientkapasitet	63
4.3.3	Naturmangfold	66
4.4	Avslag etter matloven og dyrevelferdsloven	90
4.4.1	Innledende generelle betraktninger	90
4.4.2	Dyrehelseregelverk	92
4.4.3	Dyrevelferdsregelverk	103
5	Juridisk analyse av forvaltningspraksis	105
5.1	Introduksjon	105
5.2	Avslag etter akvakulturloven	105
5.3	Avslag etter forurensningsloven	113
5.4	Avslag etter matloven og dyrevelferdsloven	118
6	Oppsummering og samlet vurdering.....	123
6.1	Generelle betraktninger	123
6.2	Avslagsgrunner og akvakulturfaglige analyser	123
6.3	Samlede kvalitative og juridiske vurderinger	124
7	Hovedfunn og kunnskapsbehov	130
7.1	Identifiserte FoU-behov og -prioriteringer	130
7.2	Foreløpige anbefalinger for å styrke behandlingen av akvakultursøknader	137
	Referanser	139

SAMMENDRAG

Denne rapporten kartlegger avslagspraksis i behandling av akvakultursøknader etter akvakulturloven og tilhørende sektorregelverk. Formålet har vært å identifisere sentrale avslagsgrunner og analysere hvordan regelverk, faglige vurderinger og skjønnsutøvelsen praktiseres og kommer til uttrykk i konkrete vedtak og saksbehandlingen.

Det er etablert et datasett med 251 avslagsaker fra perioden 2020–2025. Sakene omfatter helt eller delvis avslag fra fylkeskommunene på søknader om nye lokaliteter, endring av biomasse og/eller areal, endring av art og endring av formål. Flertallet av sakene gjelder sjølokaliteter for laks, ørret og regnbueørret, fulgt av sjølokaliteter for torsk. Datagrunnlaget omfatter avslagsvedtak fra fylkeskommunene, sektorvedtak fra blant annet statsforvalteren og Mattilsynet, klagebehandling og omfattende underlagsdokumentasjon. Et fåtall saker med avslag hos sektormyndighet, men ikke fylkeskommune er også inkludert i datasettet. I tillegg er det studert en rekke klagesaker som gjelder klager på avslag i det etablerte datasettet.

Den kvalitative og akvakulturfaglige analysen viser at enkelte vedtak inneholder klare og transparente avslagsgrunner, mens det i andre vedtak har vært utfordrende å kategorisere hva som har vært det avgjørende avslagsgrunnlaget. I flere vedtak er det en glidende overgang mellom beskrivelse av faktum, faglige vurderinger og skjønnsutøvelse. Analysene viser også at enkelte vedtak i begrenset grad drøfter relevante data, kunnskapsgrunnlag og usikkerhet knyttet til den konkrete lokaliteten og den mulige påvirkningen akvakulturvirksomheten kan ha.

Den juridiske gjennomgangen viser at behandlingen av søknader etter akvakulturloven omfatter faglig detaljerte og komplekse saksforhold, samt kompliserte juridiske problemstillinger. Analysene peker på utfordringer knyttet til samspillet mellom juridiske og akvakulturfaglige vurderinger og bruk av kunnskap i saksbehandlingen. Det observeres et visst forbedringspotensiale i å styrke de juridiske vurderingene og saksbehandlingen opp mot rettslige krav i relevant regelverk, men det er et behov for betydelig mer forskning på enkelttema og hvordan lovverket brukes og fungerer i praksis. Erfaringene fra prosjektet viser derfor at det bør prioriteres videre juridisk forskning på praktisering av akvakulturforvaltning.

Rapporten identifiserer videre flere kunnskaps- og forskningsbehov knyttet til blant annet praktiseringen av føre-var-prinsippet, håndtering av usikkerhet, bruk av kunnskapsgrunnlag i saksbehandlingen og vurderinger av påvirkning av korall, sjøfugl og villtorsk. Det foreslås også flere tiltak for å styrke saksbehandlingen, herunder mer standardiserte vurderinger og metodikker, tydeligere begrunnelser i vedtakene, økt tilgjengelighet til relevant kunnskap og videre utvikling av veiledning og beslutningsgrunnlag.

Hovedfunn:

- Det er store variasjoner i hvordan avslagsgrunner beskrives og begrunnes mellom sektormyndigheter og mellom enkeltsaker.
- I flere vedtak glir beskrivelse av faktum, faglige vurderinger og skjønnsutøvelse over i hverandre, noe som gjør det vanskelig å identifisere hva faktisk er det avgjørende avslagsgrunnlaget.
- Enkelte vedtak bygger i begrenset grad på stedsspesifikke vurderinger av mulig påvirkning av den konkrete lokaliteten, og viser i stedet til generelle vurderinger av mulig påvirkning og usikkerhet.
- Praktiseringen av føre-var prinsippet varierer mellom saker og myndigheter, særlig i vurderingen av hvordan usikkerhet skal vektas opp mot tilgjengelig kunnskap.
- Analysene viser betydelige forskjeller i hvilke krav som stilles til dokumentasjon, kartlegging og faglige utredninger i ulike saker og regioner.

SUMMARY

This report maps refusal practices in the processing of aquaculture applications under the Aquaculture Act and related sector legislation. The purpose has been to identify key grounds for refusal and to analyse how legislation, professional assessments, and the exercise of discretion are applied and expressed in specific decisions and in case processing.

A dataset consisting of 251 cases involving refusals from the period 2020–2025 has been established. The cases include full or partial refusals by the county authorities of applications for new sites, changes in biomass and/or area, changes in species, and changes in purpose. The majority of the cases concern marine sites for salmon, trout, and rainbow trout, followed by marine sites for cod. The dataset includes refusal decisions from the county authorities, sector decisions from, among others, the County Governor and the Norwegian Food Safety Authority, appeal proceedings, and extensive supporting documentation. A small number of cases involving refusals by sector authorities, but not by county authorities, are also included in the dataset. In addition, a number of appeal cases concerning appeals against refusals in the established dataset have been examined.

The qualitative and aquaculture-specific analysis shows that some decisions contain clear and transparent grounds for refusal, while in other decisions it has been challenging to categorise what constituted the decisive basis for refusal. In several decisions, there is a gradual transition between descriptions of facts, professional assessments, and the exercise of discretion. The analyses also show that some decisions discuss, to a limited extent, relevant data, the knowledge base, and uncertainty related to the specific site and the possible impacts that the aquaculture activity may have.

The legal review shows that the processing of applications under the Aquaculture Act involves professionally detailed and complex factual circumstances, as well as complicated legal issues. The analyses point to challenges related to the interaction between legal and aquaculture-specific assessments and the use of knowledge in case processing. Some potential for improvement is observed in strengthening legal assessments and case processing in relation to the legal requirements of the relevant legislation, but there is a need for significantly more research on individual topics and on how the legislation is applied and functions in practice. The experiences from the project therefore show that further legal research on the practice of aquaculture administration should be prioritised.

The report further identifies several knowledge and research needs related to, among other things, the application of the precautionary principle, the handling of uncertainty, the use of the knowledge base in case processing, and assessments of impacts on coral, seabirds, and wild cod. Several

measures are also proposed to strengthen case processing, including more standardised assessments and methodologies, clearer justifications in decisions, increased accessibility of relevant knowledge, and the further development of guidance and decision-making support.

Key findings:

- There are substantial variations in how grounds for refusal are described and justified between sector authorities and between individual cases.
- In several decisions, descriptions of facts, professional assessments, and the exercise of discretion merge into one another, making it difficult to identify what actually constitutes the decisive ground for refusal.
- Some decisions are based only to a limited extent on site-specific assessments of the possible impacts on the particular site and instead refer to general assessments of possible impacts and uncertainty.
- The application of the precautionary principle varies between cases and authorities, particularly in the assessment of how uncertainty should be weighed against available knowledge.
- The analyses show significant differences in the requirements for documentation, mapping, and professional assessments across different cases and regions.

1 INTRODUKSJON

1.1 Tema og formål

Denne rapporten presenterer resultatene i et arbeid gjennomført av Salt Research AS (SALT), i samarbeid med Henrik Hareide¹ i Aqknowledge AS, på oppdrag for Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF) i perioden november 2024 til mai 2026.

Tilgang på egnede arealer er en grunnleggende forutsetning for videre utvikling i havbruksnæringen. Vurderingen av hva som utgjør egnede lokaliteter er i kontinuerlig utvikling, blant annet som følge av teknologisk utvikling, endringer i biologiske utfordringer og et stadig mer omfattende kunnskapsgrunnlag om miljøpåvirkning. Utviklingen av havbruksnæringen må skje innenfor bærekraftige rammer, og det stilles en rekke krav og forutsetninger i lovverket for at akvakultur kan etableres og drives. Blant annet gjelder det flere krav i akvakulturloven, øvrige sektorlovverk og prinsippene i naturmangfoldloven §§8–12, herunder føre-var-prinsippet, som kommer til anvendelse. Tilgangen til egnede lokaliteter er imidlertid et knapphetsgode og det erfares fra akvakulturnæringen at forventningene til økt produksjon er vanskelig å nå grunnet lokalitetsutfordringer.

På denne bakgrunnen har FHF initiert prosjektet for å kartlegge kunnskapsbehov knyttet til behandlingen av lokalitetssøknader for akvakultur, basert på dagens forvaltningspraksis. Prosjektet må også ses i lys av tidligere utredninger, herunder FHF-prosjektet MILJØREG², som har identifisert kunnskapshull på flere områder av betydning for behandlingen av lokalitetssøknader.

Formålet med dette prosjektet har vært å:

kartlegge og identifisere avslagsgrunner og hvilke kunnskapsbehov som foreligger for større grad av forutsigbarhet og færre avslag som følge av kunnskapsmangel (og føre-var) ved behandling av lokalitetssøknader til akvakultur.

¹ Innledningsvis er det viktig å fremheve at Henrik Hareide har jobbet for akvakulturaktører i flere av sakene som er studert.

² FHF prosjekt nr. 901738. Miljøpåvirkning havbruk og sameksistens industrier: Mulighetsrom for helhetlig regulering (MILJØREG)
<https://www.fhf.no/prosjekter/prosjektbasen/901738/>

Prosjektet har hatt følgende delmål:

- Utarbeide en komplett nasjonal oversikt over avslag på lokalitetssøknader.
- Øke kunnskapen om hvilke tema og problemstillinger som er årsaker til avslag på lokalitetssøknader.
- Øke kunnskapen om hvordan føre-var-prinsippet anvendes i avslagspraksis (og forvaltningspraksis mer generelt).
- Øke kunnskapen om hvordan lovverket som legges til grunn i lokalitetsklareringer samlet sett tolkes og anvendes i praksis.
- Øke kunnskapen om hvordan andre forhold brukes i avslagsvedtak på lokalitetssøknader.
- Øke kunnskapen om hvilke krav som skal stilles til utredningskrav i forvaltningspraksis, herunder så langt som mulig vurdere hvilken kunnskap som kan anses tilstrekkelig for at forvaltningen kan fatte vedtak.
- Identifisere og foreslå FoU-prioriteringer.

Prosjektet har pågått parallelt med et «søsterprosjekt», ÅRSAK (Årsaker til avslag på søknader om havbrukslokaliteter)³, som er gjennomført av Akvaplan-niva, NIVA og Nofima. Selv om begge prosjekter har studert avslag på akvakultursøknader i en noe overlappende periode, skiller både målsetningene og metodebruken seg noe fra hverandre. De samlede resultatene fra de to prosjektene presenteres i en egen kortrapport.

1.2 Prosjektgjennomføring, struktur og metodikk

Arbeidet har vært organisert i seks arbeidspakker. Rapporten er strukturert i tråd med prosjektets arbeidspakker og hovedproblemstillinger. Arbeidspakkene og kapittelinnholdet er som følger:

- Klarlegging av gjeldene rett i relevant regelverk (kapittel 2)
- Kvantitativ kartlegging og analyse av avslagsårsaker i lokalitetssøknader (kapittel 3)
- Kvalitativ og juridisk analyse av avslagsårsaker og forvaltningspraksis (kapittel 4, 5 og 6)
- Identifisering kunnskapsbehov og FoU-prioriteringer (kapittel 7)
- Kommunikasjon
- Prosjektledelse og administrasjon.

³ FHF prosjekt nummer 901995
<https://www.fhf.no/prosjekter/prosjektbasen/901995/>

Den metodiske tilnærmingen er en kombinasjon av kvantitative analyser av vedtaksdata og kvalitative og juridiske analyser av forvaltningspraksis. Kapittel 2 gjennomgår summarisk alt av relevant regelverk som på ulike måter stiller krav til behandlingen av søknader om akvakulturtillatelse/lokalitetsklarering. Formålet med gjennomgangen er å klargjøre både relevante krav til saksbehandlingen i forvaltningsretten og hva slags rettslige vurderinger som gjøres av den enkelte søknad etter akvakulturloven, sektorlovverk, naturmangfoldloven og tilhørende forskrifter.

Kapittel 3 presenterer resultater fra kvantitative analyser av avslagspraksisen (se mer om utvalget under). Den kvalitative analysen i kapittel 4 bygger videre på de kvantitative analysene og identifiserte avslagstema i kapittel 3. Det er studert totalt 251 avslag for perioden 2020 til og med 2025. Dette er vedtak primært innhentet fra Fylkeskommunenes akvakultursamarbeid (FAKS) sin vedtaksdatabase. FAKS sin database er samtidig ikke komplett, og ikke oppdatert for hele 2024. Det er derfor også gjort et betydelig arbeid med å få tilgang til alle relevante vedtak i perioden. Dette inkluderer også innhenting og analyse av en del klagesaker (se mer under). Bakgrunnen for at dette prosjektet har sett på et utvidet datasett sammenlignet med søsterprosjektet ÅRSAK er at dette prosjektet har en større vektlegging av juridiske aspekter og hvordan saksbehandlingen fungerer i praksis og kan bli bedre. For å kunne få et inntrykk av den praksis som legges til grunn hos ulike sektoretater, er det viktig å få tilgang til seneste vedtaks- og klagepraksis.

Analysene i kapittel 4 er strukturert etter hvilket rettslig grunnlag som er det primære hjemmelsgrunnlaget for avslag. Kapitlet presenterer analysene av avslag fra fylkeskommunen etter akvakulturloven, avslag fra statsforvalter etter forurensningsloven og avslag fra Mattilsynet etter matloven og dyrevelferdsloven, siden dette er de dominerende hjemmelsgrunnlagene. Analysene bygger på akvakulturfaglige vurderinger av utvalgte vedtak for avslagstema som går igjen. Formålet er både å identifisere mønstre i avslagspraksisen og å analysere hvordan regelverk, faglige vurderinger og skjønnsutøvelse kommer til uttrykk i konkrete vedtak og saksbehandling. I dette ligger det å analysere hvordan ulike sektormyndigheter presenterer og vurderer kunnskapsgrunnlaget og risikoen for uakseptable konsekvenser av driften, samt hvordan årsakssammenhenger med tilhørende usikkerhet blir beskrevet og håndtert i saksbehandlingen. KI-verktøy (ChatGPT) er benyttet som støtte for kvalitetssikring av vurderinger og konklusjoner.

Kapittel 5 presenterer en overordnet juridisk analyse av avslagspraksisen. Som i kapittel 4, er gjennomgangen strukturert etter hva som er det primære hjemmelsgrunnlaget for avslag, med hovedvekt på avslag etter akvakulturloven (fylkeskommune), forurensningsloven (statsforvalter) og

matloven/dyrevelferdsloven (Mattilsynet). Analysene bygger på en summarisk gjennomgang av 98⁴ av 149 saker fra avslagspraksisen fra Fylkeskommunenes akvakultursamarbeid (FAKS) i perioden 2020 til 2025. Saker som synes å reise særlige rettslige problemstillinger har blitt studert mer detaljert. Videre er det gjort juridisk analyse av andre vedtak som er avdekket i den akvakulturfaglige vurderingen i kapittel 4 og rundt 20⁵ klageavgjørelser (klager på vedtak i avslagspraksisen), samt seks⁶ innvilgede tillatelser.

Det gjøres gjennomgående en vurdering av forvaltningspraksisen opp mot overordnede rettslige krav klargjort i kapittel 2. Formålet er å identifisere forbedringspunkter i regelverket, saksbehandlingen og anvendelsen av retten i konkrete saker.

Kapittel 6 oppsummerer og samler trådene fra de akvakulturfaglige og juridiske analysene i kapittel 4 og 5. Det gis videre noen samlede vurderinger av avslagsårsaker og hvordan behandlingen av søknader om lokalitetsklarering kan bli bedre. Hovedfunnene fra disse analysene presenteres videre som forsknings- og kunnskapsbehov, samt anbefalinger til hvordan saksbehandlingen kan bli bedre, i kapittel 7.

Rapporten er utarbeidet i samarbeid mellom SALT og Aqknowledge, hvor begge parter har bidratt med arbeidet i alle kapitler av rapporten. SALT har hatt hovedansvaret for kapittel 2, 3 og 5, mens Aqknowledge har hatt hovedansvaret for kapittel 4. Kapittel 1, 6 og 7 er utarbeidet i fellesskap.

1.3 Vurdering av næringsnytte og hvordan resultater kan utnyttes

Behandlingen av lokalitetssøknader er ofte tid- og ressurskrevende prosesser, og det er fra nærings siden erfart at både begrunnelser for avslag og forvaltningspraksis kan være krevende å forutsi. Prosjektet gir ny innsikt i hvilke forhold som vektlegges i forvaltningens vurderinger, og hvilke krav til kunnskap og dokumentasjon som legges til grunn.

På kort sikt kan resultatene bidra til at næringsaktører i større grad tilpasser søknader til forvaltningens forventninger, noe som kan redusere behovet for omarbeiding og dialogrunder. Dette

⁴ Alle saker i Nordland (30), Vestland (31), Møre og Romsdal (9), Troms (6) og Finnmark (12) er gjennomgått summarisk, mens det kun er gjennomgått 10 av 50 saker i Trøndelag. Den lave representasjonen fra Trøndelag er noe uheldig, men sett i sammenheng med kobling mot klagesaker og saker gjennomgått i kapittel 4, er det uansett studert et forholdsvis representativt utvalg av saker som er gjennomgått. Dette er uansett en første analyse med utgangspunkt i den metodiske tilnærmingen i prosjektet som bør studeres mer omfattende på dette detaljnivået i senere studier.

⁵ Dette er klageavgjørelser som er studert nærmere. Det er derfor sett på flere klagesaker, men disse er ikke systematisert. Klagene er fordelt på følgende klageinstanser; Miljødirektoratet (9), Fiskeridirektoratet (3) og Mattilsynet (8).

⁶ Sak 2022/20881, vedtak 8. november 2022 fra Vestland fylkeskommune, Sak 2021/24504, vedtak 17. juni 2022 fra Møre og Romsdal fylkeskommune, Sak 2022/98804, vedtak 21. august 2023 fra Vestland fylkeskommune, Sak 2020/18350, vedtak 15. desember 2020 fra Møre og Romsdal fylkeskommune, Sak 20/79705, vedtak 25. juni 2020 fra Nordland fylkeskommune, Sak 19/9864, vedtak 26. juni 2020 fra Nordland fylkeskommune.

kan gi mer effektive prosesser og bedre ressursutnyttelse. For forvaltningen kan prosjektet bidra til økt bevissthet om egen praksis og grunnlag for mer konsistent og etterprøvbar saksbehandling.

På lengre sikt vil identifiserte kunnskapsbehov kunne danne grunnlag for prioritering av fremtidig forskning og utvikling. Et styrket kunnskapsgrunnlag kan bidra til redusert behov for anvendelse av føre-var-prinsippet og til mer forutsigbar behandling av lokalitetssøknader.

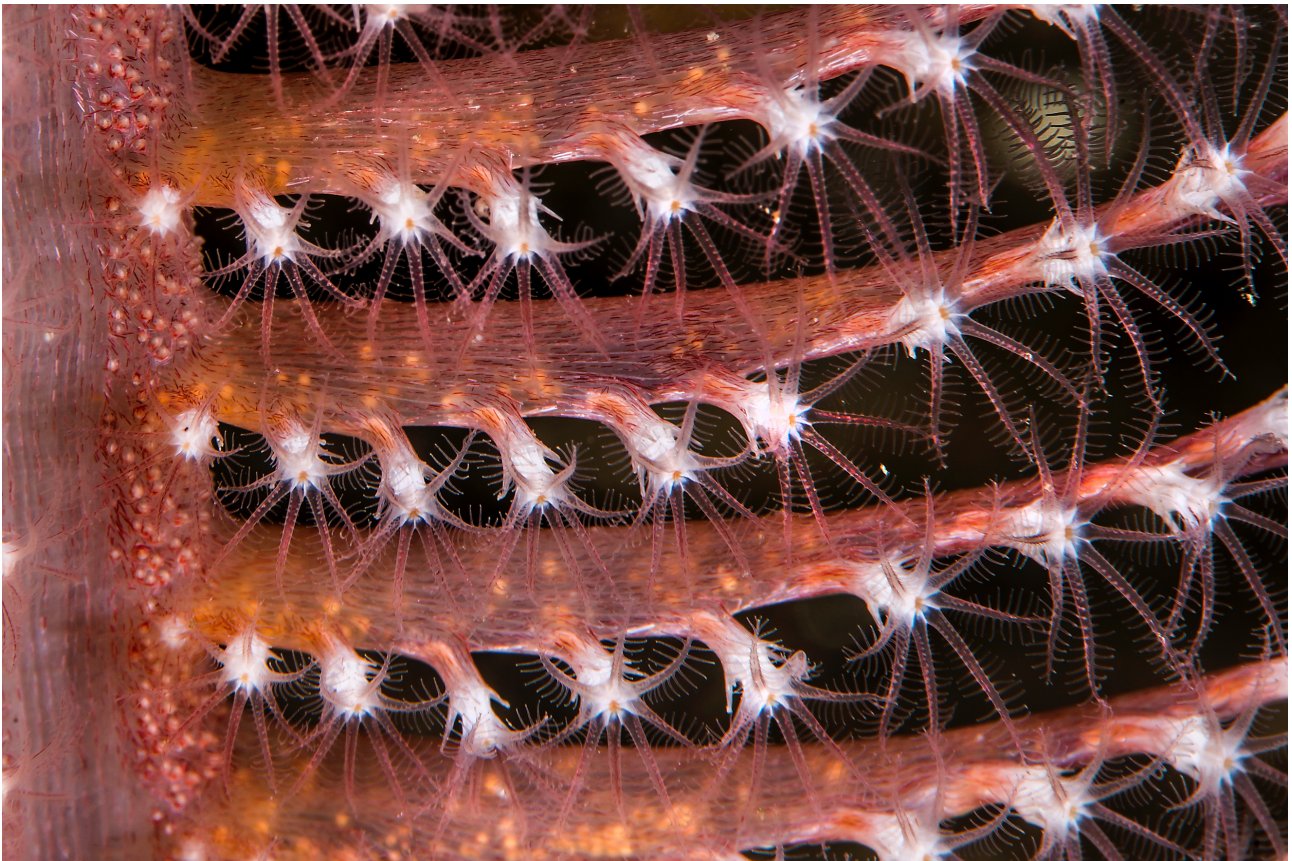


Foto: Erling Svensen

2 RETTSLIG GRUNNLAG FOR AVSLAG

2.1 Introduksjon og overordnet blikk

Tildeling av akvakulturtillatelse (lokalitetsklarering) skjer gjennom omfattende søknadsprosesser og vurderinger etter krav og vilkår i akvakulturloven og en lang rekke lover (matloven, dyrevelferdsloven, havne- og farvannsloven, vannressursloven, forurensningsloven, naturmangfoldloven, plan- og bygningsloven) og forskrifter i medhold av lovene. Dette er prosesser som er omfattende beskrevet andre steder.⁷ Tilsvarende vil avslag på søknader om akvakulturtillatelse på lokaliteter (nye eller endring av eksisterende) ha rettslig grunnlag (i juridisk terminologi ofte omtalt som **hjemmel/hjemmelsgrunnlag**) i bestemmelser i en eller flere lover/forskrifter.

Dette kapitlet har som mål å presentere noen rettslige utgangspunkter og juridiske krav når søknader behandles og avslås som er særlige relevante for prosjektet. Generelt fungerer systemet slik at hver hjemmel må vurderes konkret i den enkelte sak, noe som gjøres for utvalgt forvaltningspraksis i kapittel 5, slik at det verken er enkelt eller er hensiktsmessig å sette opp utfyllende vurderingskriterier. For å forstå hva rapportens kvalitative og juridiske analyser gjøres opp mot, er det likevel nyttig å oppstille:

- 1) noen hovedprinsipper og krav i forvaltningsretten (hvordan skal forvaltningen opptre, og hva gjør et vedtak ugyldig) (kapittel 1.2)
- 2) ordlyd og sentrale vurderingstema i de mest relevante avslagshjemlene (kapittel 1.3)
- 3) hvordan føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 skal forstås og anvendes i saksbehandlingen (kapittel 1.4).

Kapittel 2.5 oppsummerer de viktigste rettslige utgangspunktene.

2.2 Rettslige utgangspunkter og forvaltningsrettslige krav

Akvakulturforvaltning er en spesialisert del av offentlig forvaltning. Forvaltningen er derfor underlagt de krav om følger av forvaltningsloven, alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og tverrsektorielt miljølovverk (som f.eks. naturmangfoldloven og miljøinformasjonsloven) og overordnede rettslige rammer i Grunnloven og folkerettslige forpliktelser. Norsk forvaltningsrett er omfattende beskrevet andre steder,⁸ slik at det videre må ses på som en summarisk oversikt.

⁷ Se for eksempel Broch Hauge, K (red.) og Knut Bjørn Stokke (red.). *Integrert kystsoneforvaltning. Planfaglege, samfunnsvitenskapelege og juridiske perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget, 2021.

⁸ Se for eksempel Graver, Hans P. og Tøssebro, Henriette. *Alminnelig forvaltningsrett*. 6 utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2024.

De sakene som studeres i dette oppdraget er i hovedsak avslag på søknader om akvakulturtillatelse. Dette er avslag som treffes som såkalte **enkeltvedtak**. For saksbehandlere i akvakulturforvaltningen som behandler akvakultursøknadene i første instans kommer reglene i forvaltningsloven kapittel IV og kapittel V til anvendelse når saker **forberedes** og **vedtak treffes**. Særlig relevant her er forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt (omtales heretter som utredningsplikten) i § 17, partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter (§ 18) og de krav som stilles til vedtakets innhold og begrunnelse (§§ 24 og 25). Saksbehandlingskravene som gjelder spesielt i naturmangfoldloven behandles under i kapittel 2.4. Fra forvaltningsloven er det først og fremst utredningsplikten i § 17 som er praktisk viktig for dette prosjektet

Hvor omfattende utredning forvaltningen må gjennomføre i forvaltningssaker er ikke lett å angi generelt. Det følger av loven at saken skal være «så godt opplyst som mulig» og at sakens parter skal gjøres kjent med opplysninger som er av en slik betydning at de får uttalt seg om disse og komme med eventuell tilleggsinformasjon. Videre presiserer forarbeidene at formålet med saksforberedelsen er å skaffe den faktiske og rettslige informasjonen som er «nødvendig for sakens avgjørelse». Det er uansett på det rene at lovens ordlyd ikke kan tas helt på ordet, se f.eks. HR-2017-2375, og at vurderingen av hva som er «**nødvendig**» kommer an på **hvor inngripende** vedtaket er, og må **tilpasses de konkrete omstendighetene** i saken. Det er i tillegg viktig å ha i mente vurderingen gjort av forvaltningslovutvalget i NOU 2019:5 om at «en omfattende og god utredning i første instans kan virke konfliktdepende og forebygge klager, eller iallfall begrense omfanget av en klagesak.»⁹

Et annet viktig poeng er samtidig at det er bestemmelser i særlovgivning som langt på vei avgjør hvilke faktiske forhold som må utredes i den enkelte sak, se mer i Stub (2025). Dette behandles mer spesielt for akvakultursakene i presentasjon av relevante rettslige grunnlag under, samt i forvaltningspraksisen som gjennomgås. Som det vil fremgå under er også kravet til kunnskapsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 8 sentralt for akvakultursøknader, se samlet om utredningspliktene og kravene til kunnskap under i kapittel 2.4.2.

Et forvaltningsorgan skal videre opptre upartisk og finne fram til opplysninger både i **favør** og **disfavør** av den saken gjelder. Dette henger sammen med at forvaltningen skal opptre på en måte som er i samsvar med ulovfestede regler om **god forvaltningsskikk**. Viktige krav her er at forvaltningen er saklig, hensynsfull, upartisk, tilgjengelig, yter god service og er åpen i kommunikasjon og adferd.¹⁰

⁹ NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning* kapittel 21.1.

¹⁰ Se for eksempel omtale av normene på Sivilombudets nettsider: <https://www.sivilombudet.no/arbeidsomrader/god-forvaltningsskikk/>

Når vedtak er truffet kan adressaten klage på beslutningen etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Søker som har fått avslag, eller ikke fullt ut fått innvilget en søknad om akvakulturtillatelse (delvis avslag), har derfor en mulighet til å få vedtaket omgjort eller opphevet i forvaltningsapparatet. Normalt er dette et krav før eventuell prøving av vedtaket i domstolene. Førsteinstansen vurderer klagen i første omgang. Den kan da enten ta klagen helt eller delvis til følge, eller sende den med en egen vurdering videre til klageorganet dersom vedtaket opprettholdes. Dersom klager av ulike grunner ikke er enig i klageorganets avgjørelse, vil et neste skritt enten være klage til Sivilombudet eller å ta ut et sivilt søksmål mot staten.

Klagen kan gjelde feil i saksbehandlingen og hvordan vedtaket har blitt truffet, gjerne omtalt som **tilblivelsesmangler**. Dette kan både være krav som følger av forvaltningsloven, hjemmelsloven eller annen tverrsektoriell lovgivning (prinsippene om bærekraftig bruk i naturmangfoldloven §§ 8-11, jf. § 7) og ulovfestet rett. Noen typer av feil kan være **manglende utredning** av en sak, at vedtaket er fattet av noen som er **inhabile** eller **ikke har myndighet til å treffe det aktuelle vedtaket** (personelle mangler) eller at **begrunnelsen** av vedtaket er mangelfull.

Klagen kan også gjelde vedtakets innhold, såkalte **materielle feil** eller **innholdsmangler**. Aktuelle innholdsmangler er at vedtaket bygger på **feil/mangelfull hjemmel** (manglende oppfyllelse av lovkravet som ligger i legalitetsprinsippet), **feil tolkning** eller **anvendelse av det rettslige grunnlaget** som vedtaket bygger på, eller at vedtaket **bygger på feil faktum**. Andre typer innholdsmangler kan være feil som havner inn under en noen snevrere sikkerhetsventil som **læren om myndighetsbruk** gir. Denne læren kan få anvendelse i saker der det er tatt utenforliggende hensyn, gjort usaklig forskjellsbehandling eller at det er fattet strekt urimelige eller uforholdsmessige avgjørelser.

Grensene mellom hva som kan karakteriseres som innholds- eller tilblivelsesmangler er ikke alltid så skarpe, og skillet er uansett mest teoretisk interessant. Det sentrale i praksis er om feilene er av en slik karakter at vedtaket kan kjennes ugyldig. Dette er vurderinger som et klageorgan, og domstoler for vedtak som tas videre i rettssystemet, gjør. Sentralt her er forvaltningsloven § 41 som slår fast at selv om det er feil ved behandlingsmåten, kan et vedtak likevel være gyldig «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.»

Generelt fører innholdsmangler som oftest til at vedtaket er å anse som ugyldig, mens det for saksbehandlingsfeilene må gjøres en mer konkret vurdering av **betydningen feilene kan ha hatt for sakens utfall**. Mangelfull utredning, at det for eksempel ikke har vært lagt vekt på prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12, kan derfor føre til at et vedtak er ugyldig. I en klagesaksbehandling er det samtidig viktig å merke seg at klageinstansen kan reparere et ugyldig vedtak ved å treffe et

nytt vedtak etter en selvstendig vurdering eller sende det i retur til førsteinstansen for ny (og reparerende) behandling.

Et annet viktig moment er at mange av vurderingene som gjøres i behandlingen av akvakulturtillatelser er faglige vurderinger og at lovreglene fastsetter rammene for en bred interesseavveining av mange hensyn når beslutninger skal treffes. Dette gjør at forvaltningsorganet står forholdsvis fritt til vekte interessene og fatte beslutningen under et såkalt **forvaltningsskjønn**, forutsatt at det holder seg innenfor øvre rettslige rammer. Det vil derfor være opp til forvaltningen å avgjøre hva som er **rimelig** og **hensiktsmessig** i den enkelte sak. Dette er noe som normalt ikke overprøves av en domstol.

Samtidig er det ikke alltid lett å skille hva som er vurderinger som faller inn under forvaltningsskjønn, andre rettslige vurderinger og krav til saksbehandlingen. I tillegg er det ved anvendelse av det frie skjønnet at læren om myndighetsmisbruk kan slå inn. For eksempel om forvaltningsorganet trekker inn andre hensyn enn den loven gjelder, ofte omtalt som **sidehensyn**, der rettspraksis klargjør noe. Dette er problemstillinger som vil drøftes konkret dersom de dukker opp i avslagspraksisen, men noe rettspraksis trekkes fram i oversikten over av de mest brukte avslagshjemlene.

2.3 Mest brukte avslagshjemler

2.3.1 Direkte etter akvakulturloven (fylkeskommunen)

Akvakulturmyndighetene (**fylkeskommunene**) kan etter akvakulturloven § 6 første ledd innvilge søknader om akvakultur dersom det er «miljømessig forsvarlig» (bokstav a) og «avveiningen av arealinteresser etter § 16 er foretatt» (bokstav c), i tillegg til øvrige krav i bestemmelsen. Akvakulturmyndigheten kan tilsvarende, og på selvstendig grunnlag, avslå søknader etter bokstav a og c, selv om øvrige vilkår i bestemmelsen er oppfylt.

Bokstav a oppstiller et **forsvarlighetskrav**. Det presiseres i forarbeidene at innholdet i kravet skal forstås på samme måte som miljønormen i § 10 første ledd, jf. Ot.prp.nr. 61 (2004-2005) s. 59, som sier at akvakultur «skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte.» Forarbeidene presiserer at dette er en plikt som innebærer at produksjonen «ikke på noe tidspunkt fører til vesentlige negative effekter på miljøet.» I forsvarlighetsvurderingen synes det derfor også å ligge en **vesentlighetsvurdering**. Sund og Vegheim (2024)¹¹ vurderer denne presiseringen som uheldig da ulike lovtekster i flere bestemmelser og uttalelser i forarbeidene bidrar til å skape

¹¹ Sund, Eirik W. og Vegheim, Oskar. Lovkommentar til akvakulturloven. *Karnov lovkommentar*. 2024.

tolkningstvil om det også gjelder et vesentlighetskrav. Etter en oppregning av hensyn for og mot en bortfortolkning av presiseringen, konkluderer de med at bestemmelsen «rammer i alle fall negative miljøeffekter som ikke er uvesentlige». Forarbeidene angir videre at forsvarlighetsvurderingen gjelder både i forhold til forurensning og økologiske effekter (biologisk mangfold). Det erkjennes videre at akvakultur vil ha en innvirkning på miljøet, og at myndighetene aksepterer en viss innvirkning, men at:

Kravet til forsvarlighet setter grensen for akseptert påvirkning ved skadelige konsekvenser. Sannsynligheten for at skade kan oppstå og størrelsen på eventuell skade må vurderes. Skader i forhold til sentrale miljømål vil for eksempel ikke tillates. Hva som anses forsvarlig vil kunne endres i tid i takt med økende kunnskap og teknologisk utvikling. Vurderingen vil bero på et **bredt faglig skjønn** som omfatter blant annet kunnskap om arten og det lokale økosystem. Vurderingen skal også omfatte en **avveining** mellom hensynet til næringsutvikling og andre samfunnshensyn. (s. 64 i Ot.prp.nr. 61 (2004-2005). (vår understrekning)

Vurderingen av forsvarlighetskravet er derfor i stor grad en faglig vurdering som også skal inneholde en interesseavveining mellom hensynet til natur og til næringsutvikling/andre samfunnshensyn. Såframt saksbehandlingskravene er fulgt, vil en domstol vanskelig overprøve forvaltningsmyndighetenes faglige vurdering og vektingen av interessene, men det er interessant hvor terskelen for «forsvarlig» og «vesentlig» legges i forvaltningspraksis. Dette er uansett også vurderinger som må suppleres med vurderingene etter naturmangfoldloven, se mer under i kapittel 2.4.

Avslag etter **bokstav c** beror på en avveining av arealinteresser der det etter § 16 første ledd *særlig* skal legges vekt på:

- a. søkers behov for areal til planlagt akvakulturproduksjon
- b. alternativ bruk av området til annen akvakultur,
- c. annen bruk av området, og
- d. verneinteresser som ikke omfattes av § 15 bokstav b og c.

Bestemmelsen legger opp til en interesseavveining som faller inn under forvaltningsskjønnet og som domstoler ikke overprøver, med mindre beslutningen i avgjørende grad bygger på irrelevante sidehensyn eller avgjørelsen på andre måter omfattes av læren om myndighetsmisbruk eller andre rettslige mangler.

2.3.2 Forurensningsloven (statsforvalter/fylkesmannen)

Forurensningsforskriften § 34-2 og forskrifter etter akvakulturloven

Det gjaldt tidligere et krav om utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 for å drive akvakultur, men fra 2. februar 2024 ble dette kravet erstattet av standardiserte miljøkrav i akvakulturdriftsforskriften. Det ble også innført nye minstekrav til miljødokumentasjon for nye lokalitetssøknader for laksefisk i laksetildelingsforskriften § 8-9. Samtidig kom det til nye bestemmelser i forurensningsforskriften kapittel 34 for akvakultur av fisk. Her er § 34-2 sentral. I første ledd slås det fast 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.» Etter andre ledd kan statsforvalteren *likevel* bestemme at det *gjelder et krav om utslippstillatelse* dersom lokaliteten befinner seg i en vannforekomst der den økologiske eller kjemiske tilstanden er klassifisert som dårligere enn god etter vannforskriften (bokstav a) og:

- b. det er **grunn til å tro** at arter eller bestander som er truet eller marine naturtyper som er truet eller viktige kan bli **negativt påvirket** av virksomheten.
- c. det er **grunn til å tro** at utslipp fra virksomheten vil bidra til at **resipientens tålegrense overskrides**, eller
- d. andre **særlige forhold** tilsier det.

Det følger også generelle krav til dokumentasjon ved søknad om utslippstillatelse i forurensningsforskriften § 36-2. Erfaringene fra anvendelsen av nytt regelverk etter 2024 tyder på at det fortsatt stilles en del krav om utslippstillatelser etter unntaksbestemmelsen. Dette, og det at mye av den studerte forvaltningspraksisen er fra før det nye regelverket kom på plass, gjør at det er vurderingene etter forurensningsloven § 11 som er mest relevant i rapportens undersøkelser. Der det er relevant, vil vurderingstemaene som ligger i unntaksbestemmelsene gjennomgås i den/de konkrete saken(e).

Forurensningsloven § 11 (femte ledd):

Det kan etter forurensningsloven § 11 gis utslippstillatelse til akvakultur etter søknad til forurensningsmyndigheten (**statsforvalteren**), jf. også akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d (og laksetildelingsforskriften § 8-3 bokstav c) Relevant avslagshjemmel er bestemmelsens tredje ledd med ordlyden:

Når forurensningsmyndighetene **avgjør** om tillatelse skal gis og fastsetter vilkårene etter § 16, skal det legges vekt på de **forurensningsmessige ulemper** ved tiltaket sammenholdt med de **fordeler og ulemper** som tiltaket **for øvrig** vil medføre. (vår utheving)

Bestemmelsen legger opp til en bred og skjønnsmessig interesseavveining i vurderingen av om tillatelse skal gis, og hvilke vilkår som kan settes. Statsforvalteren må redegjøre for de forurensningsmessige ulempene tiltaket har, og veie disse opp mot øvrige fordeler og ulemper som tiltaket vil medføre. Fordelene må altså være større enn ulempene for å gi tillatelse. Forarbeidene presiserer også at det skal legges «stor vekt på de forurensningsmessige hensyn», og at både kortsiktige og langsiktige virkninger skal legges til grunn.¹² Dette er vurderinger som også må ses opp mot lovens formål i § 1 om å verne naturen mot forurensning og «sikre forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til reproduksjon og selvfornyelse.»

Et sentralt tema i disse vurderingene er hva som er å anse som andre ulemper. I rettspraksis er det åpnet for at det kan legges vekt på naturvern hensyn, trafikk og støy, se Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk). I akvakultursammenheng er spørsmålet om relevante hensyn tatt opp i LH-2022-82050, der et anlegg fikk avslag på grunn av hensynet til naturmangfold og manglende kunnskap om hvordan oppdrettsvirksomheten ville påvirke verdensarvverdier i området. Retten kom til at hensynene var relevante og at det ikke gjelder et spesialistprinsipp som begrenser forurensningsmyndighetens adgang til å vektlegge hensyn som også vurderes og vektlegges av fylkeskommunene etter akvakulturloven § 5. I tillegg kan statsforvalteren ha en føre-var-tilnærming etter forurensningsloven § 7 (som suppleres av naturmangfoldloven § 9) og uttalelser i forarbeidene om at «også en risiko for miljøfare kan gi grunn til å nekte tillatelse, noe som særskilt gjør seg gjeldende ved «nye tiltak hvor miljøkonsekvensene er sikre eller ukjente.». Hvor stor «miljøfare» som kreves for å være i strid med forurensningsforbudet i § 7 første ledd må vurderes konkret, se mer i Bratteng (2025)¹³. Diss forholdene og rettspraksisen vurderes mer spesifikt for konkret forvaltningspraksis i kapittel 5.

2.3.3 Matloven, dyrevelferdsloven og relevante EU-forordninger (Mattilsynet)

Etableringsforskriften § 7

Mattilsynet kan godkjenne akvakultursøknader (akvakulturlokaliteter) etter vurderinger av hensynet til dyrehelse og smitte, jf. akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d (og laksetildelingsforskriften § 8-3 bokstav c). Fram til april 2022 var reglene for godkjenning lagt i etableringsforskriften § 7. De særlig relevante reglene var da (første, annet og femte ledd):

¹² Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 111.

¹³ Bratteng, Einar. Lovkommentarer til forurensningsloven. *Karnov lovkommentarer*. 2025.

For at godkjenning skal kunne gis må etableringen av akvakulturanlegget, eller havbeitet, ikke innebære **uakseptabel risiko** for **spredning av smitte**, herunder smitte inn til akvakulturanlegget eller havbeitet og dets omkringliggende miljø.

I vurdering av smittefaren skal det legges særlig vekt på avstand til vassdrag, annen akvakulturrelatert virksomhet og til grupper av akvakulturanlegg. Det skal også legges vekt på hvilken art som skal produseres, driftsform og produksjonsomfang

...

Akvakulturanlegg og havbeite skal kunne ivareta artens krav til et **godt levemiljø**. Det skal være sikkerhet for **tilstrekkelig** tilførsel av vann av egnet kvalitet. Anlegget skal være slik lokalisert og konstruert at **risikoen er lav** for at akvakulturdyrene påføres **skade** eller **unødig påkjenning**. Ved vurdering av velferden skal opplysninger om anleggets utforming og utstyr samt dets plassering på lokaliteten vurderes opp mot produksjonsform og vanndata. (vår utheving)

En godkjenning innebar etter daværende regelverk for det første at etableringen (eller utvidelsen) ikke må innebære en «uakseptabel risiko for spredning av smitte».¹⁴ Mattilsynet måtte derfor vurdere smitterisikoen konkret i den enkelte søknad. Andre ledd opplyster momenter som skal gis særlig vekt, men også andre momenter kan vektlegges i det som vil være en utpreget faglig skjønsmessig vurdering av smitterisiko. Kravene til fiskehelse ved etablering og utvidelse følger fra 28. april 2022 i akvabiosikkerhetsforskriften og dyrehelseforskriften, se mer om disse under.

Kravene til fiskevelferd er fremdeles plassert i etableringsforskriften i § 7 femte ledd. Vurderingstemaene er her å avgjøre om lokaliteten ivaretar kravene til et «godt levemiljø», herunder om tilførselen av vann av «egnet kvalitet» er «tilstrekkelig», og om det er lav risiko for at akvakulturdyrene påføres skade eller «unødig påkjenning». Også disse vurderingstema er utpregede skjønsmessige vurderinger av dyrevelferden. Vedtaket må samtidig bygge på relevante hensyn ved vurderingen av smitterisiko og dyrevelferd, og følge øvrige krav til saksbehandlingen, jf. kapittel 2.2 om forvaltningsloven over.

Dyrehelseforskriften og akvabiosikkerhetsforskriften

I dyrehelseforskriften § 4 er EU forordning 2016/429 gjort til norsk forskrift. Det følger av forordningens artikkel 181 flere vilkår for godkjenning av akvakulturanlegg. Blant annet at det må gjennomføres tiltak for å bekjempe sykdom hos akvatiske dyr og at anleggene ikke utgjør en «**uakseptabel risiko** med hensyn til **spredning av sykdommer**, idet det tas hensyn til de risikoreduserende tiltakene som er innført.»

¹⁴ Se også mer i Mattilsynets retningslinjer for saksbehandling etter etableringsforskriften her:

<https://www.mattilsynet.no/fisk-og-akvakultur/oppdrettsanlegg/mattilsynets-behandling-av-etablering-og-utvidelse-av-akvakulturanlegg>

Det følger videre av akvabiosikkerhetsforskriften § 6 ytterligere krav om at det i vurderingen av om akvakulturanlegget eller grupper av akvakulturanlegg utgjør en uakseptabel risiko for spredning av sykdom etter dyrehelseforskriften § 4 skal:

særlig legges vekt på kunnskap om strømforhold og avstand til vassdrag, annen akvakulturrelatert virksomhet og andre former for grupperinger av akvakulturanlegg som har betydning for smitterisikoen. (vår utheving)

Som det kan ses i utdraget fra forskriften listes det opp kunnskap og hensyn som er relevante for vurderingen av om en søknad om lokalitetsklarerer kan godkjennes med hensyn til smitterisiko, herunder om plasseringen er vurdert til å innebære en *akseptabel risiko* med hensyn til spredning av sykdommer. For akvakulturanlegg på land, følger det videre krav til inntak av sjøvann og ferskvann i § 6a.

2.3.4 Andre rettslige grunnlag og interesser

Andre lovverk som er relevante, men som i liten grad vektlegges i analysene i dette prosjektet, er tillatelse som må gis fra Kystverket etter havne- og farvannsloven § 14, jf. akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d (og laksetildelingsforskriften § 8-3 bokstav c). Dette er tillatelse som gis til tiltak som kan påvirke sikkerheten, ferdselen eller forsvar- og beredskapsinteresser i farvannet, jf. § 14 første ledd. Det kan ikke gis tillatelse som strider mot bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven. Det klargjøres i § 14 tredje ledd bokstav a at myndigheten til å gi tillatelse, som altså er delegert Kystverket, også gjelder akvakulturanlegg og andre merdanlegg i sjø.

Akvakulturanlegg på land, det være seg settefiskanlegg eller landbasert oppdrett, krever tilgang på mye ferskvann. Slik akvakulturvirksomhet kan derfor kreve avklaring og tillatelse etter vannressursloven, jf. akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d. Dette er en tillatelse som gis fra NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat).

I tillegg til alle nødvendige tillatelser og godkjenninger som gis etter akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d, gis det uttalelser fra ulike myndigheter om andre interesser og hensyn. Fiskeridirektoratet gir uttalelse om tradisjonelle fiskerier, herunder også om samiske fiskeriinteresser. Statsforvalteren avgir uttalelse om naturmangfold og friluft-, fiske- og viltinteresser. Dette er uttalelser som inngår som en del av fylkeskommunens grunnlag for avgjørelse av om akvakulturlovens vilkår for å gi tillatelse etter § 6 er oppfylt.

Til slutt må det nevnes at vannforskriften er sentral i både vurderingene til fylkeskommunen av om et tiltak er «miljømessig forsvarlig» etter akvakulturloven, og i statsforvalterens vurderinger av

utslipp og forurensningsmessige hensyn etter forurensningsloven. Vannforskriften er implementering av vannrammedirektivet i EU. Særlig relevante bestemmelser i vannforskriften er miljømålene i §§ 4 og 5, som klargjør at tilstandene i overflatevann og for kunstige og sterkt modifiserte vannforekomster:

skal beskyttes mot forringelse og forbedres med sikte på at vannforekomstene skal ha minst godt økologisk potensial og god kjemisk tilstand, i samsvar med klassifiseringen i vedlegg V og miljøkvalitetsstandardene i vedlegg VIII.

Nye aktiviteter og inngrep i en vannforekomst, som for eksempel et akvakulturtiltak, må videre vurderes etter de krav og vilkår i vannforskriften § 12. Her må det først vurderes om § 12 kommer til anvendelse «fordi ny aktivitet eller nye inngrep i en vannforekomst kan medføre at miljømålene ikke nås eller at tilstanden forringes.»¹⁵ Om § 12 kommer til anvendelse, må det i neste omgang sikres at vilkårene i § 12 andre ledd er oppfylt før endelig vedtak kan treffes eller tillatelse gis. Se mer i vannforskriften og www.vannportalen.no.

2.4 Naturmangfoldlovens betydning ved behandling av akvakultursøknader

2.4.1 Naturmangfoldlovens system

De siste fire tiårene har vektleggingen av miljøhensyn fått en stadig større generell betydning i regulering av næringsvirksomhet og bruk av, og ferdsel i, norsk natur på land, kystnært og til havs. Dette både som følge av økt kunnskap om den negative påvirkning ulike aktiviteter kan ha på naturmangfold og økosystemer og økt erkjennelse av det grunnleggende ansvaret med å forvalte naturressursene langsiktig og innenfor naturens tålegrenser. I internasjonal miljørett har det vokst fram flere prinsipper (og avtaleforpliktelser) for bruk av naturressurser som også er tatt inn på ulike steder i norsk rett, herunder prinsippene om at *forurenser betaler*, at naturressursforvaltningen skal være *økosystembasert*, at det må foreligge et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om et tiltaks konsekvenser, inkludert kunnskap om, *samlet belastning*, før beslutninger kan tas (*konsekvensutredningskrav*) og at et *føre-var-prinsipp* må legges til grunn om det er usikkerhet om miljøkonsekvenser av tiltak.

Flere av prinsippene er tatt inn i naturmangfoldloven kapittel II. *Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*. De samlede plikter og bestemmelser i kapittelet skal være med på å sikre at hensynet til *naturen* og *naturmangfoldet* blir ivaretatt og gitt stor vekt når beslutninger treffes. Sentralt her er § 7, som gir en plikt for alle som driver utøving av offentlig myndighet å legge til grunn

¹⁵ Se mer i veileder til vannforskriften § 12 her: <https://www.vannportalen.no/veiledere/veileder-2021-veileder-til-vannforskriften--12/>

§§ 8 til 12 i loven som *retningslinjer* for utøvelsen. Vurderingene som gjøres i den forbindelse må også fremgå av beslutningen.

Det ligger altså en plikt for myndighetene, som akvakulturmyndighetene, å legge prinsippene til grunn når det treffes enkeltvedtak, for eksempel avslag på akvakultursøknader. Forarbeidene presiserer at «prinsippene ikke trenger være utslagsgivende for resultatet i enhver sak», men den «**samlede forvaltningen** av naturmangfoldet må imidlertid være i samsvar med retningslinjene.» (vår utheving), jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378. Videre må det vurderes konkret for den enkelte sak hvilken betydning prinsippene har etter alminnelige lovtolkningsprinsipper. Eckhoff og Smith (2010)¹⁶ s. 49 peker på at retningslinjer for myndighetsutøvelsen:

er normer som angir **hvilke hensyn** (faktorer, momenter) som er **relevante**. De kan også gi **antydninger om hvor stor vekt** de forskjellige hensyn skal tillegges. Men **avveiningen** av hensyn som trekker i ulike retninger, blir likevel **skjønnsmessig**; hvis vekten var eksakt angitt, var det jo ikke tale om retningslinjer, men om egentlige regler. (vår utheving)

Alle miljøprinsippene i kapittel II vil på ulike måter være relevante ved behandlingen av akvakultursøknader, men sett opp mot avslagene som gis er det særlig spørsmål om omfanget av kravene til kunnskapsgrunnlag i § 8 i naturmangfoldloven og § 17 i forvaltningsloven, og om føre-var-prinsippet i § 9 kommer til anvendelse, som gjør seg gjeldene. Utredningsplikten i forvaltningsloven er allerede omtalt over, men drøftes også under i sammenheng med § 9.

2.4.2 Kunnskapsgrunnlaget og anvendelse av føre-var-prinsippet i § 9

Ordlyd og utgangspunkter i §§ 8 og 9

Det naturlige utgangspunktet for en saksbehandler som skal vurdere naturmangfoldet i en sak er å starte med å se på hvilket kunnskapsgrunnlag som er tilgjengelig og vurdere dette opp mot kravene i § 8, noe som også Veilederen til kapittel II i naturmangfoldloven (Heretter Veilederen)¹⁷ anviser.

Ordlyden i § 8 fastslår at:

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et **rimelig forhold** til sakens **karakter** og **risiko for skade** på naturmangfoldet.

¹⁶ Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind. *Forvaltningsrett*. 9. utgave. Oslo: Universitetsforlaget. 2010.

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/naturmangfoldloven-kapittel-ii/id2481368/>

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet. (vår utheving)

Som det fremgår av ordlyden, er omfanget av kravet til kunnskapsgrunnlag en konkret forholdsmessighetsvurdering ut fra hvilken sak vi har med å gjøre og risikoen for skade på naturmangfoldet. Forarbeidene presiserer at det med «sakens karakter» siktes til blant annet «omfanget av virksomheten, graden av profesjonalitet, om det er tale om store økonomiske interesser og om det er en kortvarig eller mer permanent virkning.»¹⁸ Det er videre presisert at bestemmelsen ikke pålegger «myndighetene å utføre generell kartlegging av naturmangfold.»¹⁹

Veilederen går grundig gjennom hvilke kilder som er tilgjengelig og klargjør hva som forventes av forvaltningsorganet i kunnskapsinnhenting. Det presiseres at der det er kunnskap som *ikke* er gjort søkbar i en database, krever kravene til kunnskap normalt ikke at:

forvaltningsorganet leter frem slike utredninger eller rapporter. Når organet har kjennskap til utredningen, fordi utredningen ble levert til samme organ eller det dreier seg om en rapport som er alminnelig kjent i fagmiljøet, må organet imidlertid legge kunnskapen til grunn.²⁰

Til det som gjelder eventuell innhenting av ny kunnskap, anviser Veilederen at det i saker med risiko for store negative påvirkninger for natur:

Bør forvaltningsorganet derimot undersøke med Fylkesmannen og/eller kommunen om det foreligger kunnskap om naturmangfold i det aktuelle området som ikke fremgår av Naturbase eller andre kartinnsynsløsninger.²¹

Videre anvises det at det i saker der det helt mangler kartfestet informasjon, kan:

forvaltningsorganet som behandler saken håndtere kunnskapsmangelen ved å foreta en enkelt befarings med Fylkesmann/kommune samt lokale organisasjoner fra natur- og næringsiden for å undersøke om det er truet eller annen verdifull natur i det aktuelle området. Dette er egentlig innhenting av ny kunnskap og som hovedregel ikke påkrevet etter naturmangfoldloven, men det kan være en praktisk måte å håndtere kunnskapsmangel på. Det kan også forhindre at man kommer i en føre-var-situasjon.²²

¹⁸ Ot. prp. nr. 52 (2008–2009) s. 379.

¹⁹ Ot. prp. nr. 52 (2008–2009) s. 379.

²⁰ Veilederen s. 33.

²¹ Veilederen s. 36.

²² Veilederen s. 36.

Poenget med å vise disse eksemplene fra veilederen er at det må forventes at forvaltningsorganet er kjent med sentral kunnskap på sine forvaltningsområder, at det må legge til grunn også den kunnskapen det får kjennskap til gjennom saksbehandlingen (f.eks. der parter i saken sender inn informasjon) og gjør noen aktive grep i de sakene det kan være risiko for store negative påvirkninger for natur. Ut over dette er det vanskelig å angi generelt hva som kreves, det vil være spørsmål som må vurderes konkret i den enkelte sak.

Fra rettspraksis er det noen eksempler på dette. I en sak fra Gulating lagmannsrett fra 2023 (LG-2022-59329), gjerne referert til som blomkålkoralldommen, er relevant for saksbehandlingen av akvakulturtillatelser. Saksøker (akvakulturprodusenten) argumenterte der for at myndighetene ikke hadde gjort nok undersøkelser i saken, og at det derfor forelå et brudd på utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17. Lagmannsretten var ikke enig i dette og mente at det ikke lå noen plikt etter § 17, sett opp mot kunnskapsplikten etter naturmangfoldloven § 8, for myndighetene til å igangsette konkrete undersøkelser av en mulig påvirkning fra blomkålkoraller ved videre drift på lokaliteten. Retten mener dette vil «innebære regulær forskning som naturlig nok kunne vært mulig, men som ikke kan pålegges i forbindelse med forvaltningsvedtaket. En slik overvåking er heller ikke vanlig.» Retten trekker med andre ord en slags grense på hva som vil være vanlig forskning og utredning som kan forventes i enkeltsaker.

Det er viktig å påpeke at det i norsk rett også stilles krav til dokumentasjon for tiltakshaver der det er mangelfull dokumentasjon om miljøkonsekvenser av et tiltak, dette gjelder særlig i saker som gjelder tillatelser til å utøve næringsvirksomhet. Dette omtales gjerne som et prinsipp om en omvendt bevisbyrde i miljø saker, se f.eks. Bugge (2019)²³ s. 159. Dette må samtidig også ses i sammenheng med føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9.

Når får føre-var prinsippet anvendelse?

Når en saksbehandler kommer til at kravene til kunnskap i naturmangfoldloven § 8 i den aktuelle saken er oppfylt, blir et neste spørsmål om føre-var prinsippet i § 9 kommer til anvendelse. Paragraf 9 har følgende ordlyd:

Når det treffes en **beslutning** uten at det foreligger **tilstrekkelig kunnskap** om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig **vesentlig skade** på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for **alvorlig eller irreversibel skade** på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak. (vår utheving).

²³ Bugge, Hans C. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 5. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2019.

Det følger av bestemmelsen to forutsetninger, som *begge må være oppfylt*, for at prinsippet skal legges til grunn som retningslinje:

Når det er **manglende kunnskap om naturmangfold** og/eller **virkninger** beslutningen har for naturmangfoldet og,

Når beslutningen **kan gi vesentlig skade** på naturmangfoldet (vesentlighetskravet)

Så selv om kravene til kunnskap kan være oppfylt i en sak, kan kunnskapen samtidig være utilstrekkelig eller det er såpass mye usikkerhet om virkningene tiltaket kan ha for naturmiljøet som gjør at føre-var prinsippet slår inn, se blant annet Veilederen s. 64. Usikkerheten må være konkret (i motsetning til generell usikkerhet som følge av manglende kartlegging av et område) og det må gjøres en reell risikovurdering som bygger på funn eller observasjoner, eller på annen måte har støtte i fagkunnskap.

Om en skade er mulig «vesentlig», eller «alvorlig og irreversibel», må også bygge på en konkret vurdering av omfanget av virkningen, om en skade er varig eller forbigående, hvor truet eller verdifullt naturmangfoldet som kan bli utsatt for skade er, jf. Veilederen s. 65. Forarbeidene presiserer at:

Hva som ligger i alvorlig eller irreversibel skade avhenger av flere faktorer. Bl.a. vil det være viktig om skaderisikoen gjelder natur som **fra før er truet eller sårbar**, om skaden vil være **varig eller midlertidig**, og om skaden vil gjøre **det vanskelig å nå målene i §§ 4 og 5**. Den potensielle miljøskaden må også ses i lys av **hvilke andre interesser som blir berørt** av beslutningen.²⁴ (vår utheving)

Som det fremgår av sitatet er det altså mange hensyn som kan inngå i den konkrete vurderingen, som er en helhetsvurdering av «den potensielle skaden sett i forhold til den aktuelle virksomheten og risikoen for at skaden virkelig inntre.»²⁵ Det viktige er uansett at dette er vurderinger som må gjøres eksplisitt ut fra de konkrete faktiske forhold på en lokalitet og den generelle kunnskapen om den mulige skadepåvirkning det er snakk om.

Hvordan skal føre-var prinsippet anvendes:

Om forvaltningen ut fra en konkret vurdering kommer til at føre-var-prinsippet kommer til anvendelse i den konkrete saken, skal hensynet til natur tillegges like stor vekt som om påvirkningen hadde vært sannsynliggjort, se bl.a. Veilederen s. 68. Med andre ord, hensynet til naturmangfold skal tillegges stor vekt i saken. Som vist over er prinsippene i kapittel II retningslinjer, og ikke regler,

²⁴ Ot. prp. nr. 52 (2008–2009) s. 381.

²⁵ Ot. prp. nr. 52 (2008–2009) s. 103.

for behandlingen av saker som gjelder naturmangfold, slik at det ikke ligger noen automatikk i at en søknad kan avslås dersom føre-var-prinsippet kommer til anvendelse. Om det er mange hensyn som trekker i ulik retning, må avgjørelsen til syvende og sist bygge på en skjønnsmessig avgjørelse av om tiltaket samlet sett innebærer en påvirkning på naturmangfoldet som vil bli akseptert eller ikke i den konkrete saken. Det er lite veiledning i forarbeidene, rettspraksis eller juridisk forskning som belyser slike problemstillinger rundt den praktiske anvendelsen av lovverket.

2.5 Oppsummering

Relevante evalueringskriterier for de juridiske vurderingene av forvaltningspraksis vil kunne være:

- Tolkes og anvendes avslagshjemplene riktig i sakene?
- Tolkes og anvendes naturmangfoldloven §§ 8-12 riktig i sakene?
- Hvor legges **terskelen** for vurderingstemaene:
 - «**miljømessig forsvarlig**» etter akvakulturloven,
 - «**uakseptabel risiko** med hensyn til spredning av sykdommer», hva er et «**godt levestandard**», «**tilstrekkelig tilførsel** av vann av egnet kvalitet» og «**unødig påkjenning**» for/på akvakulturdyr, etter bestemmelser i og i forskriftene i medhold av matloven og dyrevelferdsloven?
 - «**forurensningsmessig ulempe**» etter bestemmelser i forurensningsloven § 7 første ledd, og hvordan terskel her sammenholdes opp mot **fordeler og øvrige ulemper** fra tiltaket (forholdsmessighetsvurderingen)
 - «**vesentlig skade**» («irreversibel og alvorlig skade») etter naturmangfoldloven § 9?
- Hvilke **hensyn/sidehensyn** legges det **avgjørende vekt på** i avslagsvurderingene for de ulike bestemmelsene, og kan sidehensynene anses som relevante?
- På hvilket nivå legges **utredningsnivået** for sakene, og kan sakene sies å være **godt nok opplyst/utredet** etter forvaltningsloven § 17 (trekkes all kjent kunnskap inn i beslutningsgrunnlaget)?
- Opptrer forvaltningen innenfor rammene av hva som kan anses som **god forvaltningsskikk** (saklig, hensynsfullt, upartisk, åpent, tilgjengelig og yter god service til partene i sakene)?
- Sikres det **likebehandling** på tvers av saker/regioner hva gjelder terskel for vurderingstemaer, når en sak er godt nok opplyst, sidehensyn som tas

3 OVERSIKT AVSLAGSGRUNNER

3.1 Introduksjon

Dette kapitlet gir en kvantitativ oversikt over avslagsvedtak på lokalitetssøknader i perioden 2020–2025. Formålet er å beskrive hovedtrekk ved datamaterialet som danner grunnlaget for de videre kvalitative og juridiske analysene i kapittel 4 og 5. Oversikten inkluderer blant annet fordeling av saker over tid og mellom fylker, hvilke etater som gir avslag, hvilket regelverk som ligger til grunn for avslagsvedtakene, og hvilke typer søknader avslagene gjelder. Analysen i dette kapitlet er deskriptiv. Den gir ikke en vurdering av forvaltningspraksisen i de enkelte sakene, men gir et empirisk grunnlag for å identifisere mønstre i avslagspraksisen. Disse mønstrene danner utgangspunkt for de mer inngående analysene av forvaltningspraksis i de neste kapitlene.

3.2 Datagrunnlag og metode

Datagrunnlaget tar utgangspunkt i en oversikt over avslagsvedtak innhentet fra fylkeskommunenes akvakultursamarbeid (FAKS). Denne databasen dekker i hovedsak perioden 2020 til slutten av 2024.

Med utgangspunkt i denne oversikten er underliggende vedtak og saksdokumenter innhentet fra fylkeskommunene og gjennom offentlige innsynsløsninger (eInnsyn), i samarbeid med søsterprosjektet ÅRSAK (se kapittel 1.1) der fylkene ble fordelt mellom prosjektene som ledd i datainnsamlingen. Datamaterialet er supplert med nye avslagsvedtak fra 2025, registrert fortløpende i prosjektperioden.

Datagrunnlaget består av totalt 251 saker i perioden 2020–2025, hvorav 149 saker er identifisert gjennom FAKS-databasen og resten er supplert gjennom kontinuerlig innhenting gjennom prosjektperioden. Saker som omhandler samlokalisering er ikke inkludert i materialet da de ikke ble vurdert som relevante for problemstillingene som undersøkes i rapporten.

Materialet omfatter både vedtak fra fylkeskommunene og vedtak fra sektormyndigheter som har ført til at vedtak ikke er blitt innvilget. Informasjon fra vedtakene er registrert og systematisert i en strukturert matrise med sentrale opplysninger om blant annet art, geografisk plassering, type søknad, sektormyndighet og avslagsårsak. Gjennomgangen er gjennomført manuelt, og analysen i dette kapitlet er deskriptiv og gir en oversikt over fordelingen av saker og avslagsårsaker i materialet.

3.3 Overordnet oversikt

Antall avslag varierer gjennom perioden, men med en tydelig økning i de nyeste årgangene (figur 1). Etter 31 registrerte saker i 2020 økte antallet til 46 saker i 2021, før det var 36 saker i 2022 og 39 saker i 2023. I 2024 ble det registrert 31 saker, før antallet økte markant til 62 saker i 2025. Dette gjør 2025 til det klart mest omfattende året i materialet. Det finnes også seks saker uten registrert årstall (NA), dette er saker som har fått avslagsvedtak i sektor, men av ulike årsaker ikke har vedtak i fylkeskommune. Variasjonen mellom år kan blant annet reflektere forskjeller i søknadsaktivitet, endringer i forvaltningspraksis eller tidsbruk i behandlingen av sakene.



Figur 1: Antall avslagssaker per år i perioden 2020–2025. Registreringer under NA er saker i datasettet med avslag hos sektormyndighet, men uten vedtak hos fylkeskommune.

Til sammenligning er det fra juni 2023 til desember 2025²⁶ gitt akvakulturtillatelse i 155 saker om ny eller endret lokalitet, ifølge Fiskeridirektoratets datasett «Akvakultursøknader ferdigbehandlet». Sammenligner vi med Akvakulturregisteret er det registrert 252 lokaliteter med klareringsdato i tidsrommet 2020–2025,²⁷ men her er også samlokaliseringssaker inkludert.

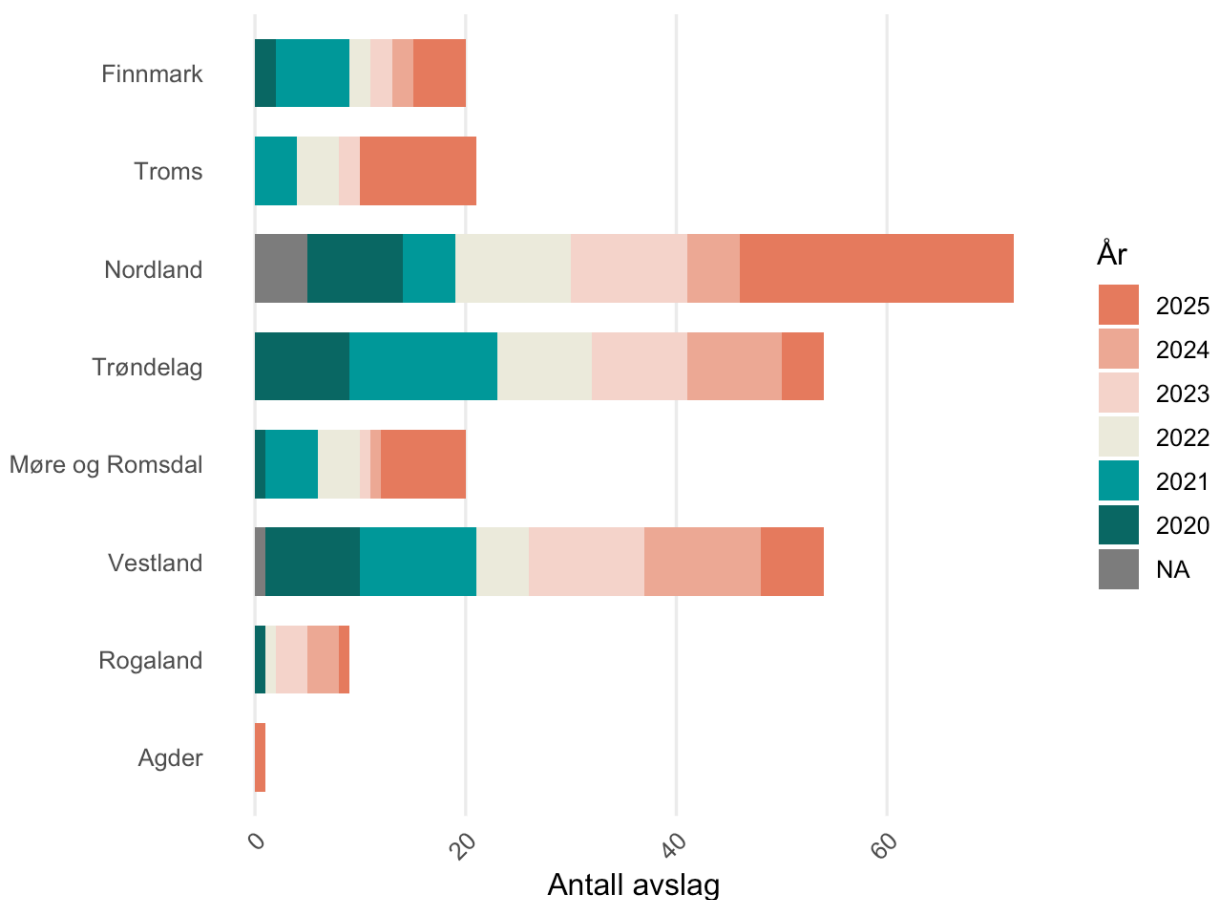
Fordelingen på fylker viser at datamaterialet er konsentrert i enkelte deler av landet (figur 2). Nordland har klart flest saker (n = 72), etterfulgt av Vestland og Trøndelag med 54 saker hver. Troms,

²⁶ Kartlaget «Akvakultursøknader – Akvakultursøknad ferdigbehandlet» i Fiskeridirektoratets karttjeneste [Yggdrasil](#). [Akvakulturportalen](#) er en felle plattform for myndighetene som behandler søknader om tillatelse av akvakultur, og ble tatt i bruk i 2023.

²⁷ Kartlaget «Akvakulturregisteret – Lokaliteter» i Fiskeridirektoratets karttjeneste [Yggdrasil](#).

Møre og Romsdal og Finnmark utgjør et mellomnivå med rundt 20 saker hver, mens Rogaland og Agder er representert med henholdsvis ni og én sak.

Datamaterialet viser samtidig at fylkene følger ulike fordelingsmønstre over tid. I Nordland og Troms er en stor andel av sakene konsentrert i de nyeste årgangene, særlig 2024 og 2025. Vestland og Trøndelag har derimot en jevnere fordeling på tvers av hele perioden, med relativt store bidrag fra flere årganger. Finnmark, Møre og Romsdal viser også saker fordelt over flere år, men med hovedvekt de siste par årene. Rogaland og Agder har få saker totalt og begrenset variasjon i mønster.

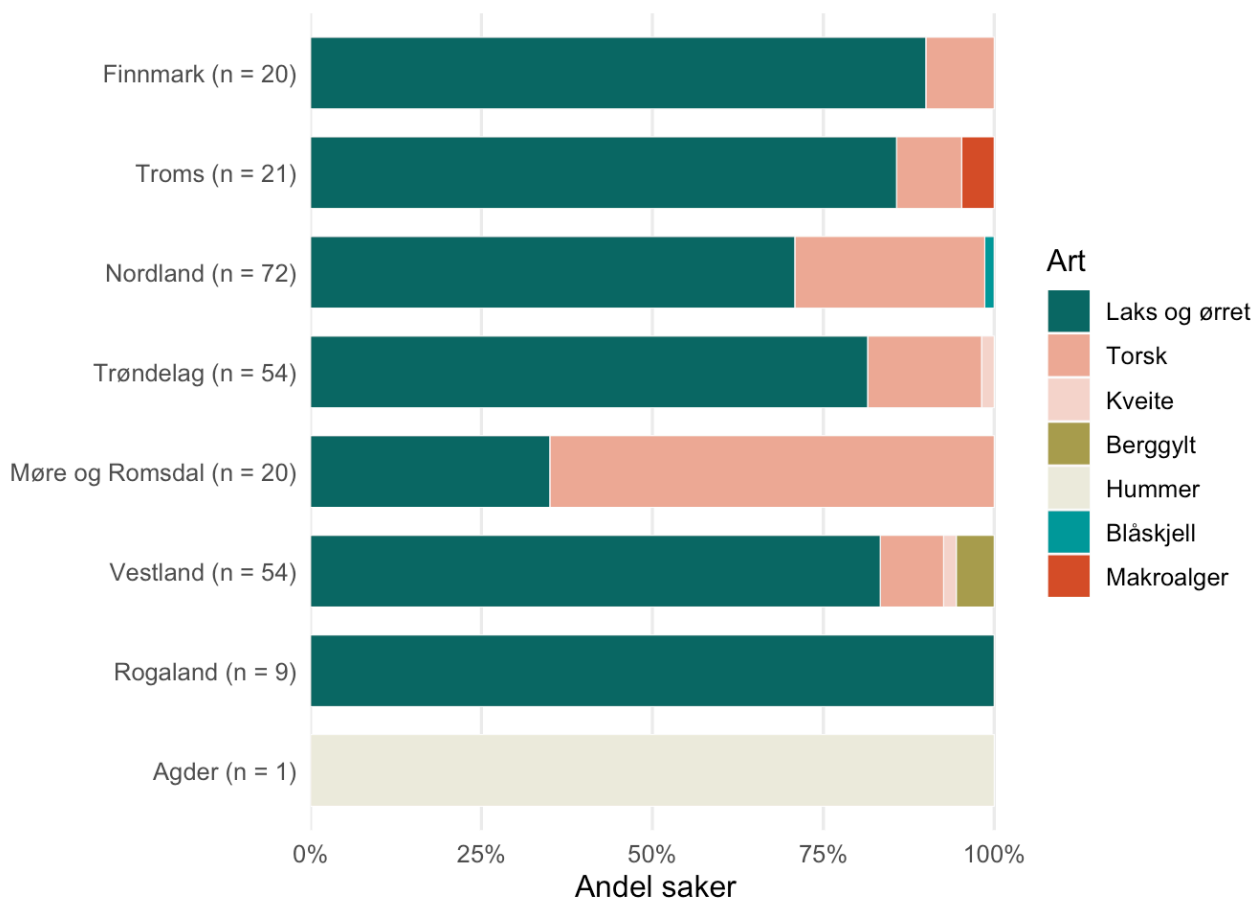


Figur 2: Antall avslag på lokalitetssøknader fordelt på fylke og år i perioden 2020–2025. Registreringer under NA er saker i datasettet med avslag hos sektormyndighet, men uten vedtak hos fylkeskommune.

I datasettet er 26 saker kategorisert som delvis avslag. Det er saker der det for eksempel er søkt om biomasse- og arealendring, men hvor kun én av delene er innvilget. Det kan også være nye lokaliteter der det for eksempel er gitt tillatelse til mindre biomasse enn det som var omsøkt.

3.4 Saker fordelt på art

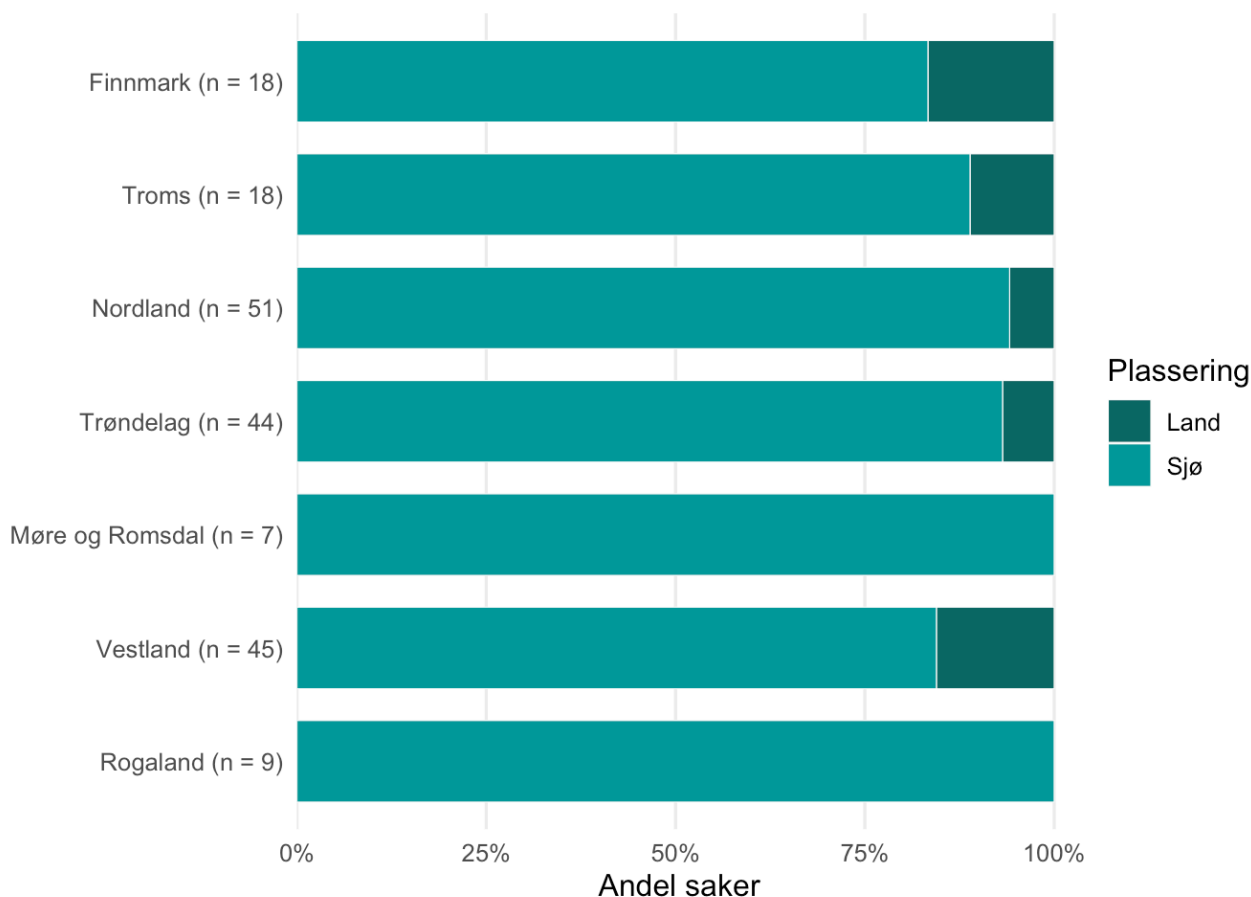
Fordelingen av avslagssaker etter art viser at majoriteten av sakene gjelder produksjon av laks og ørret (192 saker). Torsk utgjør den nest største kategorien med 51 saker, mens øvrige arter forekommer i svært begrenset omfang. Dette gjenspeiles også i fordelingen av arter mellom fylkene, der saker knyttet til laks og ørret dominerer i de fleste fylker (figur 3). Samtidig forekommer det enkelte avslag knyttet til andre arter, særlig torsk, i noen fylker.



Figur 3: Fordeling av avslagssaker etter art og fylke. Figuren viser andelen saker per art innen hvert fylke i perioden 2020–2024. Antall saker per fylke er angitt i parentes (n).

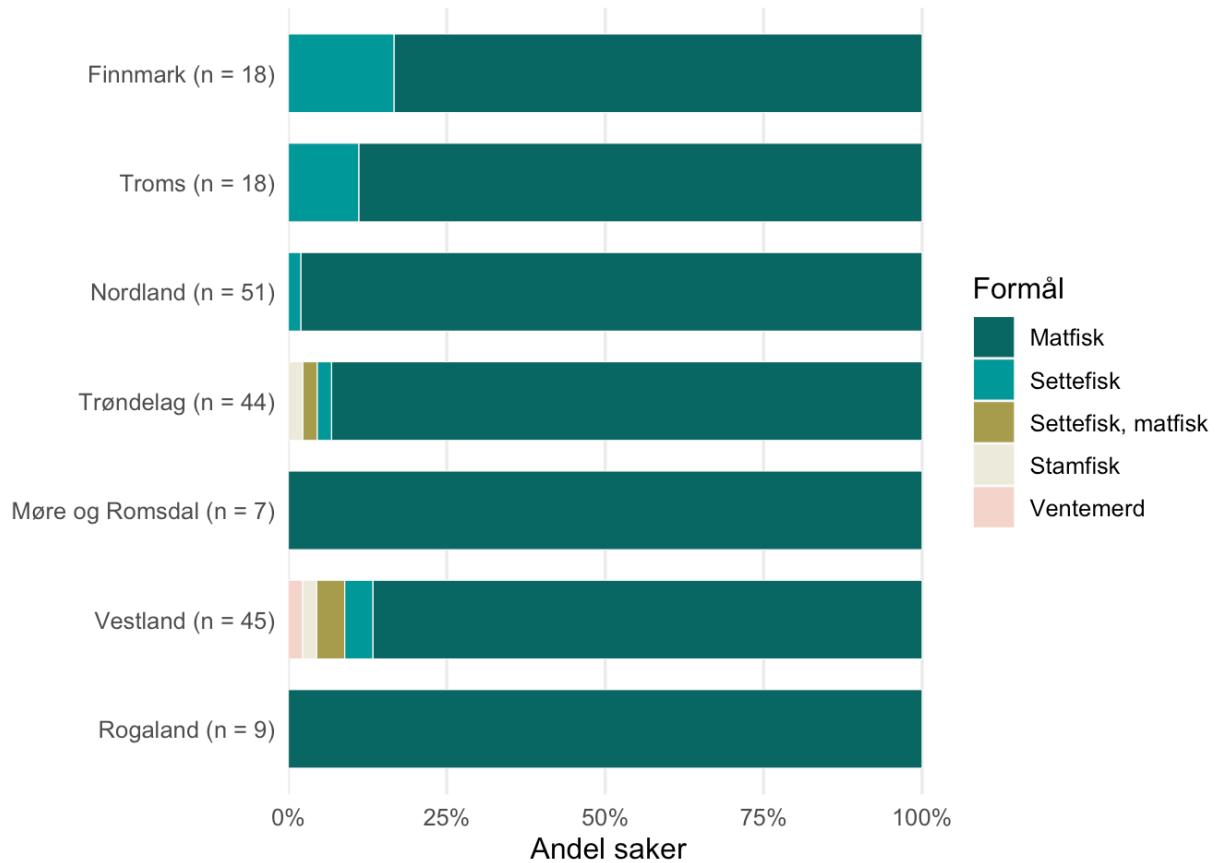
3.4.1 Laks og ørret

For saker knyttet til laks og ørret viser fordelingen etter plassering at avslag i hovedsak gjelder lokaliteter i sjø (figur 4). I alle fylker utgjør søknader om sjøbaserte lokaliteter den klart største andelen av sakene. Avslag knyttet til landbaserte lokaliteter forekommer i et mer begrenset omfang og er registrert i Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag og Vestland. I Møre og Romsdal og Rogaland gjelder samtlige saker i materialet sjøbaserte lokaliteter. Samlet sett viser dette at avslag i all hovedsak er knyttet til tradisjonelle sjøbaserte matfisklokaliteter for laks og ørret.



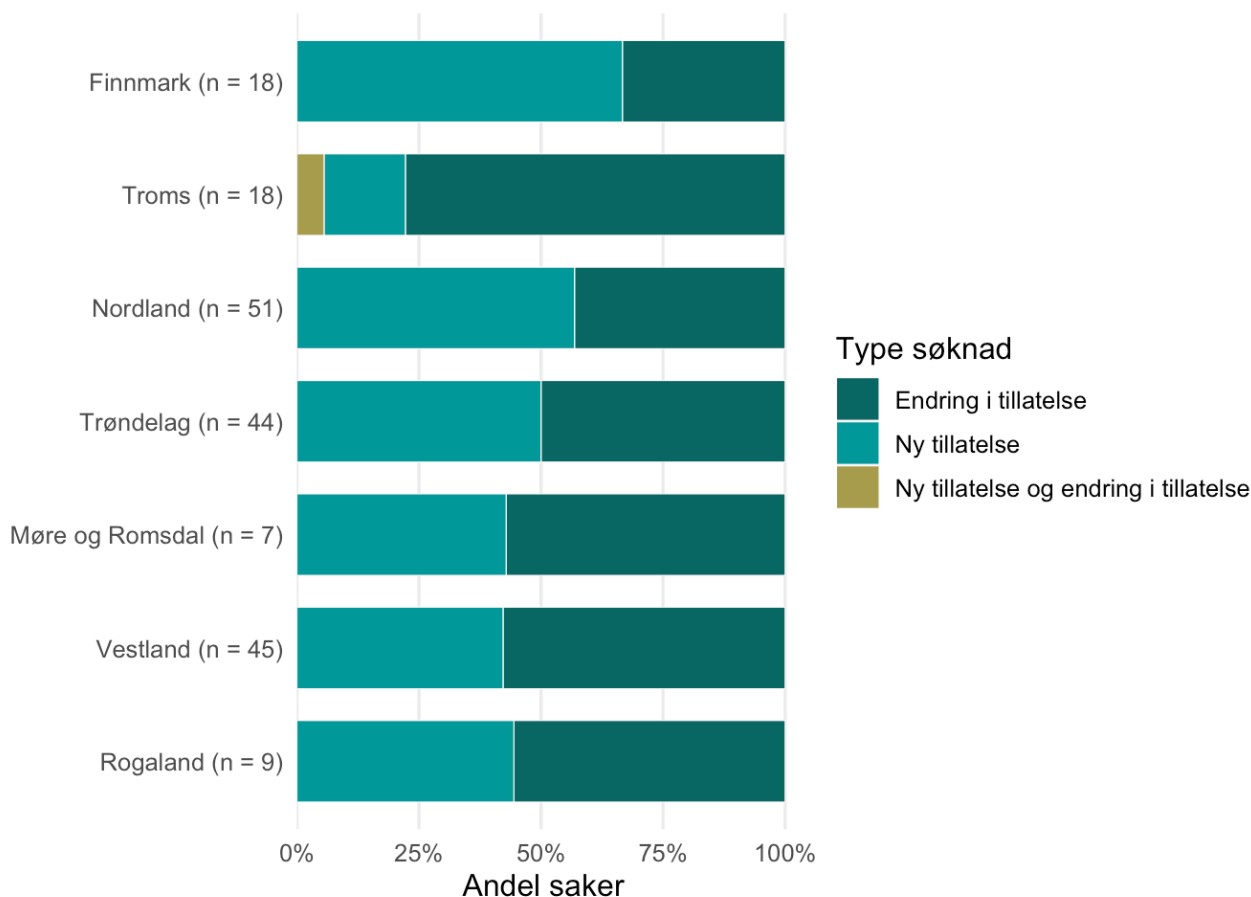
Figur 4: Fordeling av avslagssaker for laks og ørret etter plassering (land eller sjø) per fylke. Antall saker i hvert fylke er oppgitt i parentes (n).

Fordelingen av avslagssaker etter formål for laks og ørret viser at majoriteten av sakene gjelder søknader om lokaliteter til matfiskproduksjon (figur 5). Dette gjelder i alle fylker i materialet. Andre formål forekommer i mer begrenset omfang. Søknader om settefisk eller kombinerte settefisk- og matfiskanlegg forekommer i enkelte fylker, særlig i Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag og Vestland. I noen få tilfeller er det også registrert avslag knyttet til stamfisk og ventemerder. Samlet sett viser materialet at avslag i hovedsak gjelder lokaliteter til matfiskproduksjon av laks og ørret.



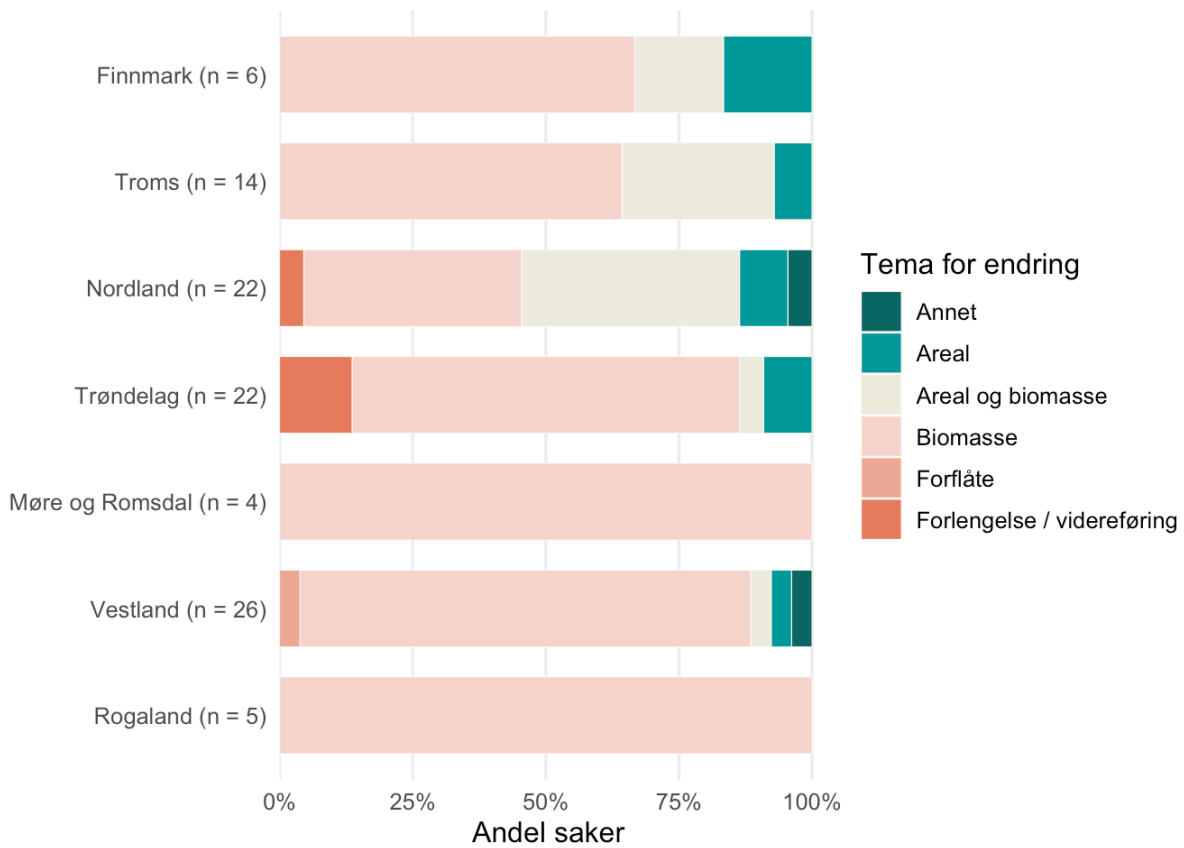
Figur 5: Fordeling av avlagssaker for laks og ørret etter formål per fylke. Antall saker per fylke er oppgitt i parentes (n).

For saker knyttet til laks og ørret viser fordelingen etter type søknad at avslag både gjelder søknader om nye lokaliteter og søknader om endringer av eksisterende lokaliteter (figur 6). I flere fylker utgjør søknader om endring av eksisterende lokalitet den største andelen av sakene, mens søknader om nye lokaliteter også utgjør en betydelig del av materialet. I én sak i Troms omfatter avslag både ny lokalitet og endring av eksisterende tillatelse.



Figur 6: Fordeling av avslagssaker knyttet til laks og ørret etter type søknad (ny lokalitet, endring av eksisterende lokalitet eller kombinert ny/endring av tillatelse) per fylke. Figuren viser andelen saker innen hver kategori av totalt antall avslagssaker i hvert fylke. Antall saker per fylke er oppgitt i parentes (n).

Når det gjelder tema for endringssøknadene, viser materialet at avslag i stor grad er knyttet til søknader om endringer i biomasse (figur 7). Dette er det dominerende temaet i de fleste fylker. Søknader som omfatter både areal og biomasse utgjør også en relativt stor andel av sakene i enkelte fylker. Andre tema, som endringer i areal alene, fôrflåte eller forlengelse og videreføring av tillatelser, forekommer i mer begrenset omfang. Samlet sett viser materialet at avslag for laks og ørret i hovedsak er knyttet til søknader som innebærer endringer i produksjonskapasitet eller rammer for eksisterende lokaliteter.



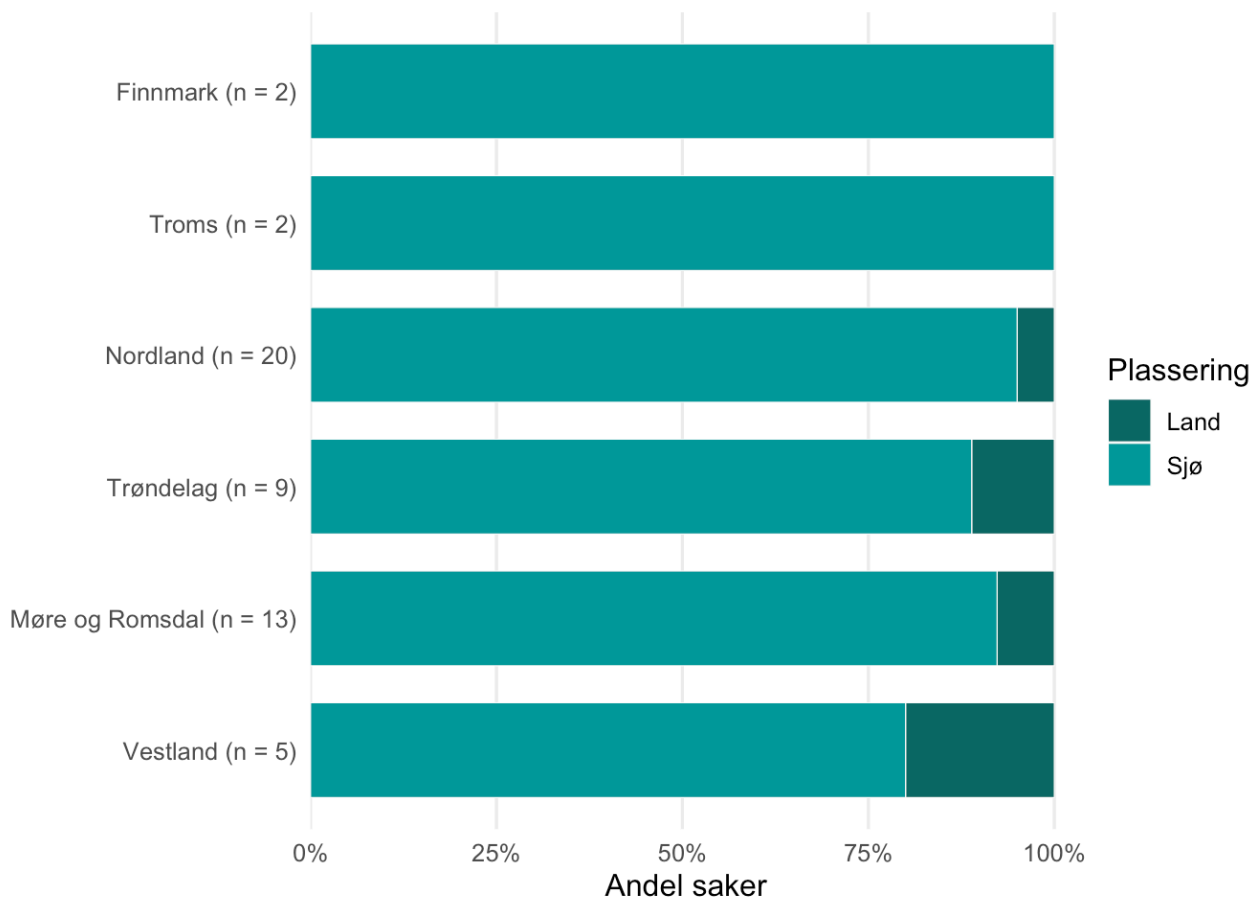
Figur 7: Fordeling av avslagssaker på søknad om endring knyttet til laks og ørret etter hovedtema per fylke. Figuren viser andelen saker innen hvert tema av totalt antall avslagssaker i hvert fylke. Antall saker per fylke er oppgitt i parentes (n).



Foto: Erling Svensen

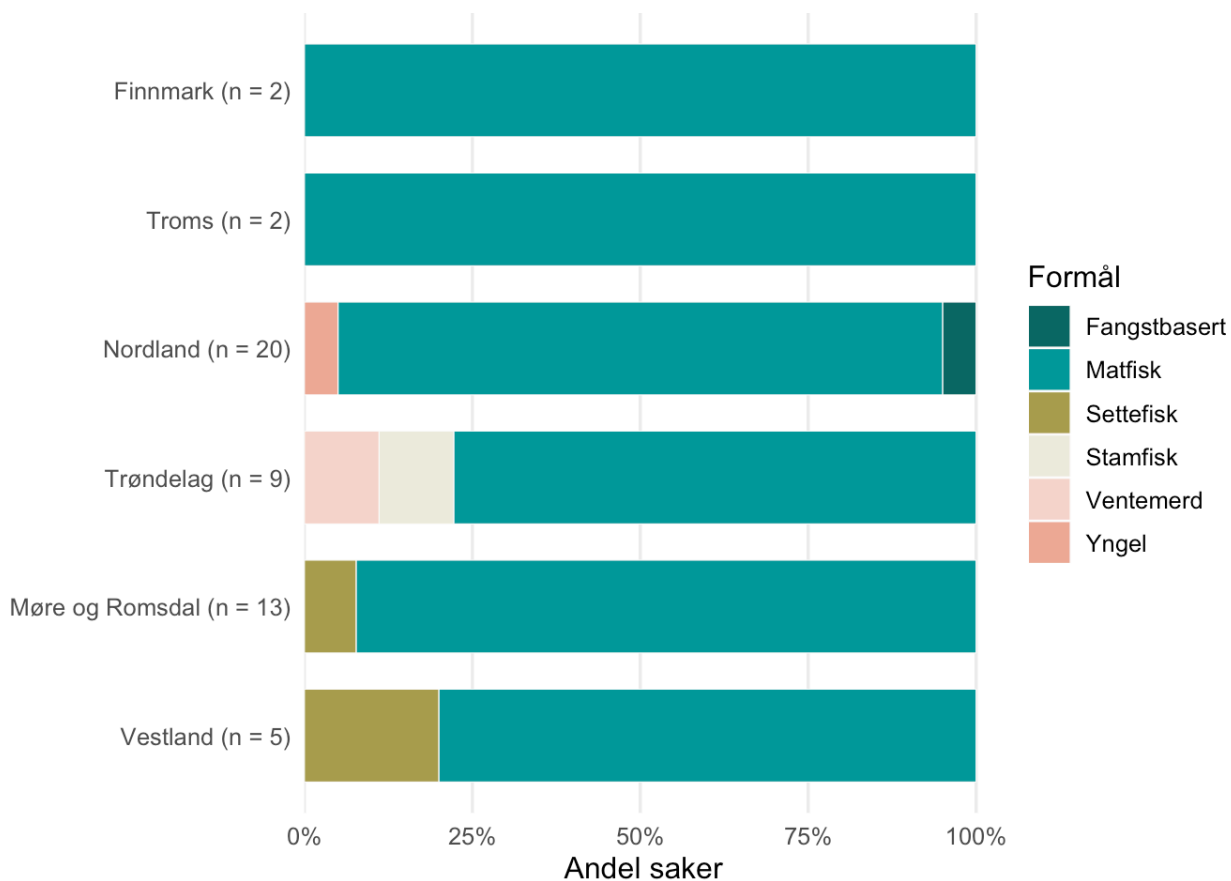
3.4.2 Torsk

For saker knyttet til torsk viser fordelingen etter plassering at avslag i all hovedsak gjelder lokaliteter i sjø (figur 8). I Finnmark og Troms gjelder samtlige saker sjøbaserte lokaliteter. I de øvrige fylkene forekommer også enkelte avslag knyttet til landbaserte lokaliteter, men disse utgjør en mindre andel av sakene. Samlet sett viser materialet at avslag for torsk i hovedsak er knyttet til søknader om sjøbaserte lokaliteter.



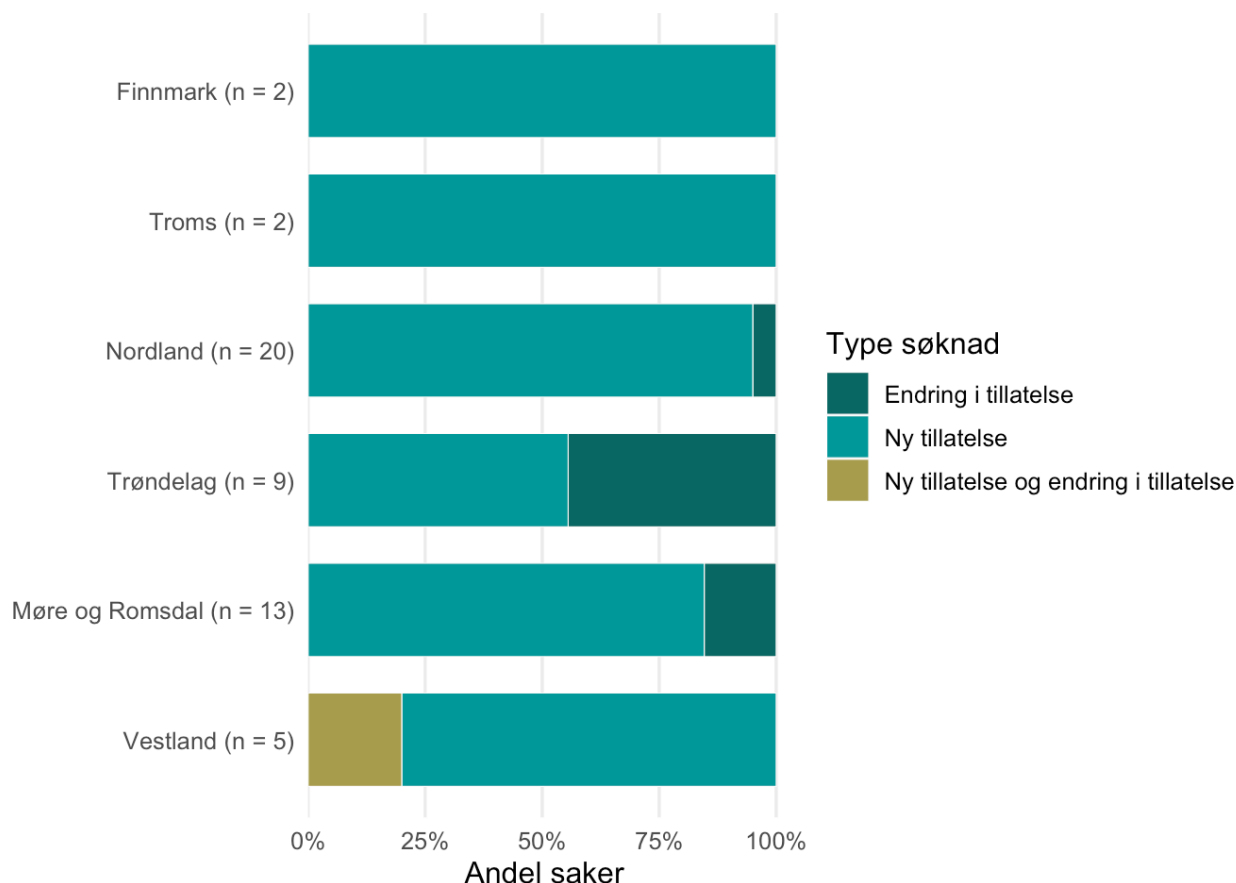
Figur 8: Fordeling av avslagssaker for torsk etter plassering (land eller sjø) per fylke. Antall saker i hvert fylke er oppgitt i parentes (n).

Fordelingen etter formål viser at majoriteten av avslagssakene gjelder søknader om lokaliteter til matfiskproduksjon av torsk (figur 9). Andre formål forekommer i mer begrenset omfang. I enkelte fylker er det registrert saker knyttet til settefiskproduksjon, mens det i noen få tilfeller også forekommer søknader knyttet til stamfisk og ventemerder. I Nordland er det registrert en sak knyttet til yngelproduksjon. Samlet sett viser materialet at avslag i hovedsak gjelder søknader om matfiskproduksjon av torsk, mens øvrige produksjonsformål utgjør en mindre del av sakene.



Figur 9: Fordeling av avslagssaker for torsk etter formål per fylke. Antall saker per fylke er oppgitt i parentes (n).

Fordelingen etter type søknad viser at avslagssakene for torsk i hovedsak gjelder søknader om nye lokaliteter (figur 10). I Finnmark og Troms gjelder samtlige saker søknader om nye lokaliteter. I Nordland og Møre og Romsdal utgjør søknader om nye lokaliteter også den klart største andelen av sakene, mens søknader om endring av eksisterende lokaliteter forekommer i mindre omfang. I Trøndelag er sakene mer jevnt fordelt mellom nye lokaliteter og endringer av eksisterende lokaliteter. I Vestland er det registrert en sak som omfatter både ny lokalitet og endring av eksisterende tillatelse.



Figur 10: Fordeling av avslagssaker knyttet til torsk etter type søknad (ny lokalitet, endring av eksisterende lokalitet eller kombinert ny/endring av tillatelse) per fylke. Figuren viser andelen saker innen hver kategori av totalt antall avslagssaker i hvert fylke. Antall saker per fylke er oppgitt i parentes (n).

Når det gjelder tema for søknader om endring av lokalitet, viser materialet at de totalt åtte avslagssakene for torsk omfatter flere ulike typer endringer. I Nordland er det én sak som gjelder søknad om forlengelse eller videreføring av tillatelse. I Trøndelag er sakene fordelt mellom én sak om etablering av ny art, to saker om endringer knyttet til forflåte, og én sak knyttet til stamfisk. I Møre og Romsdal er det én sak om endringer i areal og biomasse og én sak kategorisert som andre typer endringer, og i Vestland én sak om endring i biomasse.

3.4.3 Andre arter

For øvrige arter enn laks, ørret og torsk er antall avslagssaker svært begrenset. I datamaterialet er det registrert enkeltsaker knyttet til makroalger, blåskjell, hummer, berggyllt og kveite (tabell 1). Sakene er geografisk spredt, men forekommer særlig i Vestland, hvor flere av sakene knyttet til berggyllt og kveite er registrert. De fleste sakene gjelder søknader om nye lokaliteter, mens det i noen tilfeller er registrert søknader om endring av eksisterende tillatelse.

Tabell 1: Oversikt over avslagssaker for øvrige arter (makroalger, blåskjell, hummer, berggyllt og kveite). Tabellen viser art, fylke, plassering (land eller sjø), formål, type søknad og eventuelt tema for søknaden. Antall saker per rad er oppgitt i kolonnen Antall.

Art	Fylke	Plassering	Formål	Type søknad	Tema	n
Makroalger	Troms	Sjø	Sent livsstadium	ny	–	1
Blåskjell	Nordland	Sjø	Matfisk	ny	–	1
Hummer	Agder	Sjø	Havbeite	endring	Forlengelse / videreføring	1
Berggyllt	Vestland	Land	Settefisk, stamfisk	ny	–	1
Berggyllt	Vestland	Sjø	Settefisk	ny	–	1
Berggyllt	Vestland	Sjø	Tidlig livsstadium	endring	Ny art	1
Kveite	Vestland	Land	Yngel, settefisk, matfisk	ny	–	1
Kveite	Trøndelag	Sjø	Matfisk	ny	–	1

Når det gjelder formål, omfatter sakene flere ulike typer produksjon. Dette inkluderer blant annet matfiskproduksjon, ulike stadier av oppdrett (tidlig eller sent livsstadium), settefisk- og stamfiskproduksjon, samt havbeite. Samlet sett viser materialet at avslagssaker for øvrige arter forekommer i svært begrenset omfang og omfatter et variert sett av søknadstyper og formål.

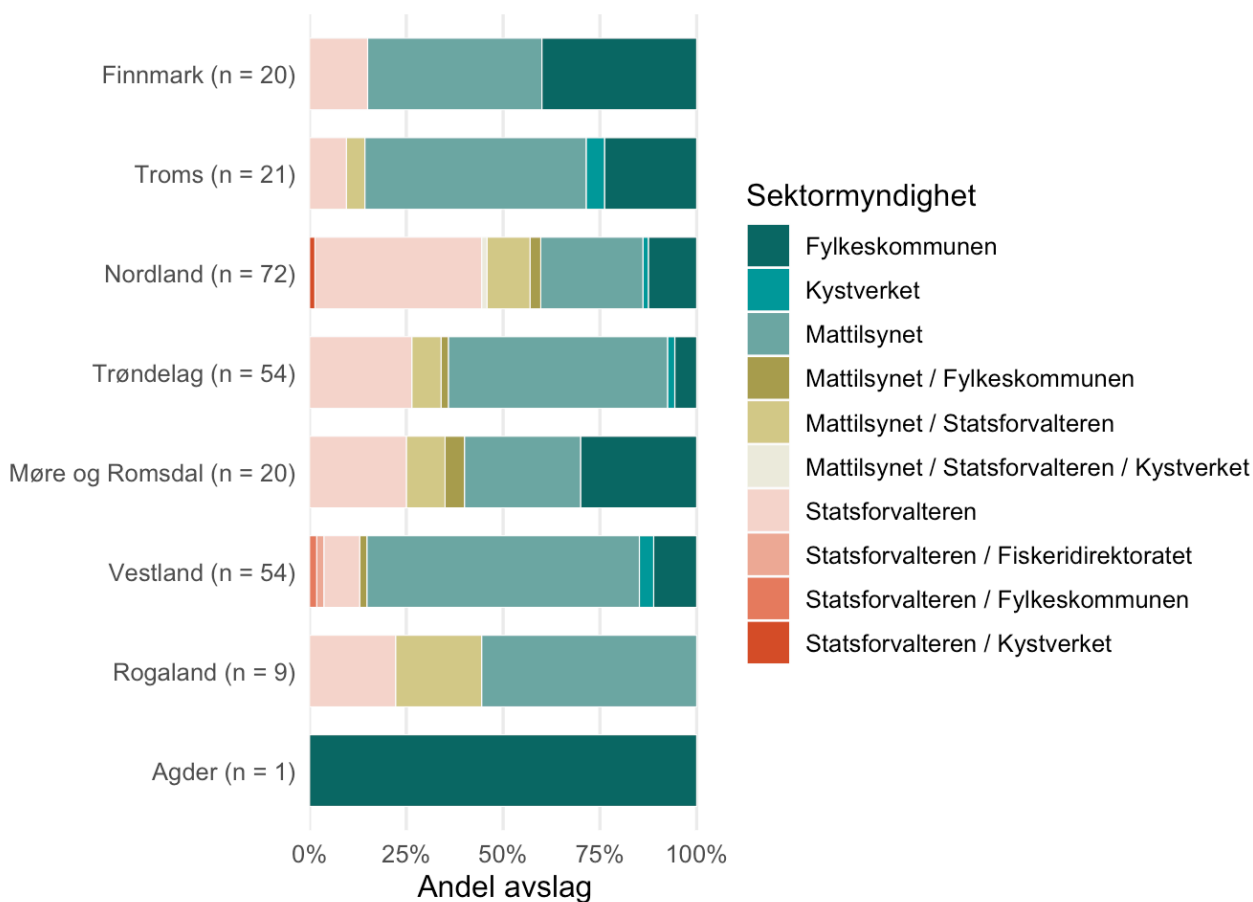
3.5 Avslag etter sektormyndighet

Under presenteres en oversikt over hvilken sektormyndighet som har fattet vedtak og avslag og videre hvilke forhold som ligger til grunn for avslag på lokalitetssøknader i materialet. Formålet er å synliggjøre hvilke avslagsgrunner som oftest fremkommer i begrunnelsen for avslag.

Avslagsårsakene er gruppert i overordnede kategorier basert på begrunnelsene som framgår i vedtakene. Kategoriene brukes her som et deskriptivt analyseverktøy for å systematisere materialet og vise forekomsten av de ulike typer avslagsgrunner. Kapitlet går ikke nærmere inn på innholdet i de enkelte kategoriene eller konkrete vurderingene som ligger til grunn for dem. Dette behandles nærmere i kapittel 4.

Fordelingen av avslag etter sektormyndighet viser at flere ulike myndigheter er involvert i vurderingen av lokalitetssøknader, og at hvilke myndigheter som gir avslag varierer mellom fylkene (figur 11). I flere fylker utgjør avslag fra Mattilsynet en betydelig andel av sakene, særlig i Troms, Trøndelag, Vestland og Rogaland. I Nordland og Møre og Romsdal utgjør også Statsforvalteren en relativt stor andel av avslagene. Fylkeskommunen gir avslag i enkelte saker, blant annet i Finnmark,

Møre og Romsdal og Agder. Figuren viser også at det i noen tilfeller forekommer avslag fra flere sektormyndigheter i samme sak, noe som er illustrert ved kombinasjonene i figuren.



Figur 11: Fordeling av avslagssaker etter sektormyndighet per fylke. Figuren viser andelen avslag som er gitt av de ulike sektormyndighetene i hvert fylke. I noen saker er avslag registrert fra flere sektormyndigheter, noe som er vist som kombinasjoner i figuren. Antall saker per fylke er oppgitt i parentes (n).

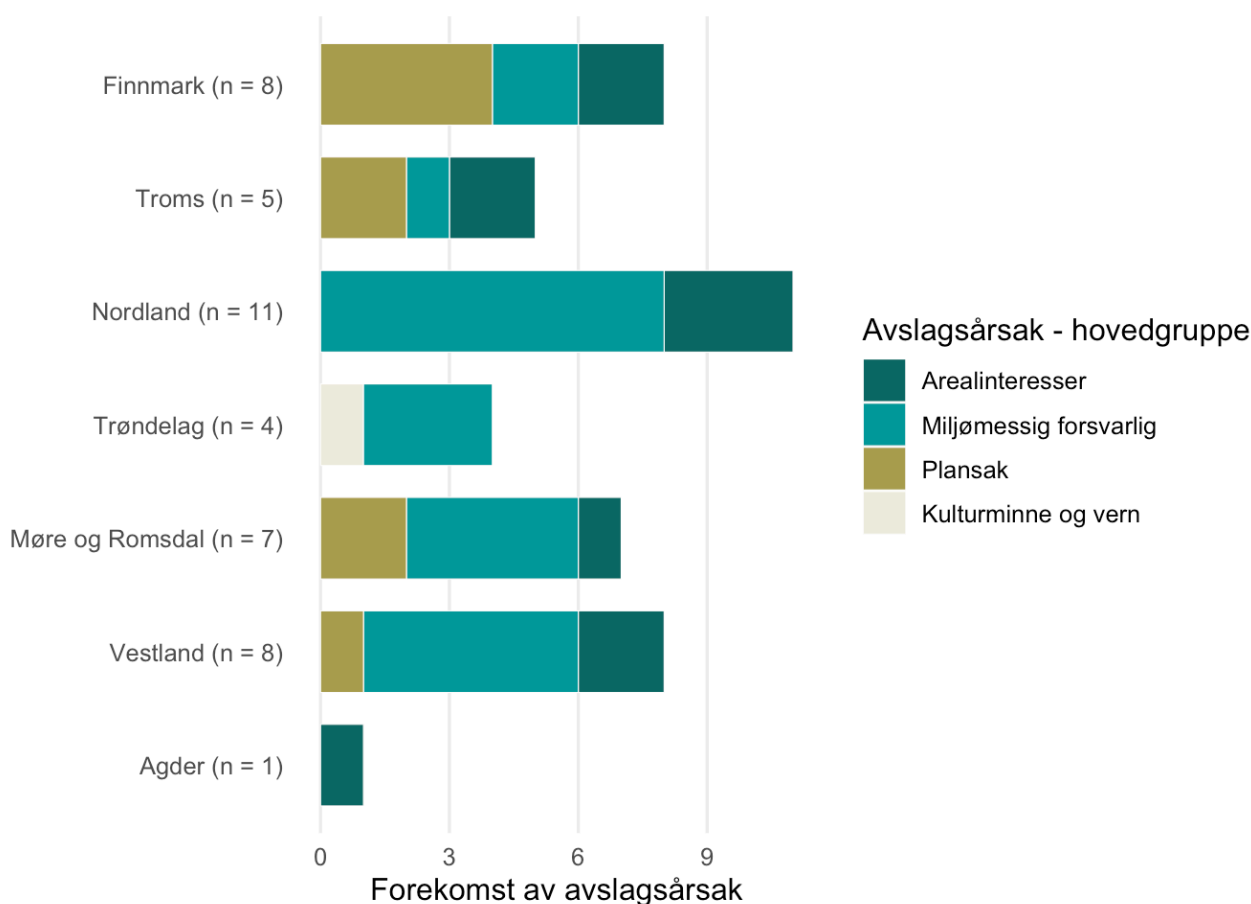
Ser man på materialet samlet, er Mattilsynet den sektormyndigheten som oftest gir avslag. Deretter følger Statsforvalteren og fylkeskommunen. Avslag fra Kystverket forekommer i et mindre antall saker. I tillegg finnes det enkelte saker der avslag er gitt i kombinasjon mellom flere sektormyndigheter, særlig mellom Mattilsynet og Statsforvalteren. Samlet sett tyder dette på at vurderinger knyttet til blant annet fiskehelse, miljø og arealbruk spiller en sentral rolle i avslagspraksisen, og at flere sektormyndigheter ofte er involvert i vurderingen av samme søknad.

Avslagsårsakene er gruppert i noen overordnede kategorier basert på begrunnelsene som fremgår av vedtakene. Kategoriseringen gir en forenklet fremstilling av vurderingene i sakene, og flere avslagsårsaker kan forekomme i samme sak. De enkelte avslagsårsakene og vurderingene som ligger til grunn for dem, vil bli gjennomgått nærmere i kapittel 4.

3.5.1 Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har gitt avslag 44 av sakene i datasettet vårt (figur 12). Kategorien «miljømessig forsvarlig» forekommer hyppigst i materialet og inngår i begrunnelsen for avslag i flere fylker, særlig i Nordland, Møre og Romsdal og Vestland. Kategorien «arealinteresser» forekommer også i flere fylker, blant annet i Finnmark, Nordland og Vestland.

Avslag i kategorien «plansak» forekommer i enkelte fylker, blant annet i Finnmark, Troms og Møre og Romsdal. Avslag i kategorien «kulturminne og vern» forekommer kun i Trøndelag i ett tilfelle i materialet.



Figur 12: Forekomst av Fylkeskommunens avslagsårsaker fordelt på fylke. Figuren viser antall ganger de ulike kategoriene av avslagsårsaker er registrert i avslagssakene i hvert fylke. Flere avslagsårsaker kan forekomme i samme sak, og summen av forekomster kan derfor overstige antall saker (n), som er oppgitt i parentes for hvert fylke.

«Miljømessig forsvarlig» er den mest fremtredende avslagskategorien for både laks og ørret og torsk, og utgjør henholdsvis 40,9 og 70,0 prosent av sakene innen disse artene (tabell 2). For laks og ørret forekommer også «plansak» relativt ofte, mens «arealinteresser» utgjør en mindre andel av sakene. For torsk er miljøhensyn enda tydeligere dominerende, mens øvrige kategorier forekommer i begrenset omfang. For hummer og blåskjell består materialet kun av én sak hver, begge kategorisert under «arealinteresser» (tabell 2).

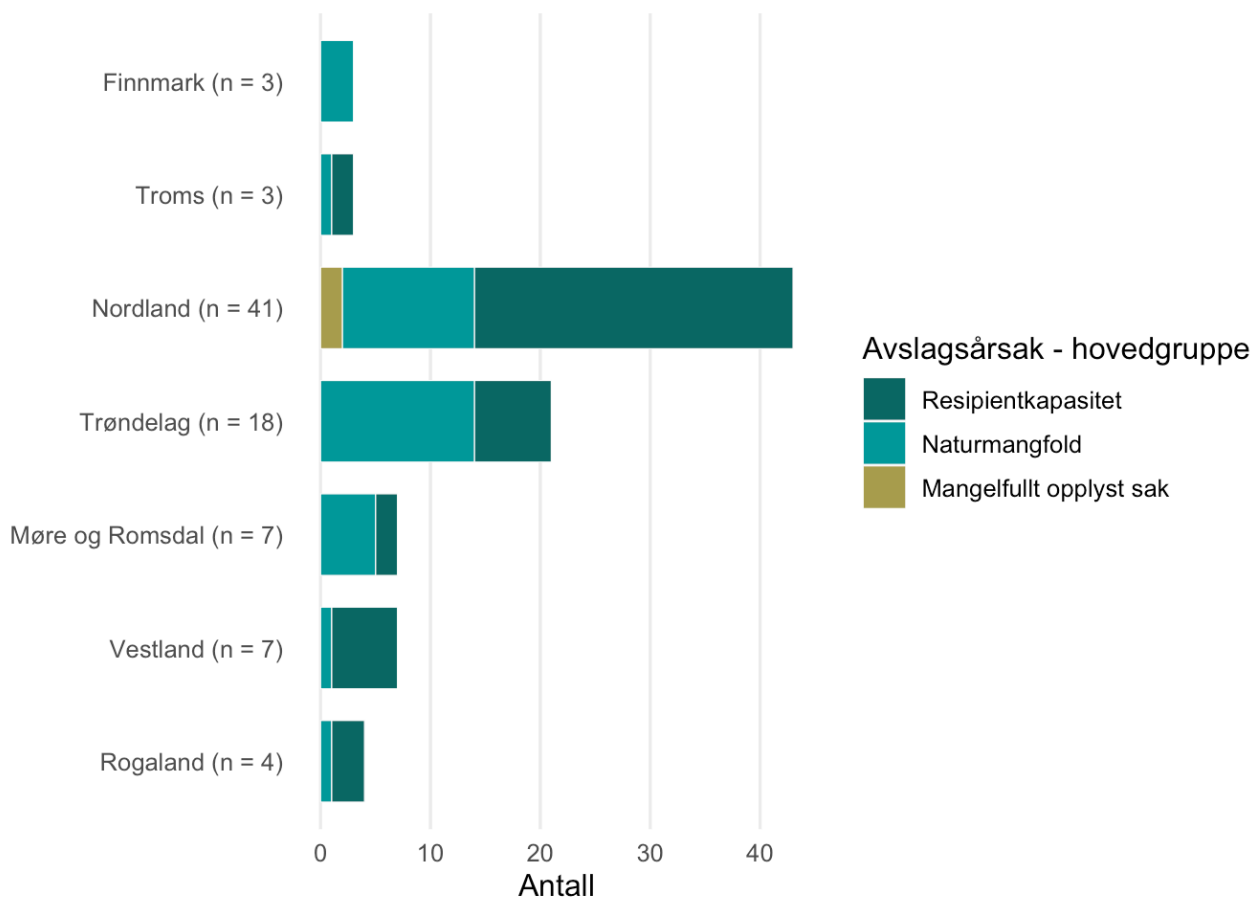
Tabell 2: Fordeling av avslagsårsaker registrert av fylkeskommunene etter art. Prosentverdiene viser andelen av saker innen hver art der den aktuelle årsakskategorien forekommer.

Art	n	Arealinteresser	Plansak	Miljømessig forsvarlig	Kulturminner og vern
Laks og ørret	22	22.7%	36.4%	40.9%	0.0%
Torsk	20	20.0%	5.0%	70.0%	5.0%
Hummer	1	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Blåskjell	1	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Samlet sett viser materialet at vurderinger knyttet til miljø og naturmangfold utgjør en sentral del av begrunnelsene i saker der fylkeskommunen har gitt avslag. For mer detaljerte avslagsårsaker og vurderinger av saken med avslag hos fylkeskommune vises det til kapittel 4.2.

3.5.2 Statsforvalteren

Figur 13 viser forekomsten av kategorier av avslagsårsaker i saker der Statsforvalteren har gitt avslag, fordelt på fylke. Kategorien «bæreevne resipient» forekommer hyppigst i materialet og dominerer i fore av fylkene. Kategorien «naturmangfold» forekommer også i flere fylker, blant annet i Trøndelag, Møre og Romsdal og Vestland, men i et mer begrenset omfang enn «bæreevne resipient». Kategorien «annet» forekommer kun i enkelte saker.



Figur 13: Forekomst av Statsforvalterens avslagsårsaker fordelt på fylke. Figuren viser antall ganger de ulike kategoriene av avslagsårsaker er registrert i avslagssakene i hvert fylke. Flere avslagsårsaker kan forekomme i samme sak, og summen av forekomster kan derfor overstige antall saker (n), som er oppgitt i parentes for hvert fylke.

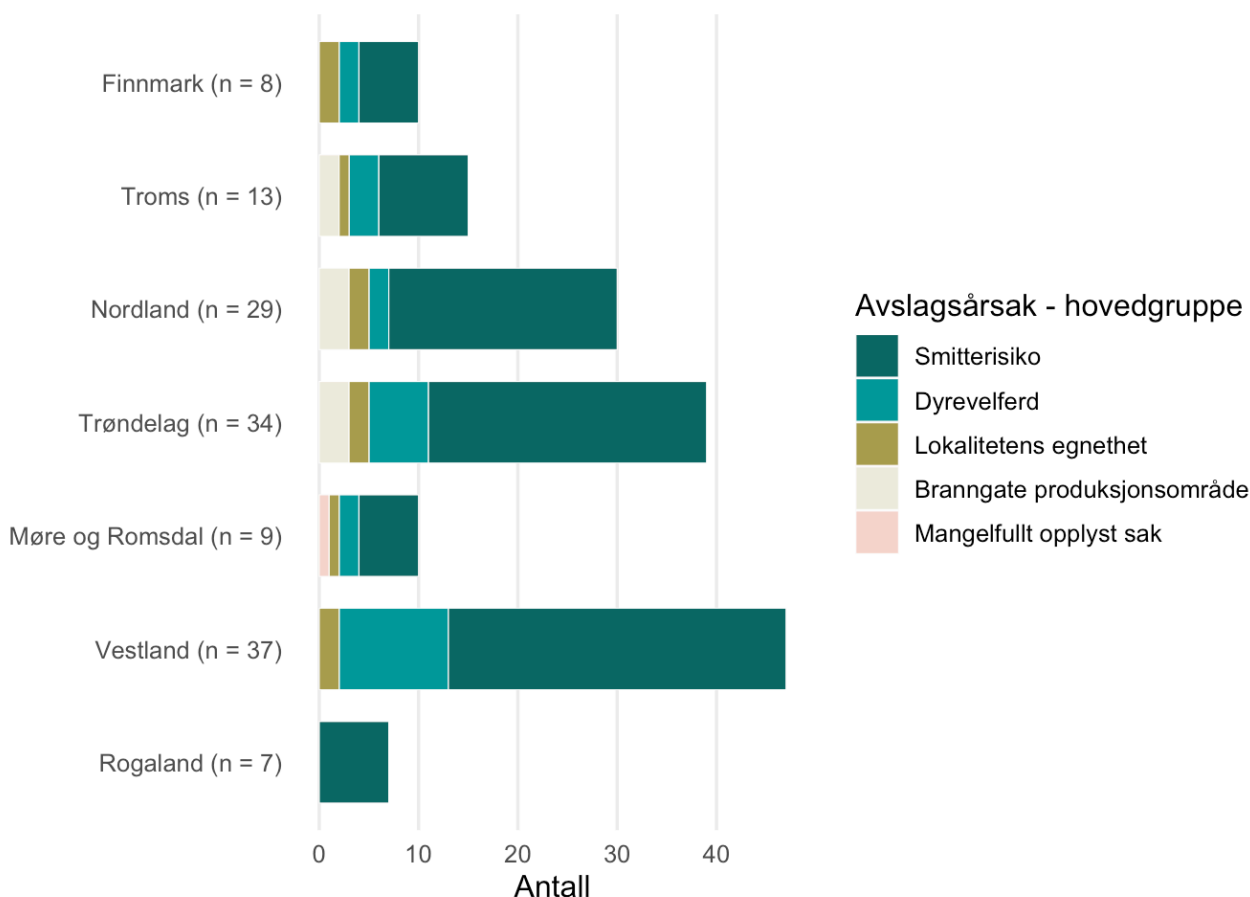
Statsforvalterens avslag er i hovedsak knyttet til resipientkapasitet og naturmangfold. For laks og ørret er 58,8 % av sakene knyttet til resipientkapasitet og 44,1 % til naturmangfold. Tilsvarende andeler for torsk er 60,0 % og 46,7 %. To av sakene for laks og ørret fikk avslag grunnet mangelfullt opplyst sak (2,9 %).

Totalt sett viser materialet at vurderinger knyttet til resipientens bæreevne er den mest fremtredende avslagsårsaken i saker der Statsforvalteren har gitt avslag, mens naturmangfold inngår som begrunnelse i et mindre antall saker. For mer detaljerte avslagsårsaker og vurderinger av saker avslått fra Statsforvalteren, se kapittel 4.3.

3.5.3 Mattilsynet

Mattilsynet er registrert med avslag i 142 av sakene i datasettet vårt. For fem av disse er det senere endret vedtak, og de er ikke med i utvalget nedenfor. «Smitterisiko» omfatter sykdom, lakselus, biosikkerhet og nærhet til annen virksomhet. «Dyrevelferd» omfatter fiskevelferd, fiskehelse, drift, levestandard og internkontroll. I tillegg har vi delt inn i kategoriene «lokalitetens egnethet», «branngate produksjonsområde» og «mangelfullt opplyst sak».

Fordelingen av kategorier av avslagsårsaker i de resterende 137 sakene viser at smitterisiko er den klart mest fremtredende kategorien i materialet (figur 14). Dette gjelder særlig i fylker med et høyt antall saker, som Nordland, Trøndelag og Vestland. Også i Finnmark, Troms og Møre og Romsdal forekommer smitterisiko som en sentral avslagsårsak. I Rogaland er alle registrerte avslag i materialet knyttet til denne kategorien.



Figur 14: Forekomst av Mattilsynets avslagsårsaker fordelt på fylke. Figuren viser antall ganger de ulike kategoriene av avslagsårsaker er registrert i avslagssakene i hvert fylke. Flere avslagsårsaker kan forekomme i samme sak, og summen av forekomster kan derfor overstige antall saker (n), som er oppgitt i parentes for hvert fylke.

Andre kategorier forekommer i mer begrenset omfang. Dyrevelferd er registrert som avslagsårsak i flere fylker, særlig i Vestland og Trøndelag. Kategorien «lokalitetens egnethet» forekommer i enkelte saker i flere fylker, mens «branngate produksjonsområde» kun forekommer i et begrenset antall saker. Kun ett avslag er begrunnet med «mangelfullt opplyst sak».

Det er viktig å merke seg at flere avslagsårsaker kan være registrert i samme sak. Figuren viser derfor forekomsten av de ulike kategoriene av avslagsårsaker, og ikke antall saker der kategorien forekommer alene. Samlet sett viser materialet at vurderinger knyttet til smitterisiko dominerer blant avslagsårsakene i datasettet som helhet.

Fordelingen av avslagsårsaker registrert av Mattilsynet varierer mellom artene, både når det gjelder hvilke kategorier som forekommer og hvor hyppig de er registrert (tabell 3). Prosentverdiene angir andelen saker innen hver art hvor den aktuelle årsakskategorien forekommer, og én sak kan være registrert med flere avslagsårsaker. Resultatene må tolkes med varsomhet, ettersom antall saker varierer mellom artene og enkelte kategorier bygger på få observasjoner. Tabellen gir likevel et bilde av hvilke typer hensyn som oftest ligger til grunn for avslag fra Mattilsynet i datamaterialet.

Tabell 3: Fordeling av avslagsårsaker registrert av Mattilsynet etter art. Prosentverdiene viser andelen av saker innen hver art der den aktuelle årsakskategorien forekommer. Én sak kan være registrert med flere årsakskategorier. n angir totalt antall saker per art.

Art	n	Smitterisiko	Fiskevelferd	Egnethet	Branngate	Mangelfullt opplyst
Laks og ørret	116	82.8%	19.8%	6.9%	6.9%	0.0%
Torsk	17	76.5%	5.9%	11.8%	0.0%	5.9%
Berggylt	2	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Kveite	2	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

For mer detaljerte avslagsårsaker og vurderinger av avslag fra Mattilsynet, se kapittel 4.4.

3.5.4 Kystverket

Kystverket har gitt avslag i seks saker i datasettet. Fire avslag er knyttet til ferdsel og farled, én til koraller og én til manglende opplysninger. Samlet sett tyder dette på at vurderinger knyttet til ferdsel og sikkerhet er den mest fremtredende avslagsårsaken i saker der Kystverket har gitt avslag i det analyserte materialet.

3.6 Oppsummering

Samlet sett viser gjennomgangen at begrunnelsene for avslag varierer mellom sektormyndighetene, både med hensyn til hvilke forhold som vektlegges og hvor ofte de forekommer. Enkelte typer vurderinger går igjen i flere saker, mens andre forekommer mer sporadisk. Materialet viser også at flere forhold ofte inngår i begrunnelsen for avslag i samme sak. Oversikten gir dermed et bilde av hvilke typer vurderinger som oftest ligger til grunn for avslag, samtidig som den viser bredden i de hensynene som vurderes i behandlingen av lokalitetssøknader. De konkrete vurderingene og begrunnelsene for avslag drøftes nærmere i kapittel 4.

4 KVALITATIV ANALYSE AV FORVALTNINGSPRAKSIS

4.1 Innledning om hovedelementer i lokalitetsklareringer

Norsk havbruksnæring sin produksjon av akvakulturdyr skjer i dag på i overkant av 1500 lokaliteter i sjø og på land. Den dominerende aktiviteten i omfang og verdi er matfiskproduksjonen av atlantisk laks, men samlet er det klarert lokaliteter for et stort mangfold av arter og driftsformer.

I denne studien har vi inkludert alle typer lokaliteter og driftsformer. På grunn av tallet på søknader, og avslag, vil saker som gjelder matfisk av laks og regnbueørret i sjø prege analysen. I tillegg har det i denne perioden blitt stadig flere aktive lokaliteter for torsk.

Lokalitet

Alle som skal drive akvakultur må ha tillatelse, og driften av disse tillatelsene må knyttes til en konkret lokalitet. Før vi går videre med å diskutere avslag på søknader om etablering eller endring av lokaliteter for akvakultur så må vi gå nærmere inn på hva en lokalitet er. Det drives i dag på lokaliteter i sjø som har vært i drift siden 1970/1980 tallet, og på helt nye lokaliteter klarert de siste årene. Næringen har gradvis flyttet ut av de indre fjordstrøkene, og mot mer eksponerte områder. I denne prosessen har også lokalitetene blitt større i areal og i maksimalt tillatt biomasse (MTB). På land har det blitt færre og større settefiskanlegg for laks og regnbueørret, ingen størrelsesbegrensning og postsmolt, og gradvis en utvikling innenfor andre former for landbasert produksjon inkludert stamfisk og matfisk.

I tildelingsregelverket blir en lokalitet definert som et «geografisk avgrenset område på land eller i vann som akvakulturtillatelse er gitt for eller søkt gitt for»²⁸. Når det gjelder sjølokaliteter blir det geografisk avgrensede området normalt knyttet til arealbruk i overflaten i sjøvann, og akvakulturtillatelsen avgrenset av ytterpunktene for det fysiske anlegget. Det klargjøres også i akvakulturloven § 2 tredje ledd at «[l]oven gjelder også anlegg ment for akvakultur, herunder anlegg uten akvatiske organismer lokaliteter til akvakultur». I forskrift om krav til teknisk standard for akvakulturanlegg for fisk i sjø, innsjø og vassdrag (NYTEK23) er denne lokalitetsforståelsen utvidet noe når det i § 9 første ledd bokstav a legges til grunn at lokalitetsundersøkelsen som et minimum omfatter kartlegging og kvantifisering av «fysiske forhold på lokaliteten, herunder bunntopografi og bunnforhold».

²⁸ Laksetildelingsforskriften §1-3 bokstav d.

I laksetildelingsforskriften § 8-3 andre ledd fastslås det at:

Fylkeskommunens vedtak om klarering av lokalitet i sjø og ferskvann skal minst omfatte akvakulturanlegget, areal i overflaten, vannsøylen og arealet på bunn. Vedtaket skal også omfatte fortøyningspunkter og flåte med tilknytningspunkter mellom flåte og produksjonsenhetene er det er aktuelt.

Her fremgår det at arealet på bunnen er noe annet enn utstrekningen av produksjonsanlegget i overflaten. Vi kan legge til grunn at en lokalitet i sjø består av overflateareal for anlegg/rammefortøyning og flåte, fortøyninger til disse inkludert fortøyningspunkter, deler av vannsøylen, og et areal på bunnen. Når det gjelder arealet på bunnen kan en se til Norsk standard for miljøovervåking av bunnpåvirkning fra marine anlegg (NS 9410:2016) der en deler området på bunnen som påvirkes av produksjonen i to:

Anleggssonen omfatter området under og rundt oppdrettsanlegget hvor tilførselen av organisk materiale er størst. Strøm, dyp og synkehastighet avgjør hvor partiklene fra merdene bunnfeller, og området som får størst tilførsel av organisk stoff, kan derfor være forskjøvet i forhold til anlegget.

(...)

Overgangssonen omfatter området utenfor anleggssonen der mindre partikler og resuspendert organisk materiale fra anleggssonen vanligvis sedimenterer. På dype, strømsterke lokaliteter kan også større partikler sedimentere her. På strømsterke lokaliteter kan sonen være forskjøvet i strømretningen, mens den på skrånende bunn kan være forskjøvet mot større dyp.²⁹

Det blir i standarden referert til en generell ytre avstand fra anlegget for de to sonene på henholdsvis 25-30 meter og 500 meter. Anleggssonen blir her også definert som et produksjonsområde, og det er naturlig å forstå anleggssonen som arealet på bunnen som inngår i klareringen av lokalitet etter laksetildelingsforskriften § 8-3 andre ledd.

Overgangssonen kan forstås som en «*Mixing Zone*»³⁰ der utlippene fra produksjonsområdet gradvis fortynnes slik at det utenfor denne sonen kan opprettholdes en naturtilstand. I denne innblandingssonen aksepteres det at ikke alle krav til miljøstandard blir møtt. I Norge blir innblandingssone primært brukt i forbindelse med punktutslipp, men tankegangen kan også være nyttig i forhold til å forstå bunnpåvirkning fra akvakultur. Utslippspunktet er da ikke anlegget, men lokaliteten inkludert vannsøylen og arealet på bunnen slik det skal klareres av fylkeskommunen.

²⁹ NS 9410:2016, s. 7.

³⁰ Technical Background Document on Identification of Mixing Zones, desember 2010, og Common implementation strategy – Guidance on setting mixing zones under the EQS-directive (2008/105/EC) – Vurdering av retningslinjens betydning for norske forhold.

Det er i denne sammenhengen det bli relevant å snakke om en lokalitets bæreevne. I forbindelse med innføring av trafikklyssystemet ble forskjellen mellom selskapsbiomasse og lokalitetsbiomasse innenfor akvakultur av laks og regnbueørret presisert: «MTB på lokalitetsnivå vil fremdeles fastsettes på bakgrunn av lokalitetens bæreevne, i tråd med gjeldende prosedyrer og sektoransvar»³¹.

Det er likevel ikke slik at en lokalitet strekker seg like langt som influensområdet fra produksjonen på anlegget:

Med dagens produksjonsteknologi, vil alle lokaliteter i et gitt område påvirke hverandre. Selv om hver enkelt lokalitet drives innenfor akseptable rammer isolert sett, kan likevel den samlede miljøbelastningen i området bli så stor at miljøets bæreevne overskrides. Med andre ord kan oppdrettsnæringen ikke forvaltes bare på lokalitetsnivå, men det må – særlig i lys av den betydelige produksjonsøkningen næringen har hatt – i fremtiden i større grad drives en forvaltning basert på hva som kan aksepteres av miljøpåvirkning i et definert område³².

Smitte av lakselus er et eksempel på et influensområde som strekker seg lengre enn området ved den enkelte lokalitet.

På land blir det i regelverket snakket mer om tillatelse og anlegg (laksetildelingsforskriften §7-2). I forskrift om teknisk standard for landbaserte akvakulturanlegg for fisk blir det i § 4 bokstav g lagt til grunn at landbasert akvakulturanlegg er «*produksjonsanlegg for akvakultur med fisk som er plassert på land*».

Det er i forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret (andre arter forskriften) § 7 første ledd bokstav a fastsatt et forbud mot klarering av **lokalitet** for torsk i gyteområder for vill torsk. Fiskeridirektoratet har i en sak om etablert av landbasert tillatelse til stamfiskproduksjon komme til at forståelsen av lokalitet for slike saker også mår for anleggets sjøvannsinntak.³³ Klarering av ny tillatelse til torsk på lokaliteten vil derfor være i strid med dette forbudet.

Saksgangen for klarering av lokalitet

Saksgangen for klarering av lokalitet ble etablert på 1970-tallet. Med den midlertidige Fiskeoppdrettsloven i 1973 ble det krav om tillatelse for både settefisk og matfiskanlegg. Etter denne lovens § 2 skulle det ikke gis konsesjon dersom anlegget medførte fare for utbredelse av sykdom eller

³¹ Meld. St. 16 (2014–2015), s. 11. Lokaliteters bæreevne og resipientkapasitet, og regulering av miljøovervåkning, blir også drøftet i Ot.prp. nr. 35 (1999–2000) Om lov om endring i lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.

³² Meld. St. 16 (2014–2015), s. 9.

³³ Fiskeridirektoratet sak 25/24161.

forurensing, eller dersom anleggets plassering var uheldig for ferdsel langs kysten³⁴. Ved siden av oppdrettslovgivingen som regulerte næringsmessige forhold var dette regulert av forurensingslovgiving, sykdomslovgiving, og havnelovgivning.

Til å vurdere disse sider ved anleggene innhentet Fiskeridirektøren uttalelser fra daværende Veterinærdirektoratet, Statens Forurensingstilsyn, og for anlegg i sjø, Kystdirektoratet v/Havneavdelingen. Den tekniske utførelsen av anleggene ble på den tiden vurdert av Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt når det gjelder anlegg i sjø og Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk når det gjaldt anlegg i ferskvann. På grunnlag av de innkomne uttalelsene, og etter en vurdering av de næringsøkonomiske aspekter ved etableringen av anlegget, avga Fiskeridirektøren sin innstilling til Fiskeridepartementet, som deretter avgjorde søknaden.³⁵

Allerede i 1976 hadde en gjort seg erfaringer med at oppdrett kunne ha effekter på miljøet, og det ble derfor etablert en egen behandling av oppdrettssaker etter forurensingsloven. Dette ble først gjort av daværende Statens forurensningstilsyn (SFT) med tilrådning fra fylkesmennene.³⁶ I 1985 kom den første oppdrettsloven, og ikke lenge etterpå ble dagens forvaltningsstruktur etablert. I 1986/87 ble førsteinstansmyndighet etter oppdrettsloven og de berørte sektorlovene fiskesykdomsloven, forurensningsloven og havne- og farvannsloven delegert til regionalt nivå.³⁷

Dagens klarering av akvakulturlokaliteter skjer i en forvaltningsstruktur som ble etablert i en tid med en helt annen produksjon og et aktørbilde preget av svært små selskap som ikke var integrert i større verdikjeder. Bortsett fra et forsøk med den såkalte Trøndelagsmodellen har det synes det å være liten interesse hos myndighetene til å vurdere om forvaltningsstrukturen er hensiktsmessig. Det er imidlertid et behov for å studere nærmere i hvilken grad dagens forvaltningsstruktur fungerer hensiktsmessig og bidrar til at næringens utfordringer blir møtt og håndtert på en god nok måte.

Saker

Dette prosjektet tar for seg avslag i perioden 2020 til 2025. Utgangspunktet var saker der fylkeskommunen hadde gjort vedtak om avslag, men materialet fra 2025 inkluderer nå noen saker der det ikke er fattet endelig vedtak etter akvakulturloven enda, men der det er gitt avslag fra en eller flere av sektormyndighetene. Fylkeskommunene har ulike praksis når det gjelder det å fatte vedtak om avslag basert på førsteinstans sektorvedtak. I noen saker fatter fylkeskommunen vedtak selv om

³⁴ Samordning av Havbruksforvaltningen, Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Statsministerens kontor. Avgitt 30. mai 1988, s. 9.

³⁵ NOU 1977:89 Fiskeoppdrett s. 129. (Lysøutvalget)

³⁶ Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær, Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Fiskeri og kystdepartementet. Avgitt 4. februar 2011 (Gullestadutvalget) s. 21.

³⁷ Gullestadutvalget s. 22.

sektorvedtaket er påklaget, mens fylkeskommunen i andre saker venter på endelig avgjørelse hos klageinstansen.

I tillegg til sakene i datasettet omtalt i kapittel 3, er det videre i kapittel 4 inkludert sju saker fra 2025.

2025 er det året med flest avslag datamaterialet i dette kapitlet, med 66 saker. Dette er om lag det dobbelte av antallet i 2024, som var 31. Det er 178 avslag på søknader om laks og regnbueørret for lokalitet i sjø. Av disse gjelder 81 av sakene nye lokaliteter, mens 97 saker gjelder endring av eksisterende lokaliteter. 15 av sistnevnte er delvis avslag, der det som regel blir gitt tillatelse til arealendring, men avslag på økt MTB. Det hender imidlertid at det er motsatt.

Det er avslått 47 søknader om nye lokaliteter i sjø for torsk i perioden 2020–2025. Det er ulike årsaker til disse avslagene. Noen er spesifikke for torsk mens andre er del av den generelle praksisen. Ser en tallet i forhold til det totale antallet aktive sjølokaliteter for torsk så er omfanget betydelig. Ifølge Fiskeridirektoratet ble det i 2025 rapportert biomasse av torsk på 21 unike lokaliteter. Det er opp fra 19 i 2024, 16 i 2023 og 7 i 2020. Statistikken sier ikke noe om hvor mange av disse som var kommersielle tillatelser, og hva som er knyttet til annen aktivitet som forskning, men det er i alle fall 7 lokaliteter klarert for slik forskningsaktiviteter for torsk. Det er i hovedsak de aktive/etablerte aktørene innenfor akvakultur av torsk som søker, og får avslag. De er ikke hjulplne av at det er mange tillatelser ute til aktører som ikke driver aktiv produksjon. Det er også viktig å ha med seg at for torsk og andre marine arter, er lokalitetssøknaden også en søknad om selskapsbiomasse, med tilsvarende konsekvenser for produksjonskapasiteten til selskapet. Tillatelsene for laks, ørret og regnbueørret omfatter allerede selskapsbiomasse, enten fra den opprinnelige tildelingen eller tilsagn om tillatelser, som er avhengig av å ha en lokalitet for å kunne produsere den tildelte kapasiteten.

4.2 Avslag etter akvakulturloven

Det er i vårt materiale 46 avslag der den faglige begrunnelsen for vedtaket er hjemlet i akvakulturloven eller forskrifter hjemlet i akvakulturloven. Et av disse vedtakene er fattet av Fiskeridirektoratet og de resterende av fylkeskommunene. Noen av vedtakene, som det fattet av Fiskeridirektoratet, er senere omgjort og innvilget. Den nevnte saken der Fiskeridirektoratet ga avslag er et godt eksempel på hvordan mange saker ikke er «rett frem», og det er vanskelig å gjøre en enkel kategorisering av avslagsgrunnen. I denne saken ga først Vestland fylkeskommune³⁸ i april 2023 tillatelse til en arealendring uten å involvere Statsforvalteren i Vestland. I forbindelse med klagebehandlingen ba Fiskeridirektoratet Statsforvalteren om å behandle saken, og de ga avslag. Dette førte til at Fiskeridirektoratet ga avslag. Så gjorde Miljødirektoratet om Statsforvalterens

³⁸ Sak 2022/3688, vedtak 12. april 2023.

vedtak og ga tillatelse etter forurensingsloven. Fiskeridirektoratet anmodet så Vestland fylkeskommune om å gjøre en ny førsteinstansbehandling av søknaden, og de ga på nytt tillatelse til arealendring.

I tillegg til denne saken er det en annen sak som ikke passer inn i det generelle mønsteret av saker som har blitt avgjort av fylkeskommunene. I forbindelse med en søknad om klarering av en lokalitet inne i Trondheimsfjorden ble det kjent at det i området var et flyvrak og at dette var fredet som gravsted. Dette er en type problemstilling som normalt håndteres gjennom arealplanprosesser.

De resterende 44 sakene fordeler seg på tre overordnede tema:

- Er etablering eller endring miljømessig forsvarlig?
- Avveining av arealinteresser
- Er etablering eller endring i tråd med arealplan?

Det er særlig første kulepunkt som er relevant i denne studien.

4.2.1 Miljømessig forsvarlig

Det er totalt 24 saker der fylkeskommunen har gitt avslag med begrunnelse i at det ikke er miljømessig forsvarlig. Tre av disse er delvis avslag. 14 av sakene gjelder torsk, og for 12 av disse gjelder dette etablering av nye lokaliteter. Se mer om rettslig grunnlag og vurderinger som skal gjøres etter akvakulturloven §§ 6 og 10 i kapittel 2.3.1.

4.2.1.1 Kysttorsk

Det er 14 saker som ved utgangen av 2025 var avslått ut ifra hensynet til kysttorsk. Fra og med 2023 har Mattilsynet fattet 11 avslag som er basert på risiko for smitte mellom oppdrettstorsk og villtorsk, med utgangspunkt i nærhet til stedfestede gytefelt og gyteområde. Det at Mattilsynet på denne måten avslår søknadene, gjør at antall saker som gjelder risiko for genetisk påvirkning på kysttorskbestander som følge av etablering av akvakultur av torsk reduseres tilsvarende.

I seks av de 14 sakene er søknaden i direkte konflikt med gytefelt/gyteområde, og således per definisjon ikke miljømessig forsvarlig etter tildelingsregelverket. I tillegg er der en sak³⁹ fra 2022 der Mattilsynet avslår søknaden med begrunnelse at lokaliteten er søkt plassert i et gytefelt. Det blir kommentert fra Mattilsynet at fylkeskommunen burde ha fanget opp dette og avslått.

³⁹ Sak 21/24143, vedtak 19. mai 2022.

To av sakene gjelder bruk av fôrflåte på allerede tildelte lokaliteter. Fylkeskommunen i Trøndelag avviste sakene på grunn av forbudet i forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret § 7 første ledd bokstav a andre punktum der det heter at «[l]okaliteter for torsk skal ikke etableres i gyteområder for vill torsk». I disse to sakene var det strengt tatt ikke snakk om å etablere lokalitet, men å få plassere fôrflåte på anleggene. Det er vanskelig å se for seg at fôrflåte på lokalitetene i seg selv påvirker om driften er miljømessig forsvarlig, og at forbudet i §7 kommer til anvendelse.

Kunnskapsgrunnlaget er primært Havforskningsinstituttet sin risikovurdering fra 2022. Det kom ny risikovurdering i desember 2025. I 2024 kom HI med en felles rapport⁴⁰ for smittemodellering av alle klarerte lokaliteter for torsk og søknader under behandling. Se mer om behandlingen av slike saker under omtalen av Mattilsynet i kapittel 4.4.

Det siste avslaget i vårt datamateriale er et vedtak gjort av Nordland fylkeskommune i desember 2024, og gjelder klarering av en ny matfisklokalitet for torsk. Søknaden fikk først avslag hos Mattilsynet, som senere gjorde om eget vedtak. Tema her var smitterisiko mot ville kysttorskbestander i området. Statsforvalteren har i samme sak gitt delvis avslag basert på vurdering av resipientens bæreevne, og gitt tillatelse til gjennomføring av én produksjonssyklus. I vurderingen av søknaden viser Nordland fylkeskommunen direkte til Havforskningsinstituttet sin risikovurdering fra 2022:

I risikoreporten fra 2022 anbefaler HI at **beite- og oppvekstområder i nærheten av gytefelt med høy grad av retensjon og lokal bunnslåing av larver gis beskyttelse.** Dette forvaltningsrådet kommer til anvendelse ved vurdering av denne konkrete søknaden. (...) **Små bestander med lokale gytefelt- gyteområder og oppvekstområder i indre fjordområder med høy grad av retensjon og lokal bunnslåing av larver, vil være ekstra utsatt.**⁴¹ (fylkeskommunens utheving)

Det er ikke klart hva Havforskningsinstituttet i denne sammenhengen mener med «gis beskyttelse». Områdene de referer til er omfattet av forbudet mot etablering i tildelingsforskriften andre arter, og slik allerede gitt en beskyttelse. Ved høring av dette forbudet i 2008 ble det samtidig sagt at akvakulturmyndigeten skal vurdere risiko for påvirkning ved etablering av lokaliteter for torsk utenfor disse forbudsområdene.

⁴⁰ Sævik (2024). Godkjent rapport – Bestilling av smittemodellering for klarerte lokaliteter og lokaliteter under behandling for akvakultur av torsk. Havforskningsinstituttet.

⁴¹ Sak 22/4568, vedtak 13. desember 2024 (sak 22/4568), s. 10. forn

Fylkeskommunene sitt samarbeidsforum for akvakultursaker (FAKS) bestilte med bakgrunn i dette i 2024 en modellering av smittekontakt mellom etablerte og omsøkte lokaliteter for torsk og gytefelt og gyteområder. Vedtaket i samme sak fra Nordland fra 2024 referer til resultatet for den omsøkte lokaliteten i Havforskningsinstituttet sin rapport fra 2024. Modelleringen viste at lokaliteten hadde et relativt høyt påvirkningspotensial mot nærliggende gytefelt og gyteområder sammenlignet med andre modellerte lokaliteter i området. Sett i forhold til de andre 39 lokalitetene som var inkludert i denne modelleringen er det 27 lokaliteter som har et lavere modellert påvirkningspotensial enn den saken gjelder. Samtidig er resultatet påvirket av modellforutsetningene og hvordan de aktuelle gytefeltene og gyteområdene er stedfestet i analysen.

Fiskeridirektoratet har med bakgrunn i samme kunnskapsgrunnlag frarådet etablering på grunn av at det foreligger «(...) vesentlig risiko for negativ påvirkning av gytende ville bestander av torsk», og fylkeskommunen vurderer at det er rett å ta denne frarådingen til følge og at etablering av lokaliteten vurderes å gi uakseptabel risiko for genetisk påvirkning på bestander av kysttorsk i området:

Nordland fylkeskommune vurderer at til tross for en rekke risikoreducerende tiltak som søker skisserer vil det fortsatt er en risiko for at uønskede hendelser som gyting i merd og rømming vil kunne oppstå. Det er gytefelt/gyteområder/kysttorskbestand i nærheten som kan påvirkes. Nordland fylkeskommune er av den oppfatning av at en bærekraftig oppbygging av torskeoppdrettsnæringen avhenger av at anleggene lokaliseres i områder det vil oppstå **minst mulig** skade på naturmiljøet dersom gyting i merd eller rømming skulle oppstå. Lokalitetens plassering er etter vårt syn ikke er forenelig med forvaltningsrådene fra HI.⁴² (vår understrekning)

Fylkeskommunen gir ingen forklaring på eller diskusjon av hva som er terskelen for «minst mulig». Denne saken illustrerer hvordan vurderinger og kunnskapsgrunnlag fra Havforskningsinstituttet får konsekvenser inn i saksbehandlingen uten at det er gitt tydelige og overordnede avklaringer over hvilke terskler for påvirkning som aksepteres, og som på den måten kan bidra til gode diskusjoner i den enkelte sak. Det er f.eks. ingen klarhet i hvilket risikonivå de ulike modellverdiene i HI sin modellering representerer. Dette er en type avklaringer som nasjonale fagmyndigheter bør formulere og kommunisere ut eksplisitt gjennom retningslinjer for saksbehandlingen.

Dersom det ble gjort så burde forvaltningen også se på variasjon i stedfesting av gytefelt og gyteområder. Det blir av myndighetene fremhevet at dette er basert på vitenskapelige metoder med naturvitenskapelig begrunnelse for gytefelt og samfunnsvitenskapelig begrunnelse for gyteområder. Her bør det skje en evaluering av det faglige grunnlaget, særlig knyttet til Fiskeridirektoratets

⁴² Sak 24/4568, vedtak 13. desember 2024.

innsamling av kystnære fiskeridata og stedfesting av gyteområder basert på intervju. Det er også relevant å se på hvor konsistent områder for eggdrift er inkludert i Havforskningsinstituttet sin stedfesting av gyteområder. I saken referert til ovenfor er det vist til nærhet til gytefelt med høy retensjon, men størst modellert kontakt mellom omsøkt lokalitet og gytefeltet ligger ikke innenfor terskelen mot hovedfjorden som skaper høy retensjon, men tvert imot på den andre siden av fjorden i et område uten særlige fysiske betingelser for retensjon.

I et annet vedtak fra oktober 2023, som også gjelder en lokalitet i Nordland, har administrasjonen skrevet en begrunnelse for en innvilgelse, med henvisning til at det er tilstrekkelig kunnskap, at føre-var prinsippet ikke kommer til anvendelse, og etablering ikke er til vesentlig ulempe for miljøet:

Basert på den kunnskapen som hittil foreligger i ulike databaser, dokumentasjon innsendt av søker og konsulentselskap, innkomne merknader, samt sektoretaters vurderinger, uttalelser og tillatelser, vurderer Nordland fylkeskommunen at føre-var prinsippet ikke kommer til anvendelse og at etablering av nytt akvakulturanlegg [lokalitet x] er av en slik karakter, at påvirkningen fra anlegget ikke vil være til vesentlig større ulempe for miljøet, forutsatt at tillatelsen gis på vilkår.⁴³

Fylkesråden har så kommet til en annen konklusjon. Her foreligger det klageavgjørelse fra klagesaksenheten i Fiskeridirektoratet datert 19. november 2025. Se mer om denne saken under den juridiske drøftingen i kapittel 5.2.

4.2.1.2 Villaks

I perioden 2020–2025 er det i vårt datamateriale fem saker der fylkeskommunen avslår en søknad på bakgrunn av påvirkning på vill laksefisk. I siste sak⁴⁴, som er fra 2025 er det gitt delvis avslag ved at omsøkt arealendring blir godkjent mens det blir gitt avslag på søknad om biomasseutvidelse fra 1560 til 3120 tonn MTB. Statsforvalteren har gitt utslippstillatelse etter forurensingsloven for en kapasitet på 3120 tonn MTB, og samtidig frarådet den samme økningen i biomasse ut fra hensynet til biologisk mangfold. Mattilsynet vurderer at så lenge lokaliteten driftes i tråd med gjeldende krav så er det ikke grunnlag for å vektlegge risiko for ville bestander av laksefisk i nærområdet. De har derfor gitt tillatelse til utvidelse av MTB som omsøkt.

Fylkeskommunen har kommet til at søknaden om biomasseutvidelse ikke er tilstrekkelig opplyst, og det er risiko for alvorlig skade på naturmangfoldet:

⁴³ Sak 20/35690, vedtak 13. oktober 2023.

⁴⁴ Sak 22/3080, vedtak 23. september 2025.

I dette tilfelle mener fylkeskommunen at kunnskapsgrunnlaget for å gi en dobling av biomassen ved [lokalitet x] er for svakt. En overvåkning som Statsforvalteren foreslår, hadde kunnet sikret at villfiskbestandene i Skjerstadfjorden i alle fall var under overvåkning om påvirkningen fra oppdrett ved [lokalitet x] hadde blitt for stor. Å gi en så stor økning av biomasse uten denne kunnskapen anser vi vil være i strid med naturmangfoldloven.

Fylkeskommunen finner at søknaden ved [lokalitet x] ikke er tilstrekkelig opplyst og at føre-var-prinsippet (§9) kommer til anvendelse i dette tilfellet. Fylkeskommunen kan ikke se at det er grunnlag for å gi tillatelse til biomasseøkning, ut fra hensynet til det biologiske mangfoldet, økologiske effekter eller naturmiljøet for øvrig (§10).⁴⁵

Det blir vist til overvåkning gjort av NTNU i fjorden og relevante vassdrag,

Oppdretter er i sin tilbakemelding til fylkeskommunen og Statsforvalter opptatt av at det er Mattilsynet som er myndighet på lakselus. Det er for så vidt riktig når det gjelder oppdrettsfisken i merden, og smitte mellom akvakulturanlegg. Men selv om Mattilsynet også gjør en vurdering av påvirkning på villfisk, har de ikke oversikt over tilstanden til bestandene av villfisk. Det er det Statsforvalteren som har. For å forstå påvirkningen, må en også vite hvor sårbare bestandene som påvirkes er. Noen sårbare bestander tåler svært liten påvirkning før de tar skade. Av den grunn er forvaltningen slik at Statsforvalteren kommer med en faglig uttalelse i forhold til sårbare arter til fylkeskommunen. Fylkeskommunen bruker denne faglige uttalelsen til å vurdere tiltakets effekt på naturmangfold.⁴⁶

Vedtaket er her noe upresist i omtalen av Mattilsynets myndighet. Mattilsynet er i matloven § 23 gitt myndighet til å føre tilsyn og forvalte alle bestemmelser etter matloven, herunder alle sider dyrehelse, inkludert «overføring av sykdommer og parasitter til viltlevende arter og bestander, som kan utgjøre en trussel mot den naturlige fauna»⁴⁷.

Det andre vedtaket fra 2025 gjelder et landbasert settefiskanlegg for laks plassert i nasjonal laksefjord. Mattilsynet har hatt en lengre prosess før det ble gitt tillatelse. Statsforvalteren har her også gitt tillatelse etter forurensingsloven, og samtidig frarådet etablering av anlegget i den naturfaglige uttalelsen. Fylkeskommunen drøfter søknaden i forhold til miljømessig forsvarlighet i tråd med laksetildelingsforskriften § 8-3 bokstav a. Denne drøftelsen bygger på Statsforvalterens utslippstillatelse, og forhold rundt rømming av fisk blir ikke vurdert. Dette kommer senere i vedtaket

⁴⁵ Sak 22/3080, vedtak 23. september 2025.

⁴⁶ Sak 22/3080, vedtak 23. september 2025.

⁴⁷ Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) s. 136.

under vurderinger basert på naturmangfoldloven, og denne bygger på Statsforvalterens naturfaglige uttalelse. Det fremgår videre i vedtaket:

Fylkeskommunen vurderer at naturmangfoldlovens § 9 Føre-var-prinsippet kommer til anvendelse i forhold til det omsøkte tiltaket. Det omsøkte tiltakets plassering innenfor en nasjonal laksefjord kan ved en utilsiktet rømningshendelse medføre alvorlige konsekvenser for et viktig nasjonalt laksevassdrag.⁴⁸

Fylkeskommunen gjorde i denne saken om eget vedtak i behandling i fylkesutvalget 20. mai 2025, etter at saken var påklaget. Det ble lagt til grunn følgende:

Fylkesutvalget legger til grunn at fylkeskommunedirektøren **fortolkning av miljømessig forsvarlighet** i naturmangfoldloven, og departementas veileder i slike saker **er tolket for strengt**. Havbruksnæringen har aktivitet i hele Finnmark, og den nye fortolkningen om føre-var-prinsippet og rammene som ligger til grunn er en ny praksis. Dersom denne praksisen hadde vært praktisert på andre lokaliteter og settefiskanlegg i Finnmark, ville havbruksnæringen vært fraværende i fylket.⁴⁹ (vår utheving)

Det er grunn til å stille spørsmål ved om rettsanvendelsen av føre-var-prinsippet er håndtert riktig i denne saken, noe som diskuteres videre i den juridiske analysen i kapittel 5. Kort oppsummert her illustrerer saken uansett betydningen av at det legges til grunn ulike terskler for hvilken risiko som kan aksepteres ved håndtering av føre-var-prinsippet. Dette er forhold som burde ha fått en mer overordnet klargjøring i retningslinjer for saksbehandlingen. Når risikonivået som myndighetene kan akseptere for ulike typer påvirkning fra oppdrett er uklart, blir det mer tilfeldig fra sak til sak hvilket risikonivå som legges til grunn.

4.2.1.3 Andre naturverdier - fugl

I to saker er det andre naturverdier enn fisk som er grunnlag for avslag fra fylkeskommunen, og i begge disse sakene gjelder det fugl. Spørsmålet om påvirkning fra akvakultur på sjøfugl dreide seg i tidligere behandling av temaet i saker mest om skadefelling av fugl ved etablerte oppdrettsanlegg. I oktober 2014 ga Nordland fylkeskommune det første avslaget på en lokalitetssøknad begrunnet i hensynet til sjøfugl som vi kjenner til. Bakgrunnen var fraråding fra Fylkesmannen i Nordland, som pekte på at:

(...) de flytende delene av sørvestsiden av omsøkte anlegg vil ligge ca. 190 meter nordøst for et hekkeområde for teist (sårbar), gråmåke, svartbak, ærfugl og toppskarv på Reinsøyen. Det er

⁴⁸ Sak 24/01117, vedtak datert 10. mars 2025.

⁴⁹ Sak 24/01117, vedtak datert 20. mai 2025.

forøvrig også registrert et hekkeområde for ærfugl og gråmåke ca. 5 kilometer sørvest for lokaliteten.⁵⁰

Temaet her er ikke risiko for skadefelling, men spørsmålet om fortrenning av sjøfugl fra viktige funksjonsområder. Fiskeridirektoratet omgjør avslaget i klagevedtaket og konstaterer i vedtaket at det er «(...) mangfoldige lokaliteter for akvakultur som ligger i mer eller mindre nærhet til hekke, myte og beiteområder for teist», og at de «(...) ikke tidligere gjort oppmerksom på at akvakultur har særskilte skadevirkninger på bestander av teist»⁵¹. Fiskeridirektoratet aksepterte at det var en risiko for at etablering av lokaliteten kunne føre til en nedgang i den lokale bestanden av teist, men fant det miljømessig forsvarlig å gjøre om fylkeskommunens avslag og innvilge lokaliteten midlertidig for to år med flere vilkår knyttet til driften. Sentralt her var at det ble lagt inn et krav om kartlegging og overvåking av fuglebestandene ved lokaliteten.

I tiden mellom fylkeskommunen sitt avslag og Fiskeridirektoratet sin omgjøring kom det i november 2015 en litteraturstudie⁵² som tok for seg effekter av forstyrrelser på fugl og pattedyr fra akvakulturanlegg i sjø. Rapporten konkluderer med at det finnes svært lite dokumentert kunnskap om faktiske effekter av akvakultur på sjøfugl, og at det som beskrives i hovedsak gjelder mulig påvirkning, særlig knyttet til forstyrrelser fra etablering, drift og båttrafikk. Den viser til at slike forstyrrelser kan føre til fortrenning fra viktige områder for næringsøk, hekking, myting og hvile, noe som igjen kan gi økt energibruk og redusert reproduksjon eller overlevelse. Dette er fremdeles den rådende kunnskapsoppsummeringen.⁵³

I juli 2020 ga Nordland fylkeskommune avslag⁵⁴ på etablering av en ny lokalitet i Lurøy kommune som følge av konflikt med hubro. Søknaden var frarådet av både Fylkesmannen og Fiskeridirektoratet, men det ble gitt utslippstillatelse. Kunnskapsgrunnlaget er ikke kjent i detalj:

Ettersom hekkelokaliteter for hubro er unntatt offentlighet, kan fylkeskommunen derfor ikke, i dette avslaget på søknaden om ny [lokalitet x], oppgi detaljerte opplysninger om det omsøkte anleggets nærhet til hubroens hekkeområder, eller gi andre detaljer som vil kunne avsløre informasjon som kan lette tilgangen til områdets hubrobestand. Fylkesmannen i Nordland sine uttalelser i saken er likeledes unntatt offentlighet og vedlegges derfor ikke dette brevet.⁵⁵

⁵⁰ Gjengivelse av en uttalelse fra Fylkesmannen fra 18. august 2014 i et klagevedtak fra Fiskeridirektoratet 3. mai 2016, sak 2015/14803.

⁵¹ Fiskeridirektoratet i vedtak datert 3. mai 2016 (sak 15/14803), s. 16.

⁵² Follestad (2015). Effekter av forstyrrelser på fugl og pattedyr fra akvakulturanlegg i sjø - en litteraturstudie. NINA Rapport 1199.

⁵³ FHF prosjekt nr. 910174, En kunnskapsoversikt om interaksjon mellom akvakultur og fugl i norske kystområder (Fugleblikk), startet opp i september 2025 og skal levere resultat februar 2027.

<https://www.fhf.no/prosjekter/prosjektbasen/910174/>

⁵⁴ Sak 19/11229, vedtak 2. juli 2020.

⁵⁵ Sak 19/11229, vedtak 2. juli 2020 s. 2.

Uavhengig av den spesifikke plasseringen bør avslaget gi en begrunnelse for hvorfor en vurderer konflikten mellom hubro og oppdrettsanlegg slik en gjør. Vedtaket sier følgende:

Hubro er en sterkt truet art og den er svært sårbar for inngrep i sine jakt- og hekkeområder, og forstyrrelser i hekketida. Hubroen kan avbryte hekkforsøk eller forlate området dersom den utsettes for gjentatt forstyrrelser.⁵⁶

Fiskeridirektoratet opprettholdt avslaget i klagevedtak i oktober 2021. I klagevedtaket kommer det frem mer konkret om potensialet for konflikt mellom hubro og oppdrettsanlegg. I forbindelse med klagen har søker fått bistand fra forsker Petter Wabakken ved Høgskolen i Innlandet (nå Universitetet i Innlandet). Det uttales i klagen:

Klager har innhentet en egen faglig vurdering fra Petter Wabakken ved hubroprosjektet til Høgskolen i Innlandet, hvor det blant annet går frem at de mener at «det er andre og langt mer alvorlige faktorer som truer langsiktig eksistens av hubro i Nord-Norge generelt og hubroens hekkeplasser i Lurøy kommune spesielt», og at hubroprosjektet ikke «har registrert noen negative effekter på hubro i forbindelse med oppdrettsanleggene ved Leirholmen og Kveitholmen.»⁵⁷

Statsforvalteren i Nordland viser til en rapport fra 2009 fra Direktoratet for Naturforvaltning, der det er referert til en annen ornitolog fra samme prosjekt hos Høgskolen i Innlandet, som har uttalt at «en hubrolokalitet ved et oppdrettsanlegg i Lurøy har stått tom etter at anlegget kom i drift etter et lengre opphold»⁵⁸. Fiskeridirektoratet gjengir et avsnitt fra rapporten, men utelater en viktig del (som her er med i uthevet skrift):

Etablering av fiskeoppdrettsanlegg langs kysten kan også representere en fare for hubroen med forstyrrelse dersom de legges nært hekkeplassene. Dette har vært tilfelle med et oppdrettsanlegg i Lurøy der en hubrolokalitet har stått tom etter at anlegget kom i drift etter et lengre opphold. **Her dreide problemet seg trolig delvis om at det ble kastet ut død fisk fra anlegget som ble utnyttet av et havørnpar som etablerte hekkeområde nær oppdrettsanlegget. Havørn kan være predator på hubrounger** (Espen Dahl pers. medd.).⁵⁹ (vår utheving)

Den første delen av uttalelsen (før uthevelsen) blir på denne måten brukt til å sette til side oppdatert ekspertkunnskap og er også en mangelfull gjengivelse av de observasjonene det ble rapportert om i 2009. Det var havørn som ifølge ornitologen fortrenget hubro, og ikke oppdrettsanlegget i seg selv.

⁵⁶ Sak 19/11229, vedtak 2. juli 2020.

⁵⁷ Fiskeridirektoratet i vedtak datert 18.10.2021 (sak 21/5618), s. 5.

⁵⁸ Fiskeridirektoratet i vedtak datert 18.10.2021 (sak 21/5618), s. 5.

⁵⁹ Fiskeridirektoratet i vedtak datert 18.10.2021 (sak 21/5618), s. 5.

Fiskeridirektoratet konkluderer med at «det er usikkerhet om virkningene av etablering av lokaliteten på hubrobestanden i området, og at kunnskapen per dags dato ikke er tilstrekkelig»⁶⁰. Det er samtidig ikke grunnlag for å si at Fiskeridirektoratet i den konkrete saken kommer til feil konklusjon, men vi ser at det er usikkerhet som blir avgjørende og at denne delvis blir skapt av selve gjengivelsen av kunnskapsgrunnlaget.

Den andre saken i datamaterialet gjelder også hubro, og er et avslag fra Vestland fylkeskommune fra 2024⁶¹. Her er fugl bare en av flere moment i en samlet vurdering, men like fullt interessant. Grunnlaget er som følger: «Statsforvaltaren viser i si fråsegn til at det er fire kjende reirplassar for hubro på øyane nord for det planlagde tiltaket og den næraste kjente reirplassen vil vere mindre enn ein kilometer unna»⁶². Fylkeskommunen viser vidare til Handlingsplan⁶³ for Hubro fra 2022:

Det skjer arealinngrep og forstyrrelser i tilknytning til mange av de aktive og produktive hubroterritoriene i landet. Det kan føre til redusert hekkesuksess og i verste fall bortfall av territoriet. Derfor er det viktig at inngrep innenfor 1 km fra kjente reiområder unngås. I den nye handlingsplanperioden må det derfor gjøres et arbeid med å få forvaltningsaktuell kunnskap om hubro ut til aktuelle myndigheter.⁶⁴

Når det gjelder arealinngrep sier handlingsplanen følgende:

Hubro er sårbar for forstyrrelser, spesielt i hekkeperioden. Hytter og utbygging av større vei- og vindkraftanlegg er i dag de største arealinngrepene i hubroens hekkeområder. Gjennom Birdlife Norges femårige kartleggingsprosjekt av hubro (2008 – 2012) ble det registrert 227 trusselfaktorer i 177 forskjellige hubroterritorier og lokaliteter. Av disse utgjorde arealinngrep den nest største andelen (32,3 %), med hyttebygging som den viktigste enkeltfaktoren. Arealinngrep er her ikke medregnet kraftproduksjon, som utgjorde den største andelen med 46 % (Øien mfl. 2014a). Hos statsforvalterne ble det i perioden 2015–2019 behandlet minimum 103 saker som gjelder arealendringer innenfor kjente hubroterritorier (Fylkesmannen i Nordland 2020). De fleste av sakene var plansaker (66) og konsesjonssaker for vindkraft (21). Over halvparten av sakene ble vurdert å ha stor eller middels påvirkning på hubro, men under 25 % av sakene ble avslått med bakgrunn i dette.⁶⁵

Som sitatet viser er det altså mange typer arealinngrep som har mulig påvirkning på hubro. Etablering av oppdrettsanlegg er også nevnt som en risiko for forstyrrelse, og særlig nær en reirplass,

⁶⁰ Fiskeridirektoratet i vedtak 18. oktober 2021 (sak 21/5618), s. 5.

⁶¹ Sak 2022/44061, vedtak 16. februar 2024.

⁶² Sak 2022/44061, vedtak 16. februar 2024.

⁶³ Handlingsplan for hubro 2022-2026. Miljødirektoratet.

<https://prosjekt.statsforvalteren.no/nb/hubro/handlingsplanen/>

⁶⁴ Sak 2022/44061, vedtak 16. februar 2024.

⁶⁵ Handlingsplan for hubro 2022 s. 24.

men eneste problemstilling som er konkret med et kildebelegg er risikoen for at også hubro kan tiltrekkes anleggene og sette seg fast i fuglenettet over merdene. Søker har i denne saken fått bistand fra Akvaplan-niva for å gjøre en vurdering og foreslå tiltak. Disse blir avvist uten større begrunnelse:

Statsforvaltaren i Vestland har vurdert at dei avbøtande tiltaka som Akvaplan-Niva har føreslege er lite relevante og fylkeskommunen tek dette til etterretning i vår vurdering av påverknaden på det sårbare hubrohabitatet i området.⁶⁶

Vedtaket går i liten grad inn på hvorfor de avbøtende tiltakene ikke er relevante ut ifra det risikobildet statsforvalteren i praksis har lagt til grunn for påvirkningen på hubro.

4.2.2 Plansak

Ni saker er avslått på grunn av at søknaden er i strid med plan- og bygningsloven. Ingen av disse sakene er relevant i forhold til problemstillingene i dette prosjektet, og vi vil ikke gå nærmere inn på dem.

4.2.3 Avveining av arealinteresser

Det er totalt 11 avslag på søknad med begrunnelse i avveining av arealinteresser. Fem av disse gjelder avslag som følge av at en annen aktør er tildelt lokaliteten, og de andre sakene gjelder prioritering av diverse andre arealinteresser. Vi vil ikke gå videre inn på disse sakene her. Den juridiske analysen i kapittel 5.2 kommer mer inn på avveining av arealinteresser.

4.3 Avslag etter forurensningsloven

4.3.1 Innledende generelle betraktninger

Avslag som gis med grunnlag i forurensningsloven gjøres som vist i kapittel 2.3.2 av statsforvalteren. Forvaltningspraksisen som er studert er omfattende, og vedtakene behandler komplekse og sammensatte tema. Innledningsvis gis det i dette delkapittelet noen generelle betraktninger rundt vedtakenes innhold og struktur. Videre gjennomgås de sentrale hovedtemaene arbeidet har identifisert som årsaken til avslag, herunder resipientkapasitet (kapittel 4.3.2), naturmangfold (kapittel 4.3.3), sårbare naturtyper på dybder over 50 meter (kapittel 4.3.3.1) og sjøfugl (kapittel 4.3.3.2).

I Norge har det vært drift på akvakulturlokaliteter i 50 år, og det er i dag om lag 1000 lokaliteter med produksjon av laks og regnbueørret. På bakgrunn av dette skulle en tro at det etter hvert var godt

⁶⁶ Sak 2022/44061, vedtak 16. februar 2024.

dokumentert hvilken risiko denne produksjonen utgjør for de omkringliggende naturverdiene. Men slik er det ikke. For mange tema under naturmangfold i avslagene fra miljømyndighetene er det i stor grad snakk om mer enkeltstående vurderinger og bruk av føre-var-prinsippet. I en del av de studerte sakene er håndteringen av usikkerhet mangelfull når relevante rettsregler anvendes på det konkrete saksforholdet. Dette gjør at enkelte vurderinger preges av retoriske og generelle poeng, mer enn konkrete vurderinger opp mot rettslige kriterier. Det er særlig rom for å behandle følgende momenter i usikkerhetsvurderingene mer grundig

- Hvilken risiko som er avgjørende
- Hvorfor risikoen overstiger en akseptabel terskel
- Hvorfor usikkerheten ikke kan avbøtes med vilkår

En annen observasjon er at det i en del vedtak trekkes inn andre hensyn enn de forurensningsfaglige vurderingene. Dette gjør det vanskeligere å analysere disse avslagene. Det er i rettspraksis slått fast at det er anledning til å vektlegge andre hensyn⁶⁷ enn de forurensningsmessige, men en konsekvens av dette er at det i en del vedtak kan være utfordrende å forstå hvilke hensyn som er gitt avgjørende vekt i avslaget. Et eksempel på en formulering fra et klagevedtak fra Miljødirektoratet kan illustrere dette:

Statsforvalteren har i sin vurdering etter forurensningsloven tatt hensyn til risiko for påvirkning på naturverdiene i form av forurensning i en helhetlig vurdering, men har også slik vi oppfatter det lagt stor vekt på andre former for påvirkning fra oppdrettsvirksomheten enn forurensning. Etter Miljødirektoratets vurdering har Statsforvalteren kompetanse etter forurensningsloven til å fatte vedtak med en slik begrunnelse.⁶⁸

I mange av de studerte vedtakene er det mye informasjon inkludert i saksframstillingen, men det er ikke alltid helt tydelig hvilken rolle informasjonen spiller i den endelige vurderingen. Det er derfor potensiale for å strukturere vedtakene bedre. Det er særlig viktig å drøfte og koble sakens faktiske forhold og generell kunnskap opp mot vurderingene av om regelverkets vilkår er oppfylt på oversiktlig og tydelig måte.

Det er også en tendens i det studerte materialet at det etterlates en uklarerhet i hvor langt miljømyndighetene mener ansvaret for at sakene er tilstrekkelig opplyst går. Selv om det henvises til ulike typer regelverk som gir rammer for saksbehandlingen og utredningspliktene, diskuteres det i liten grad i hvilken grad kravene i forvaltningsloven er oppfylt. I en klagesak som ble oversendt

⁶⁷ Se for eksempel Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk), LB-2014-117053 og LH-82050.

⁶⁸ Miljødirektoratet i vedtak 6. januar 2023 i (sak 2021/7772) s. 9.

Miljødirektoratet i 2025 er en av klageanførselene at Statsforvalteren ikke tar innover seg kunnskapen fra de mange naturtypekartkartleggingene som er gjort de siste årene, og at korallobservasjonene ikke er så unike som en kan få inntrykk av. Statsforvalteren svarer i klageoversendelsen som følger:

Å sammenstille et nasjonalt kunnskapsgrunnlag ut fra kartlegginger i enkeltsaker over hele Norge inngår ikke i Statsforvalterens oppdrag. Selv om vi får et visst inntrykk av hva som er mer eller mindre vanlig ut fra rapporter i våre saker, må vi overlate overordnede statusvurderinger for arter og naturtyper til Artsdatabankens arbeid med å oppdatere rødlistevurderingene. Data fra kartlegging av enkeltlokaliteter gir ikke ny kunnskap som er egnet til å underbygge en annen vurdering av søknaden enn det som ble gjort i 2020⁶⁹.

Sitatet reiser flere problemstillinger denne rapporten vil rette oppmerksomheten mot. Det første er hvordan ansvarsfordelingen mellom statsforvalteren og Artsdatabanken i å klargjøre og styrke kunnskapsgrunnlaget om naturmangfold er å forstå. Det andre er hvordan innsendte data til statsforvalteren skal og bør håndteres, blant annet ut fra de kravene miljøinformasjonsloven og annet regelverk stiller. Det tredje er hvordan den typen kunnskap sitatet viser til blir brukt i faktisk saksbehandling (som en del av avgjørelsesgrunnlaget), som vil bli drøftet mer i videre analyser i dette kapitlet. Den juridiske analysen i kapittel 5.3 vil komme tilbake til de to første problemstillingene.

4.3.2 Resipientkapasitet

Avslag begrunnet i resipientkapasitet dreier seg i stor grad om vurdering av bæreevne i resipienten, som kan være lokaliteten, men også det større influensområdet og vannforekomsten. I tabell 4 vises fordelingen av avslag begrunnet i resipientkapasitet fordelt på fylker.

⁶⁹ Statsforvalteren i Nordland i oversendelse til Miljødirektoratet 4. november 2025 (sak 2020/3316), s. 2.

Tabell 4: Avslag begrunnet med bæreevne resipient, per fylke per år.

Fylke	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Sum
Finnmark	0	0	0	0	0	0	0
Troms	0	0	2	0	0	0	2
Nordland	6	2	4	2	2	13	29
Trøndelag	2	1	1	3	0	0	7
Møre og Romsdal	0	1	1	0	0	1	3
Vestland	0	1	0	2	2	1	6
Rogaland	0	0	1	1	1	0	3
Sum per år	8	5	9	8	5	15	50

Nordland skiller seg ut fra de andre fylkene med totalt 29 saker i perioden. 13 av disse er søknad om ny lokalitet og 16 er utvidelse av eksisterende. I sju av sakene er det gitt delvis avslag. Det kan gjelde både etablerte og nye lokaliteter der det er gitt mindre maksimalt tillatt biomasse enn det det er søkt om.

I 2025 var det 15 avslag med begrunnelse i resipientens bæreevne, og 13 av disse var i Nordland. Tre avslag gjaldt landbasert produksjon. Videre var syv av avslagene i forbindelse med søknad om utvidelse av eksisterende lokalitetsbiomasse. Den største av disse var i Møre og Romsdal, med en MTB på 3900 tonn. De seks andre var i Nordland, og de hadde i gjennomsnitt en MTB på 1690 tonn. Sistnevnte er små lokaliteter med varierende klareringstidspunkt fra 1990-tallet til 2016.

De resterende fire avslagene fra 2025 gjaldt søknad om nyetablering av sjølokaliteter, og var alle saker fra Nordland. Tre av disse var lokaliteter for laks og regnbueørret på 2340 tonn MTB, og en var en lokalitet for torsk omsøkt med den biomasse på 1999 tonn MTB. I tillegg var det én landlokalitet for matfisk laks som fikk avslag og én sjølokalitet for torsk som fikk delvis avslag.

I et av vedtakene fra 2025, som er den eneste saken i datamaterialet som gjelder avslag på en søknad om fangstbasert akvakultur av torsk, avslår Statsforvalteren i Nordland⁷⁰ søknaden om å gjøre en midlertidig tillatelse permanent fordi kunnskapsgrunnlaget om resipientens tåleevne fortsatt anses utilstrekkelig. Det blir særlig begrunnet med at tidligere drift har vært langt lavere enn omsøkt

⁷⁰ Statsforvalteren i Nordland i vedtak datert 27. juni 2026 (sak 2020/5220).

produksjon og derfor ikke har dokumentert effekten av full belastning. De mener det fortsatt er risiko for overbelastning av resipienten, og at vilkårene som tidligere skulle gi nødvendig dokumentasjon ikke har gitt et tilstrekkelig grunnlag for permanent tillatelse. C-undersøkelse fra 2024, i forbindelse med søknaden, viser imidlertid god og svært god tilstand på alle relevante sedimentparametre og faunanalyser.

Vedtaket underbygges i liten grad med konkrete analyser av faktisk miljøpåvirkning eller resipientkapasitet, og er i stedet i stor grad basert på manglende dokumentasjon fra søker og generelle henvisninger til usikkerhet. Det blir i den sammenhengen pekt på at forhøyede nivåer av diflubenzuron i prøver av bunnsediment har gitt moderat økologisk tilstand for vannforekomsten. Slike avlusingsmiddel blir brukt i akvakultur av laks og regnbueørret, men ikke i akvakultur av torsk. Det er ikke lokaliteter for akvakultur av laks og regnbueørret i vannforekomsten, men det er en lokalitet i underkant av 5 km unna, i nabo-vannforekomsten. Disse to vannforekomstene utgjør en enhet i fjordkatalogen, og dagens oppdeling må være gjort senere. To måneder etter at avslaget er gitt endrer Statsforvalteren økologisk tilstand i vannforekomsten til «svært god»⁷¹ uten at det foreligger noen nye data.

I andre avslag knyttet til resipientkapasitet er det i større grad lagt vekt på miljøtilstand i overgangssonen til lokaliteten. Et vedtak om avslag på en ny lokalitet fra Statsforvalteren i Nordland⁷² i august 2025 er begrunnet med at det er grunn til å tro at den omsøkte produksjonen vil bidra til at resipientens tålegrense overskrides. Forundersøkelsen viser moderat tilstand ved en av prøvestasjonene (C2), og Statsforvalteren legger til grunn at dette viser at resipienten ikke har kapasitet til ytterligere belastning:

Forundersøkelsen fra 2023 viser moderat økologisk tilstand på C2, noe som innebærer at stasjonen allerede uten drift har en uakseptabel miljøtilstand jf. NS 9410. Dette viser at resipienten ikke har kapasitet til ytterligere belastning.⁷³

I et annet avslag⁷⁴ er det vist til en C2 stasjon med «nær moderat» tilstand:

C-undersøkelsen fra 2020 viste «moderat» tilstand på bunnfaunaen 375 m sørøst fra anlegget og **nær moderat** tilstand 400 m nordvest fra anlegget.⁷⁵ (vår utheving). Sistnevnte stasjon fikk for øvrig god tilstand med en EQR⁷⁶ på 0,64 (altså ikke «moderat»). I det første vedtaket over ser vi

⁷¹ <https://vann-nett.no/waterbodies/0364020700-1-C/factsheet/environmental-status>

⁷² Statsforvalteren i vedtak datert 28.08.2025 (sak 2025/5684).

⁷³ Statsforvalteren i vedtak datert 28.08.2025 (sak 2025/5684).

⁷⁴ Statsforvalteren i vedtak datert 8. september 2025 (sak 2020/4433).

⁷⁵ Statsforvalteren i vedtak datert 8. september 2025 (sak 2020/4433).

⁷⁶ EQR (Ecological Quality Ratio) er en indeks for økologisk tilstand, der verdier nærmere 1 tilsvarer bedre miljøtilstand. Etter klassifiseringssystemet tilsvarer EQR 0,64 «god» tilstand.

en mer nøktern gjengivelse av kunnskapsgrunnlaget og faktiske forhold, mens det i det andre vedtaket gjøres noen retoriske grep i beskrivelsen av tilstanden ved at den omtales som «nær moderat», i stedet for god (som er den faktiske tilstanden).

Når det gjelder bæreevne resipient har vi også flere eksempler fra søknader om landbasert produksjon. I perioden 2023-2025 utgjør seks av 27 saker, eller 22 %, avslag på slike søknader. I noen av disse sakene er det fullt avslag, mens i andre saker blir det gitt tillatelse til et første byggetrinn. Disse to er matfiskanlegg (eller kombinasjon med matfisk)⁷⁷. Det er også avslag til settefiskanlegg⁷⁸.

4.3.3 Naturmangfold

Vurdering av naturmangfold har de senere årene blitt et mer sentralt tema i vurderingen av utslippstillatelser for akvakulturanlegg i sjø. Myndighetene legger økende vekt på hvordan utslipp av organisk materiale, næringsalter og andre påvirkninger fra oppdrettsvirksomhet kan påvirke lokale økosystemer, herunder bunnfauna, sårbare naturtyper og økologiske funksjoner i kystsonen. Dette gjenspeiles i strengere krav til kunnskapsgrunnlag, miljøovervåking og vurderinger etter naturmangfoldloven §§ 8–12 i forbindelse med både nye søknader og endringer i eksisterende tillatelser. En helhetlig vurdering av naturmangfold og økosystempåvirkning er derfor blitt en viktig del av beslutningsgrunnlaget ved behandling av utslippstillatelser for oppdrettslokaliteter i sjø.

Naturmangfoldlovens prinsipper aktualiserer samtidig flere spørsmål knyttet til hvordan risiko og usikkerhet skal håndteres i forvaltningens skjønnsutøvelse. Føre-var-prinsippet i § 9 innebærer at manglende eller usikker kunnskap ikke kan begrunne at man avstår fra å treffe tiltak for å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Samtidig gir loven begrenset veiledning om hvordan terskelen for «mulig vesentlig skade» skal forstås i praksis. Begrepet peker mot risiko for alvorlige eller irreversible effekter, men åpner for betydelig tolkningsrom når påvirkningen er indirekte, kumulativ eller vanskelig å kvantifisere. I behandlingen av utslippstillatelser for oppdrettslokaliteter kan vurderingen derfor i stor grad bli et spørsmål om hvordan forvaltningen håndterer usikkerhet i kunnskapsgrunnlaget etter § 8, og hvilken vekt som tillegges ulike former for risiko i skjønnsutøvelsen.

Dette er problemstillinger som drøftes nærmere i kapittel 5. Dette delkapittelet vil derfor i hovedsak ta for seg hvilken kunnskap og faglige vurderinger som legges til grunn i den studerte praksisen. Det er samtidig vanskelig å vurdere dette uten forståelse av hvordan usikkerhet om hvilken påvirkning tiltaket kan ha for naturmangfoldet håndteres og spiller inn i avgjørelsene. Kapittelet vil derfor også

⁷⁷ Sak 2020/37259 (Trøndelag), vedtak 14. april 2023 og Sak 2022/69046 (Vestland), vedtak 22. mai 2023.

⁷⁸ Sak 23/16869 (Nordland), vedtak 19. mai 2025, Sak 2024/64006 (Vestland), vedtak 27. februar og Sak 2022/66968 (Vestland), vedtak 23. april 2024.

vise eksempler fra avslagspraksisen som illustrerer uklare og utfordrende grenseopp ganger mellom faglige vurderinger, skjønnsmessige rettslige vurderinger og anvendelse av rettsreglene i konkrete saker. Tabell 5 gir en oversikt over kategorier innen temaet naturmangfold, identifisert i avslag etter forurensningsloven i datagrunnlaget.

Tabell 5: Kategorier for tema under naturmangfold som er identifisert i avslag etter forurensningsloven studert i oppdraget.

Avslagsgrunn Statsforvalter	Antall
Naturmangfold – kompleks	4
Naturmangfold – generell	4
Naturmangfold – korall og svamp	21
Naturmangfold – andre sårbare naturtyper	4
Naturmangfold – tareskog	1
Naturmangfold – sjøfugl	6
Naturmangfold – marint vern	2

Det er særlig sårbare arter og naturtyper i sjø på dyp over 50 meter, det vil si korall, sjøfjær og svamp med til hørende naturtyper som har fått størst oppmerksomhet i forvaltningspraksisen. Ved siden av det er også påvirkning på sjøfugl blitt et stadig viktigere vurderingstema. Felles for disse temaene er at de tidligere bare var en del av vurderingen etter akvakulturlovens miljønorm (jf. kapittel 4.3.3.2 om sjøfugl), og derfor var tema som inngikk i Statsforvalterens uttalelser om naturmangfold. Som nevnt over er dette nå tema som i større grad inngår som en del av vurderingene av utslippstillatelser. Det er også eksempler der Statsforvalteren går inn på risiko for mekanisk skade på korall ved fortøyningsfester og arealmessig fortrenging av fugl.

Behandlingen av naturmangfold i den studerte forvaltningspraksisen er omfattende. I det videre gjøres det derfor en akvakulturfaglig analyse av forvaltningspraksis for noen få utvalgte tema. Disse gjelder i hovedsak korall oppsummert som sårbare arter og naturtyper i sjø i dyp over 50 meter (kapittel 4.3.3.1) og sjøfugl (kapittel 4.3.3.2).

4.3.3.1 Sårbare arter og naturtyper i sjø – dyp over 50 meter

Kartleggingsmetodikk og kunnskap om påvirkning

For å forstå og vurdere vedtak som avslås med grunnlag i den påvirkning akvakultur kan ha på sårbare arter og naturtyper i sjø på dyp over 50 meter, er det viktig å presentere noen av de sentrale premissene og kunnskap som legges til grunn for myndighetenes senere vurderinger av effekt av

utslipp fra oppdrettsanlegg på de sårbare naturtypene korallrev, korallskog og svampeområder. Det gis også eksempler på hvordan noe av kunnskapen anvendes i praksis.

Havforskningsinstituttet anbefalte i 2016 at det for å hindre uheldig plassering av oppdrettslokalteter, ble gjort en «Naturtypekartlegging av lokaliteter før etablering av nye akvakulturanlegg, samt en vurdering av spredningspotensialet av utslipp fra anlegget»⁷⁹ (Heretter omtalt som **Havforskningsinstituttet 2016**). Dette er en naturtypekartlegging som søkeren av lokalitetsklareringen i dagens praksis gjør på forespørsel fra statsforvalteren i enkeltsaker (ikke en del av minstekravene i lovverket, her laksetildelingsforskriften § 8-9).

I forlengelsen av dette bestilte Fiskeridirektoratet en metodikk for slik naturtypekartlegging knyttet til korall og svamp, og denne ble levert i november 2020⁸⁰ (heretter omtalt som **Havforskningsinstituttet 2020**). En ny versjon som inkluderer alle sårbare naturtyper på dyp under 50 meter, ble levert i 2021⁸¹ (heretter omtalt som **Havforskningsinstituttet 2021**). Havforskningsinstituttet ga i sistnevnte anbefaling til en prosedyre for å «(...) kartfeste forekomst og tetthet, og å estimere omfang av arter som bidrar til å danne dype naturtyper som står på Norsk rødliste for naturtyper (Artsdatabanken 2018) eller på OSPARs liste over truede og/eller minkende habitat (OSPAR, Reference Number: 2008-6)»⁸².

Denne anbefalingen har i praksis blitt selve kravet til slike naturtypekartlegginger, men det er ikke etablert en enhetlig praksis for hverken kartfesting av forekomster eller vurdering og kartfesting av tetthet. I dag er det gjerne krav til at en skal kartlegge 4 % av influensområdet som står tydeligst frem, men selv dette blir ulikt tolket i og med at influensområdet defineres ulikt. Når det kommer til påvirkningens utstrekning, har Havforskningsinstituttet 2021 vist til egne forsøk:

Eksperimentene, som varte i henholdsvis 1/2 og 1 år viste høy overlevelse, men en tydelig reduksjon i vekst hos korallene som sto nær anleggene (Kutti mfl. 2015, Kutti mfl. i arbeid).⁸³

Det vises også til andre studier fra Hordaland, der det ikke påvist påvirkning utover 250 meter fra anlegget:

⁷⁹ Husa et al. (2016). Effekter av utslipp fra akvakultur på spesielle marine naturtyper, rødlista habitat og arter. Rapport fra Havforskningen Nr. 2016-8, s. 5.

⁸⁰ Kutti & Husa (2020). Forslag til metode for kartlegging av korall og svamp ved nye akvakulturanlegg. Rapport fra Havforskningen 2020-43.

⁸¹ Kutti & Husa (2021), Forslag til metode for kartlegging av sårbare arter og naturtyper på dypt vann til søknader om akvakultur i sjø. Rapport fra havforskningen 2021-39.

⁸² Havforskningsinstituttet 2021 s. 3.

⁸³ Havforskningsinstituttet 2021 s. 13.

Feltstudier som Havforskningsinstituttet gjennomførte i Langenuen i Hordaland (juni–oktober 2012 og 2014) viste høy overlevelse, men en gradvis reduksjon i vekst hos *Lophelia* jo nærmere oppdrettsanleggene korallene vokste. Etter fem måneder var veksten og "knoppkytingen" av nye polypper nær anleggene halvparten av det som anses som normalt, og som er blitt målt ved korallrevet Nakken ved Huglo i Langenuen. Erosjonen på det døde kalkskjelettet av bakterier, alger, foraminiferer (encellede organismer) og svamp var imidlertid fordoblet. 250 meter fra anlegget var veksten lik det som ble målt på referansestasjonen.⁸⁴

Studien sitatet er hentet fra ble publisert i en rapport⁸⁵ fra Havforskningsinstituttet fra 2015 (Heretter omtalt som **Havforskningsinstituttet 2015**). Tilsvarende viser Havforskningsinstituttet 2021 til et felteksperiment i Finnmark som indikerte at påvirkningen var avgrenset til området nærmest anlegget:

Felteksperiment (gjennomført på lik måte som de tidligere beskrevne eksperimentene på *L. pertusa* fra Finnmark viser høy dødelighet av blomkållkorall 50 meter fra anleggenes ytterpunkt, men med normal dødelighet 100 meter fra anlegget.⁸⁶

Sitatet viser altså til felteksperiment som viser normal dødelighet 100 meter fra anlegget. En annen studie Havforskningsinstituttet 2021 referer til (omtalt som Kutti mfl. i arbeid) ble gjort ved tre lokaliteter i Møre og Romsdal i 2018-2019 og publisert i 2022⁸⁷. Det er transplantasjonsforsøk ved bruk av øyekorall (*L. pertusa*) ved den ene lokaliteten som indikerer reduserte vekst, og som blir gjengitt i Havforskningsinstituttet 2021:

I en avstand på 250-1000 m fra anleggenes ytterpunkt var den årlige veksten 30-50 % av det som ble målt på referansestasjoner og det som blir ansett som normal vekst for *L. pertusa* (Maier mfl. 2019). I tillegg var erosjonen på det døde kalkskjelettet av bakterier, alger, foraminiferer og svamp fordoblet, slik at man på sikt kan forvente en negativ utvikling av rev som vokser nært fiskeoppdrettsanlegg.⁸⁸

Konklusjonene fra dette ene forsøket blir grunnlaget for at Havforskningsinstituttet foreslår kartlegging ut til 1000 meter nedstrøms anlegg, og dette er nå sammen med kravet om en dekningsgrad på 4 % av influensområdet (som tolkes ulikt, jf. over) en etablert standard for denne type naturtypekartlegging ved oppdrettslokaliteter. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om en

⁸⁴ Kutti et al. (2015). Oppdrettsanlegg kan true korallrev i fjordene. Havforskningsrapporten 2015 s. 38-40.

⁸⁵ Kutti et al. (2015). Oppdrettsanlegg kan true korallrev i fjordene. Havforskningsrapporten 2015. ⁸⁶ Havforskningsinstituttet 2021 s. 13.

⁸⁶ Havforskningsinstituttet 2021 s. 13.

⁸⁷ Kutti et al. (2022). Fish farm effluents cause metabolic depression, reducing energy stores and growth in the reef-forming coral *Lophelia pertusa*. *Aquacult Environ Interact* Vol. 14: 279–293.

⁸⁸ Havforskningsinstituttet 2021 s. 13.

enkeltstudie er et tilstrekkelig faglig grunnlag for å trekke opp et slikt omfattende dokumentasjonskrav.

I en tidlig klagesak⁸⁹ fra mars 2020 var mulig påvirkning på øyekorall en del av saken, og Miljødirektoratet refererer til Havforskningsinstituttet 2016:

HI refererer til at feltforsøk som er blitt utført med øyekorall tyder på at det er en betydelig risiko for negativ effekt av oppdrett på koraller om vokser nærmere enn 250 m fra anlegg. HI viser til at det i dag ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om biologien og økologien til korallen *Lophelia pertusa* til å kunne gi sikre råd om etablering og drift av oppdrettsanlegg i fjorder og kystområder med forekomster av koraller.⁹⁰

På denne tiden pågikk den såkalte Husevågøysaken. Dette er en sak som til slutt ble behandlet i domstolene, og som gjaldt et vedtak av Fylkesmannen i Vestland fra 2019 der utslippstillatelsen til en lokalitet ved Husevågøy ble trukket tilbake på grunn av funn av en stor forekomst av blomkålkorall. Vedtaket ble først påklaget. I klagevedtaket fra Miljødirektoratet i januar 2020 i forbindelse med denne saken blir risiko for skade forstått som vesentlig høyere enn tidligere:

Hvor stor risikoen er for at det skal oppstå vesentlig skade på blomkålkorallforekomsten ved Husevåg vil i første rekke avhenge av hvor sannsynlig det er at utslipp fra anlegget blir transportert bort til og avsatt over korallene. Avstanden mellom akvakulturanlegget og korallforekomsten ser ut til å være omlag 100 meter på det nærmeste.⁹¹

Denne avstanden på 100 meter var tilsvarende det felteksperimentet Havforskningsinstituttet i Havforskningsinstituttet 2020 (og senere 2021) refererer til som sier viser normal dødelighet, men i forbindelse med Husevågøysaken ble det i 2019 gitt en egen uttale fra Havforskningsinstituttet, der det blir referert til andre visuelle undersøkelser ved anlegg i Finnmark:

Vi har gjort undersøkelser på 15 transekter ved anlegg i Finnmark og funnet høy tetthet av blomkålkorall ved fire anlegg. Et generelt mønster er at det blir mindre av arten når man nærmer seg anlegget og at de forsvinner helt når man kommer nærmere enn 250-300 meter.⁹²

Denne beskrivelsen bli tillagt vekt i den videre saksbehandlingen. Miljødirektoratet sier følgende om kunnskapsgrunnlaget:

⁸⁹ Miljødirektoratet i vedtak 2. mars 2020 (i sak 2019/8660).

⁹⁰ Miljødirektoratet i vedtak 2. mars 2020 (i sak 2019/8660) s. 4.

⁹¹ Miljødirektoratet i vedtak 14. januar 2020 (i sak 2019/11309) s. 13.

⁹² Husa et al. (2019). Kunnskapsstatus blomkålkorallforekomst ved Husevågøy. Havforskningsinstituttet.

HI anser det som sannsynlig at blomkållkorall kan påvirkes av utslipp fra oppdrett, men har begrenset kunnskap om artens følsomhet. De har gjort undersøkelser ved 4 oppdrettsanlegg i Finnmark hvor det er funnet høy tetthet av blomkållkorall, og et generelt mønster er at det blir mindre av arten når de nærmet seg oppdrettsanleggene og at de forsvinner helt når man kommer nærmere enn 250-300 meter. De viser også til foreløpige resultater fra transplantasjonsstudier i Finnmark som viser høy dødelighet hos blomkållkorall som var plassert 50 meter fra anlegget i ett år.⁹³

Verken i dette sitatet eller øvrig i vedtaket vises det til at det i andre studier er observert normal dødelighet ved en avstand på 100 meter. Beskrivelse og vurdering av den kunnskapen som forelå på vedtakstidspunktet fremstår derfor ufullstendig, selv om det likevel kunne være at sluttvurderingen ville vært den samme.

Undersøkelsene det blir referert til fra fire lokaliteter i Finnmark er publisert i rapport fra Akvaplan-niva, men resultatene det blir vist til fremkommer heller ikke i denne rapporten på en tydelig måte. Resultatene er imidlertid ikke inkludert i beskrivelsen av effekter av utslipp fra oppdrettsanlegg i forslaget til retningslinjer fra Havforskningsinstituttet i 2020/2021. Det er derimot observasjonen av normal dødelighet hos blomkållkorall i en avstand av 100 meter fra anlegget.

Den eneste publiserte og fagfellevurderte studien av effekter på blomkållkorall ved oppdrettsanlegg i Finnmark er Dunlop et al. (2021), der det er gjort undersøkelser ved tre lokaliteter og til sammen kjørt 11 transekter. Den type tetthet av koraller som blir beskrevet i kunnskapsgrunnlaget (faglig rådgivning) som ligger til grunn for vedtakene knyttet til Husevågøy er bare rapportert for en lokalitet i Dunlop et al (2021) betegnet som lokalitet B. For denne lokaliteten ble det gitt avslag⁹⁴ på søknad om biomasseutvidelse fra Troms og Finnmark fylkeskommune i november 2021, basert på avslag fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark datert 12. november 2021. Dunlop et al. (2021) ble publisert 2. desember 2021, og var ikke tilgjengelig på vedtakstidspunktet.⁹⁵ I vedtaket blir det referert til korallenes sårbarhet basert på Havforskningsinstituttet 2020, og referert at blomkållkorall viser normal dødelighet 100 meter fra anlegget. Premisset blir likevel at «De få studier, som foreløpig er gjennomført, tyder på at negative virkninger på koraller kan oppstå > 1km fra et akvakulturanlegg (ref. 10)»⁹⁶, og det konkluderes med at det er «fare for ytterlig alvorlig eller irreversibel skade på undersjøisk naturmangfold og biodiversitet under og i området rundt anlegget».⁹⁷ Det savnes likevel en vurdering og diskusjon av det generelle kunnskapsgrunnlaget opp mot det konkrete for denne lokaliteten i vedtaket, som en slik konklusjon må bygge på.

⁹³Miljødirektoratet i vedtak 14. januar 2020 (i sak 2019/11309) s. 7.

⁹⁴ Sak 21/05005, vedtak 17. november 2021.

⁹⁵ Resultatene var likevel gjort offentlig kjent gjennom prosjektet SustainAqua sin egen konferanse i oktober 2020:

<https://www.hi.no/hi/forskning/prosjekter/sustain-aqua/scientific-presentations-from-sustainaqua-dissemination-conference-22-23.-10.20>.

⁹⁶ Statsforvalteren i Troms og Finnmark i vedtak 12. november 2021 (sak 2019/4149), s. 7.

⁹⁷ Statsforvalteren i Troms og Finnmark i vedtak 12. november 2021 (sak 2019/4149), s. 10.

Det er ikke kommet risikovurderinger fra Havforskningsinstituttet i forhold til påvirkning på sårbare naturtyper. Forståelsen av at påvirkning kan skje i et areal ut til 1000 meter er som allerede vist til over i hovedsak basert på det ene forsøket fra 2018-2019 publisert i Kutti et al. (2022). Dette er også lagt til grunn av Artsdatabanken, som sier følgende:

Oppdrettsanlegg er antatt å forringe samfunnet når det sitter innen 1 km fra fasiliteter, likesom for kysttilknyttet korallrev-bunn (Kutti et al. 2022)⁹⁸.

Forringelsen er basert på redusert respirasjonsrate som en følge av påvirkning fra oppdrettsanlegget:

Significant differences in *Lophelia pertusa* respiration rates were found among the 6 transplantation sites (1-way ANOVA: $F(5,30) = 8.77$, $p < 0.01$) (Fig. 2), with a trend of **decreasing** oxygen consumption when moving closer to the farm.⁹⁹

I studien i Kutti et al. (2022) var laveste respirasjonsrate observert på stasjonen 750 meter fra anlegget, med vesentlig høyere respirasjonsrate 500 meter fra anlegget. Ved stasjonen 250 meter fra anlegget er det observert noe høyere respirasjonsrate enn på 750 meters avstand, til tross for at modellert sedimentering var mer enn det dobbelte. Dette kan indikere at det ikke alltid er en direkte sammenheng mellom avstand fra anlegg og effekt på koraller.

I en annen studie av blomkalkorall sin respons på sedimentering fra oppdrettsanlegg er det lagt til grunn en stikk motsatt sammenheng, med forhøyet respirasjonsrate som stressfaktor:

When oxygen consumption rates were standardized to organism mass, the soft coral *D. florida* had significantly higher consumption rates relative to the other three species (average of 0.12 mg O₂ l⁻¹ g⁻¹, compared to 0.012 – 0.032 mg O₂ l⁻¹ g⁻¹) (Figure S5). With respect to distance from farm (i.e. Station), only *D. florida* showed a strong and significant negative correlation ($R = -0.51$, p .value = 0.006), indicating **increased** respiration rate near the cage.¹⁰⁰ (vår utheving)

Flere forhold kan forklare forskjellen. For det første er artene biologisk ulike og kan reagere forskjellig på miljøstress. For det andre er eksperimentdesignene forskjellige: Kutti baserer eksponeringen på modellert sedimentasjon og flytter koraller til stasjoner der habitatforholdene ikke nødvendigvis er dokumentert som naturlige for arten, mens Laroche understreker at organismene

⁹⁸ Norderhaug, K., Gonzalez-Mirelis, G., Gulliksen, B., Haugland, B.T., Ross, R.E., Tandberg, A.H. og Trannum, H. (26.11.2025). Marint: Vurdering av Litt beskyttet til litt eksponert afotisk fastbunn i atlantisk vann, dominert av hornkoraller. Norsk rødliste for naturtyper 2025. Artsdatabanken. <https://lister.artsdatabanken.no/naturtyper/2025/1057>. Nedlastet 20.02.2026

⁹⁹ Kutti et al. (2022), s. 285.

¹⁰⁰ Laroche et al. (2022). "Suspension-Feeding Benthic Species' Physiological and Microbiome Response to Salmon Farming and Associated Environmental changes". *Front. Mar. Sci. Volume 9* – 2022 s. 7-8.

ble kultivert i et område de naturlig forekommer i. Dette reiser et metodisk spørsmål om transplantasjon til potensielt uegnede habitat kan gi «stress på stress» og dermed påvirke fysiologien uavhengig av oppdrettspåvirkning. I tillegg viser en nærmere gjennomgang av dataene at den antatte påvirkningsgradienten ikke er helt lineær, særlig i Kutti-studien hvor respirasjonen ikke avtar jevnt mot anlegget. Samlet tyder dette på at fysiologiske responser hos koraller nært oppdrett kan være komplekse og påvirket av både artsspesifikke egenskaper, lokale habitatforhold og eksperimentelt design, og at avstand fra anlegg alene ikke nødvendigvis beskriver en enkel miljøgradient.

Basert på det ene transplantasjonsstudiet kom likevel Havforskningsinstituttet med følgende anbefaling til kartleggingsomfang i forbindelse med etablering av akvakulturlokaliteter i Havforskningsinstituttet 2021:

Undersøkelser har vist at man har størst effekt på bentiske organismer i et område innenfor 250 meter fra merdkant, men det er også vist effekter på koralldyr i en distanse på 1000 meter fra merdkant. Derfor er det spesielt viktig at området som har størst påvirkning undersøkes nøye, men at man også undersøker forekomsten av sårbare arter og naturtyper i en distanse på 1000 meter. Vi anbefaler at området under anlegget og 250 meter fra merdkant i alle retninger skal undersøkes. I områder med to tydelige dominerende strømretninger, slik som er typisk for fjordlokaliteter, skal i tillegg området fra anleggets ytterpunkter og 1000 m ut i de to dominerende strømretningene inngå i undersøkelsen.¹⁰¹

Når det gjelder området innenfor 250 meter, som blir beskrevet som å ha høyest risiko, viser Havforskningsinstituttet 2020 til:

«(...) en tidligere studie fra anlegg i Hardangerfjorden har man sett at effekten på fastsittende fauna er **svært store i en avstand av 200 meter** fra ytterpunktene av akvakulturanlegg (Kupka Hansen mfl. 2011)»¹⁰² (vår utheving)

I rapporten det refereres til fra 2011 står de samme observasjonene beskrevet slik:

Resultatene fra undersøkelsen av tre oppdrettslokaliteter og tre referanseområder med hardbunn viser at faunaen ved oppdrettsanleggene er **helt annerledes** enn på referansestasjonene. Sistnevnte har en variert fauna med mange arter av svamper, mens ved oppdrettsanleggene er bunnen dominert av børstemark. Endringer i faunaen **kan spores opptil 200 m** fra anlegget¹⁰³ (vår understrekning)

¹⁰¹ Havforskningsinstituttet 2021 s. 16.

¹⁰² Havforskningsinstituttet 2020 s. 16.

¹⁰³ Hansen, Bannister & Husa (2011). Utslipp fra matfiskanlegg. Påvirkning på grunne og dype hardbunnslokaliteter. Rapport fra Havforskningen 21-2011, s.11.

I dette eksemplet blir effekter på fauna i 2011 omtalt som noe som «kan spores opp til 200 m fra anlegget», mens det i publikasjonen fra 2020 gjengis som effekter som er «svært store i en avstand av 200 meter». Selv om det i undersøkelsen fra 2011 pekes det på at resultatene viser at faunaen ved oppdrettsanleggene er «helt annerledes» enn på referansestasjonene, klargjør ikke publikasjonen fra 2020 hvordan det ut fra dette utledes at effektene helt ut til 200 meter er vurdert til å være «svært store». Det problematiske med denne typen gjengivelser er at forvaltningen bruker slike beskrivelser av funn ukritisk og endrer formuleringer i myndighetenes behandling av de enkelte søknadene. I et avslag fra 2021 er det for eksempel lagt til grunn: «Samtidig **vet vi** at det er **lite sannsynlig** at koraller og svamper vil **overleve nærmere enn 250 meter** fra et anlegg over tid»¹⁰⁴. (vår utheving)

Poenget er ikke at formuleringene nødvendigvis er uriktige, men at beskrivelser av kunnskapen i rapporter og forvaltningspraksis må bygge på en korrekt og fullstendig gjengivelse av tidligere studier eller være begrunnet i andre faglige grunnlag som diskuteres åpent i vedtakene. Forvaltningspraksis som bygger på ufullstendig og uriktig gjengitt kunnskap, bidrar heller ikke til å klargjøre godt nok hva det er slags tema det er størst behov for mer kunnskap om.

Definisjon korallskog (tetthet)

For å kunne gjøre gode vurderinger av om akvakultur kan tillates på lokaliteter der det er kartlagt forekomster av koraller, er det viktig å klarlegge om det er forekomster av enkeltindivider eller korallskoger. I Havforskningsinstituttet 2021 er det slått fast at det ikke eksisterer en tydelig norsk definisjon av naturtypen korallskog, og «(...) at forskjellige arter korall forekommer i veldig forskjellige tettheter, noe som gjør det vanskelig å bruke ett tetthetsestimat for å definere hva som er en korallskog»¹⁰⁵. Rapporten gir likevel en indikasjon:

Mindre arter (som hornkorallene *Acanthogorgia* og *Primnoa*, og hydrokoraller) kan forekomme i tettheter opp til 50-200 kolonier per 100 m². Større arter forekommer imidlertid ikke like tett og for *Paragorgia arborea* er det blitt sagt at 1 til 2 kolonier per 100 m² kan være nok for å identifisere et område som korallskog¹⁰⁶.

Ellers er det OSPAR (2008) sine definisjoner av korallskog, sjøfjær og gravende megafauna, og svampeskog det bli referert til. Rådgivende Biologer presenterer en annen operasjonalisering: «For sjøtre avgrenses det en korallforekomst når det er mer enn 4 sjøtrær innenfor 100 m², mens for

¹⁰⁴ Statsforvalteren i Møre og Romsdal i vedtak datert 4. mai 2021 (sak 2020/6200), s. 5.

¹⁰⁵ Havforskningsinstituttet 2021 s. 3.

¹⁰⁶ Havforskningsinstituttet 2021 s. 3.

risengrynskorall kan det avgrenses hornkorallskog når det er mer enn 20 kolonier per 100 m². For sjøbusk og *A. grandiflora* foreligger det ikke kriterier»¹⁰⁷.

Havforskningsinstituttet har i etterkant av rapporten fra 2021 operasjonalisert definisjoner av disse naturtypene på egenhånd, og i kartleggingen av Sognefjorden¹⁰⁸ i forbindelse med forslag om marint vern i 2025 opererer det med følgende definisjon av tetthet av karakteristiske arter:

- Hardbunnskorallskog: > 10 kolonier per 100 m².
- Sjøfjærbunn (Sjøfjærsamfunn): > 20 kolonier per 100 m².
- Svamphage (Hardbunnessvammsamfunn): 20 kolonier per 100 m².

Det har åpenbart stor betydning om en legger til grunn 1-2, 4 eller over 10 kolonier per 100 m² som definisjon av hardbunnskorallskog. I forbindelse med kartlegging av sårbare arter og naturtyper for en etablert lokalitet har Åkerblå¹⁰⁹ gjengitt alle resultatene fra en rutenettanalyse basert på ruter på 100 m² og antall hornkorall per rute. Det ble funnet til sammen 73 ruter á 100 m² med to eller flere kolonier av hornkorall. Dette utgjør 7300 m², eller 28 % av undersøkelsesområdet på 26 000 m². Dersom en legger til grunn Havforskningsinstituttet sine nye definisjoner, så blir bildet et helt annet. Da er det fem ruter á 100 m² som oppfyller kriteriet, og naturtypen er representert i underkant av 2 % av undersøkelsesområdet. Tallene illustrerer hvordan ulik bruk av definisjoner gjør at et vedtak kan bygge på alternative faktiske grunnlag. Det faktiske grunnlaget som velges kan på denne måten få avgjørende betydning for konklusjonen i den enkelte sak.

Problemstillingen knyttet til forståelse av tetthet blir godt illustrert av en sak som har resultert i avslag på lokalitetssøknad to ganger, først i juni 2020¹¹⁰ og så i oktober 2025¹¹¹. Begge gangene er årsaken til avslag fra Statsforvalteren begrunnet med hensynet til sårbare arter og naturtyper, og fare for at etablering kan føre til alvorlig og irreversibel skade på naturmangfoldet. Vedtaket fra Fylkesmannen i Nordland i 2020¹¹² var basert på resultatene fra en undersøkelse av korallforekomst ved lokaliteten gjort av Åkerblå i 2019¹¹³, før det forelå forslag til veiledning fra Havforskningsinstituttet. Ifølge rapporten er undersøkelsen gjort etter krav fra Fiskeridirektoratet. Resultatet ble oppsummert slik:

¹⁰⁷ Rådgivende Biologer (2025) Rapport 4417, s. 12.

¹⁰⁸ Haugland mfl. (2025). Sårbar, verdifull og karakteristisk natur i Sognefjorden. Rapport fra havforskningen 2025-21.

¹⁰⁹ Åkerblå (2024) rapport nr. 110211498-3017-03-001.

¹¹⁰ Fylkeskommunen i Nordland i vedtak datert 9. juni 2020 (sak 2019/80).

¹¹¹ Fylkeskommunen i Nordland i vedtak datert 30. oktober 2025 (sak 2024/00218).

¹¹² Fylkesmannen i Nordland i vedtak datert 27. april 2020 (sak 2005/245)

¹¹³ Åkerblå (2019) rapport nr. MCR-M-201904.

Totalt i denne undersøkelsen ble det observert fire ulike korall-arter; sjøtre (*Paragorgia arborea*), risengrynskorall (*Primnoa resedaeformis*), sjøbusk (*Paramuricea placomus*) og blomkållkorall, samt korallgrus fra øyekorall (*Lophelia pertusa/Desmophyllum pertusum*) (figur 3.1.9.1, tabell 3.9.1). Det ble registrert enkeltstående funn av alle de tre artene som sammen utgjør korallskog, men da funnene var såpass spredte kan de ikke kategoriseres som korallskog¹¹⁴.

Det er ikke oppgitt eksakt antall kolonier av hver art, men fra kart i rapporten kan vi se at det er flest sjøtre og at det er snakk om rundt 50 kolonier av denne arten. Videre ser det ut til å være snakk om 11 kolonier av risengrynskorall og syv kolonier av blomkållkorall.

Saksbehandlingen i denne saken skjer samtidig med den profilerte Husevågøysaken, og Fylkesmannen i Nordland aksepterer ikke Åkerblå sin vurdering av at funnene ikke kan defineres som korallskogbunn. De ber derfor Havforskningsinstituttet om bistand til å tolke dataene. Svaret er gjengitt i Fylkesmannens vedtak. Her er for det første gitt en annen definisjon av hva som utgjør en korallskog enn det som senere ble lagt til grunn i Havforskningsinstituttet 2021. Havforskningsinstituttet viser i svaret til Fylkesmannen til OSPAR sin definisjon på 50-200 korallkolonier per 100 m² for koraller av en art, og til at det i UK er utviklet en definisjon for hornkorall på 1-9 individ per 10 m².¹¹⁵ Her er den nedre grensen for hardbunnskorallskog 10 kolonier per 100 m², om lag det samme som definisjonen som ble brukt ved undersøkelsene av Havforskningsinstituttet i Sognefjorden i 2025 omtalt over.

Det blir videre gjort et regnestykke basert på de kartfestede observasjonene som ikke synes å være korrekt. Det fremstår imidlertid å være en feilkalkulering i det oppgitte regnestykket der 0,02-0,01 kolonier per 1 m² blir til 100-200 kolonier per 100 m².¹¹⁶ Dette synes å være uriktig når en antar at det samlede tallet sjøtre kolonier kartlagt er 33, og de er observert over et areal på 1800-3000 m². Fylkesmannen reagerer ikke på beregningene, og setter uten videre Åkerblå sin konklusjon til side:

Kartleggingen (...) viser en svært artsrik og verdifull natur type under og sørvest for anlegget. Havforskningsinstituttet bekrefter også at de ser på bunntypen under lokaliteten som korallskogbunn og som unik i nasjonal sammenheng. Det virker for Fylkesmannen åpenbart at å legge et oppdrettsanlegg over en slik naturtype, vil føre til uopprettelig skade på den rødlistede naturtypen og de sårbare artene som er dokumentert i området.¹¹⁷

¹¹⁴ Åkerblå (2019) s.44.

¹¹⁵ Fylkesmannen i Nordland i vedtak datert 27. april 2020, s. 8.

¹¹⁶ Fylkesmannen i Nordland i vedtak datert 27. april 2020, s. 8.

¹¹⁷ Fylkesmannen i Nordland i vedtak datert 27. april 2020, s. 8.

I dette tilfellet er det ikke klaget på avgjørelsen, men på nytt søkt om klarering i 2023. Åkerblå gjør en ny visuell undersøkelse i januar 2024¹¹⁸ basert på gjeldende metodikk, og lager ny rapport med dataene fra begge undersøkelsene. Til sammen er det nå registrert 55 kolonier av sjøtre over at undersøkelsesareal på 52 580 m². Alle bortsett fra fire er funnet innenfor en radius på 250 meter fra anlegget, og Åkerblå konstaterer at «Enkelte av registreringene av koraller sto tett nok til at det kan vurderes til å utgjøre naturtypen korallskog»¹¹⁹. Vurderingen er basert på følgende:

Artene som er observert og presentert i inneværende undersøkelse kan opptre sammen eller alene og utgjøre naturtypen slik. Det er nevnt at arter slik som risengrynskorall kan forekomme opp i titalls kolonier per kvm, mens sjeldnere/mer uvanlige arter slik som sjøtre kan opptre med bare 2 individer per 100 kvm og likevel vurderes til å utgjøre korallskog.¹²⁰

Åkerblå legger her de uklare tetthetsgrensene i Havforskningsinstituttet 2021, og ikke de grenser som Havforskningsinstituttet selv benytter i andre senere undersøkelser og rapporter, til grunn. I Åkerblå sin rapport er det angitt tetthet for de ti områdene som er identifisert med en viss tetthet av korall i undersøkelsen, og disse varierer mellom 0.2 og 3,7 kolonier per 100 m². Det er med andre ord ingen områder som tilfredsstiller de kravene Havforskningsinstituttet selv stiller opp.

12. september 2025 gir Statsforvalteren på nytt avslag på søknaden, med samme begrunnelse som sist:

Det meste av miljødokumentasjonen til søknaden er rapporter som også var vedlagt søknaden som fikk avslag i 2020. Det som er nytt, er rapport fra en ny visuell kartlegging med oppdatert metodikk. Rapporten styrker kunnskapen om sårbare og viktige arter og naturtyper på lokaliteten og gir ikke grunnlag for å gjøre annerledes vedtak enn i 2020. Vi er heller ikke kjent med at det foreligger ny kunnskap om utbredelse eller sårbarhet av de aktuelle artene og naturtypene som gir grunn til å vurdere saken annerledes enn i 2020. Vi avslår derfor søknaden om tillatelse etter forurensningsloven.¹²¹

Som vi har sett så var vedtaket i 2020 basert på feil beregning av tetthet, og siden da har Havforskningsinstituttet som vist over publisert en oppdatert operasjonalisering av hvilke tettheter som kvalifiserer til de ulike naturtypene. Det er dermed ikke sagt at konklusjonen i vedtaket ville blitt annerledes. Sjøtre er vurdert som nær truet i Norsk rødliste, og basert på forvaltningspraksis kunne dette kanskje ført til avslag uansett.

¹¹⁸ Åkerblå (2024) rapport 110209539-3017-01-001.

¹¹⁹ Åkerblå (2024) s. 19.

¹²⁰ Åkerblå (2024) s. 29.

¹²¹ Statsforvalteren i Nordland i vedtak datert 12. september 2025 (sak 2020/3316), s. 3-4.

Referansen til tettheter på 1-2 kolonier av sjøtre for å definere hardbunnskorallskog fortsetter imidlertid, og i et annet avslag fra 2025 blir det lagt til grunn følgende:

Det ble registrert stedvis tett forekomst av sjøtre. Definisjonen av korallskog av sjøtre krever ikke høye tettheter og fire datapunkter hadde høyere tetthet av sjøtre enn dette. Det var ved transekt T2C, T3E, T3F og T9A.¹²²

I kartleggingsrapporten som ligger til grunn står det slik:

Enkeltindividene av hydrokorall, risengrynskorall og sjøbusk kan ikke kalles korallskog, men habitatbeskrivelsen fra OSPAR som definerer korallskog av sjøtre krever ikke høye tettheter (1 til 2 kolonier per 100 m²). Fire av datapunktene hadde høyere tetthet av sjøtre enn dette (T2C, T3E, T3F, og T9A).¹²³

Når en går inn i datamaterialet så viser det seg at maksimal tetthet i undersøkelsen er 0,092 kolonier per m². Det er med andre ord ikke en eneste av registreringene som kan karakteriseres som hardbunnskorallskog basert på de kriterier Havforskningsinstituttet selv bruker. Eksemplene viser at hvilken tetthet som legges til grunn får stor betydning for beskrivelsen av de faktiske forholdene og hvilke konklusjoner forvaltningen kan komme til.

I Norsk rødliste for naturtyper 2025 er hardbunnskorallskog beskrevet som «Noe beskyttet dyp hornkorallskog på fastbunn i atlantisk vann». Denne naturtypen kategoriseres som Nær truet (NT):

Forringelse på grunn av overgjødningseffekter fra utslipp fra oppdrettsanlegg påvirker andre deler av naturtypen enn dekket av fiskeriskader. Cirka 20 % er sannsynligvis forringet med 20–30 % i de siste 50 år, hovedsakelig av oppdrettsanleggutslipp og skader, utenom tap fra fiskeriredskap. Men med skadeakkumulering (andel av karakterarter som er syke), vekst i akvakulturproduksjon, og mulig økt klimaendningspress (se påvirkningsfaktorer) i fjordene til sammen, øker vi konservativt til at >50 % av forekomstene som kommer til å bli forringet med 30–50 % i de neste 50 årene. Typen vurderes derfor som nær truet (NT) også etter C2-kriteriene.¹²⁴

Artsdatabanken vurderer at mer enn 50 % av forekomstene av hardbunnskorallskog vil bli forringet med 30-50 % i de neste 50 årene. Hvor store forekomster av hardbunnskorallskog vurderer de så at vi har? Ekspertgruppen baserer seg på data fra Artsdatabanken, og gjør et anslag:

¹²² Statsforvalteren i Trøndelag i vedtak datert 4. juli 2025 (sak 2021/6463), s. 3.

¹²³ Aqua Kompetanse rapport, s. 18.

¹²⁴ <https://lister.artsdatabanken.no/naturtyper/2025/1057>

Artskart (<https://artskart.artsdatabanken.no/>) kommer med 1781 forekomster av sjøtre-arten, og 1322 risengrynkorall-observasjonspunkter – til sammen 3101 punkter. Vi antar at på minst halvparten (1552,5) representerer naturtypen, men resten kan være individer. Hver lapp antas å være minst 100 x 25 m (cirka 0,0025 km²), siden naturtypen danner bånd på fjordvegg. Derfor beregner vi på minst 3,88 km² som kjent totalareal. Mørketallet settes til 2 for å erkjenne at mange dypere fjordområder fortsatt er ukartlagte.

Når mørketallet settes til 2 så betyr det at ekspertgruppen antar at 50 % av alle forekomster av hardbunnskorallskog allerede er observert og registrert i Artsdatabanken sitt artskart. Det virker lite sannsynlig. Havbruksnæringen har gjort hundrevis av naturtypekartlegginger de siste årene, og mye av dette er ikke registrert i artskart.no. Når en i tillegg ser på utbredelseskartet på artsdata.no. så er det mer sannsynlig at 50 % av observerte forekomster ikke var registrert i artsdata.no på det tidspunkt ekspertkomiteen gjorde sine vurderinger. Når det gjelder mørketall i forhold til den observerte mengden så er det grunn til å anta det er snakk om en høyere faktor enn 2.

Dette er også en relevant problemstilling i forhold til bambuskorallskog, som er kategorisert som sterkt truet (EN) i Norsk rødliste. I forbindelse med søknad om endring av to lokaliteter i Nordland ble det gjort betydelige funn av korall, deriblant bambuskorall. Rødliste for naturtyper 2025 sier følgende:

Havbruk kan også påvirke naturtypen, særlig i fjordene. Så vidt vi vet finnes det ingen spesifikke studier om virkningen av akvakultur på *I. lofotensis*. Men gitt økende indikasjoner på påvirkning på andre koraller og svamper (Dunlop et al. 2021, Kutti et al. 2022, Laroche et al. 2022), er det sannsynlig at det er en viss forringelse når naturtypen står nær oppdrettsanlegg (for eksempel innen 1 km).¹²⁵

Grunnlaget for at naturtypen bambuskorallskog er vurdert som sterkt truet (EN) er primært pågående trålaktivitet, og påvirkning fra akvakultur blir beskrevet som å gjelde en ubetydelig del av arealet. Det er ikke gjort gode sammenstillinger av data for utbredelse av bambuskorall, men gjennomgangen av publisert materiale i dette prosjekt tyder på at både enkeltkolonier og naturtypen den danner, er vanlig i velegnede habitat i fjordene. I Hardangerfjorden er det for eksempel gjort betydelige observasjoner:

I NC si miljøundersøking i Hardangerfjorden frå 2018 er store parti av fjorden skildra som ein «coral garden». Dette underbygger informasjon frå EPIGRAPH prosjektet (Havforskningsinstituttet) og informasjon vi har fått i løpet av 2019 frå andre miljøundersøkingar

¹²⁵ Norderhaug mfl. (2025).

frå Hardangerfjorden, der konsulentfirma har funne bambuskorall ved fleire høve på store djup. OSPAR viser til at ein tett førekomst av denne type korall, ligg rundt 50 – 200 individ per 100 m².

Fylkesmannen har såleis hatt kjennskap til at bambuskorall og bambuskorallskog finst i Hardangerfjorden, men den store utbreiinga har ikkje vore kjent veldig mykje lenger enn 2019 (...).¹²⁶

Tilsvarende i Ofotfjorden og Tysfjorden:

Under toktet ble mange forskjellige naturtyper observert, blant de som stakk ut mest var bambuskorallskogene, som var tette og relativt langstrakte, på tre stasjoner i ytre Ofotfjorden (Figur 4A & G, Tabell 1), 2 stasjoner i indre Sagfjorden og flere stasjoner i Tysfjorden¹²⁷.

Videre er det gjort funn i Andfjorden: «Bambuskorallskog er registrert i et større område på bløtbunn inne i Andfjorden»¹²⁸, i Sognefjorden: «Terskelen fremstår ellers som et tydelig hotspot for rødlistede arter, mens bambuskorallen og kjøttkorallen også ble funnet lenger inn i fjorden.»¹²⁹ og litt lenger nord, i Førdefjorden: «Bambuskorall (*Isidella lofotensis*) (nær truet på Norsk rødliste 2021), som anses å være endemisk i Norge, ble tatt på fire bunntålstasjoner: på de to stasjonene i Førdefjorden, vest for munningen av Førdefjorden og i Buefjorden».¹³⁰ Dette er undersøkelser som sett i sammenheng bidrar til å vise at fjorder som har slike bambusskoger ikke nødvendigvis er unike, og som bør trekkes inn og diskuteres i senere vurderinger av kunnskapsgrunnlag.

Det er et uansett et stort behov for bedre vurderinger av utbredelse av de ulike korallartene og de naturtypene de inngår i. Miljødirektoratet er kjent med at uklare definisjoner når det gjelder tetthet er et problem:

På grunn av mangelen på klare definisjoner og dermed objektive vurderingskriterier, gir Akvaplan-niva ikke en vurdering av tilstedeværelsen av naturtyper (ref. rapporten s. 16).¹³¹

Det er likevel ikke gjort noe konkret for å avklare dette på et overordnet nivå og ut til de som gjør de uavhengige undersøkelsene.

¹²⁶ Fylkesmannen i Vestland i brev til OED 10.03.2020, Uttale til høyringsdokument - NorthConnect søker om ny utlands kabel mellom Noreg og Storbritannia (2019/23175), s. 3.

¹²⁷ Havforskningsinstituttet (2022) Toktrapport 2022511 – Kartlegging av sårbare arter på dypt vann – Nordland, s. 6.

¹²⁸ Husa et al. (2020). Marinbiologisk mangfold i Andfjorden marine verneområde. Rapport fra havforskningen 2020-30, s. 20.

¹²⁹ Haugland mfl. (2025) s. 4.

¹³⁰ Havforskningsinstituttet - Toktrapport fra økosystemtokt i Vestlandsfjordene, Toktrapport 2023-11, s.3.

¹³¹ Miljødirektoratet i klagevedtak datert 10. november 2025 (sak 2025/11636)

Flere konkrete vurderinger i forvaltningspraksis

Statsforvalteren i Møre og Romsdal gir i mai 2021¹³² avslag på utvidelse av en lokalitet det har vært drift på over lang tid som følge av funn av korall. I vedtaket bli det referert til at Åkerblå har påvist nærmeste korall 130 meter fra anlegget, og identifisert den nærmeste hardbunnskorallskogen rundt 630 meter fra anlegget.

Statsforvalteren vurderer flere av områdene (...) som korallskog enn de Åkerblå har vurdert som korallskog. Statsforvalteren opplyser at de har lagt OSPARs definisjon til grunn for sin vurdering, i tillegg til informasjonen i rapport fra Havforskningen 2020-43 om at 1-2 kolonier av *Paragorgia* pr 100 m² kan være nok til å identifisere et område som korallskog¹³³.

I rapporten fra Åkerblå er det ikke tatt utgangspunkt i kvantitative mål for tetthet for å definere hardbunnskorallskog, men disse er mer skjønnsmessig beskrevet som «ett større areal med mer eller mindre tette forekomster hvor antallet kolonier er høyt»¹³⁴. Miljødirektoratet følger Åkerblå: «Vi legger til grunn Åkerblås vurderinger av hvilke områder (...) som bør karakteriseres som korallskog»¹³⁵. Miljødirektoratet legger videre vekt på at det allerede er drift på lokaliteten:

Korallforekomstene i form av kolonier av sjøtre og koralldyr innenfor 250 m fra anlegget er sannsynligvis allerede i dag utsatt for påvirkning fra dagens virksomhet ved lokaliteten. Det samme kan også gjelde de øvrige funnene sørøst for anlegget. Siden det allerede er oppdrett på lokaliteten ser vi ikke grunn til å legge like stor vekt på risikoen for vesentlig skade når det gjelder disse funnene som på funnene som utgjør korallskog. Med bakgrunn i ovennevnte vurderer vi at det bør legges mindre vekt på risikoen for vesentligskade enn Statsforvalteren har lagt til grunn.¹³⁶

I desember 2022 gir Statsforvalteren i Møre og Romsdal¹³⁷ på nytt avslag på utvidelse av en etablert lokalitet med begrunnelse i skade på naturmangfoldet. Det er gjort kartlegging av korallforekomster ved lokaliteten, med funn av åtte korallarter og naturtypene korallrev og hardbunnskorallskog innenfor undersøkelsesområdet. Statsforvalteren har sett til klageavgjørelsen i forrige sak, der Miljødirektoratet vurderte at overvåking korallforekomstene var et tilstrekkelig vilkår, sier følgende:

Vi kan heller ikke se at det kan stilles særlige vilkår for tillatelsen som kan avbøte disse ulempene. Selv om det i enkelte saker har blitt åpnet for at det kan stilles vilkår om overvåking av koraller

¹³² Statsforvalteren i Møre og Romsdal i vedtak datert 4. mai 2021 (sak 2020/6200).

¹³³ Miljødirektoratet i vedtak datert 17. juni 2022 (sak 2021/8118), s. 6.

¹³⁴ Åkerblå (2021) rapport 102398-02-003, s. 29.

¹³⁵ Miljødirektoratet i vedtak datert 17. juni 2022 (sak 2021/8118), s. 6.

¹³⁶ Miljødirektoratet i vedtak datert 17. juni 2022 (sak 2021/8118), s. 7.

¹³⁷ Statsforvalteren i Møre og Romsdal i vedtak 22.12.2022 (2021/5892).

for å kunne avdekke eventuelle negative effekter, legger vi til grunn at det må bero på en konkret vurdering i den enkelte sak om det vil være hensiktsmessig å stille et slikt vilkår.¹³⁸

På nytt omgjør Miljødirektoratet vedtaket 20. januar 2025:

Korallforekomstene innenfor 250 m fra anlegget, og ut mot 500 m fra anlegget er sannsynligvis allerede i dag utsatt for påvirkning fra dagens virksomhet ved lokaliteten. På bakgrunn av dette vurderer vi at det bør legges mindre vekt på risikoen for vesentlig skade enn Statsforvalteren har lagt til grunn.¹³⁹

I tiden mellom de to vedtakene er det utarbeidet en modellering av spredning av partikler fra anlegget, og dette utgjør en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for Miljødirektoratet. Vurderingen direktoratet gjør er interessant:

Modelleringen viste at den største spredningen av partikler er mot nord/nordvest og sør/sørvest for anlegget. I vurderingen av påvirkning på korallene har Åkerblå delt ansamlinger av levende koraller inn i fem områder (A-D) (Åkerblå 28.11.2024 – *Notat - påvirkning på sårbart naturmangfold*). Åkerblå konkluderer at det trolig vil være liten eller ingen påvirkning på korallforekomster som ligger lengst nord og sør for anlegget, med under 14 mg/m² gjennom hele simuleringperioden, både med og uten biologisk nedbrytning. Dette omfatter områdene hvor det er registrert korallrev og hardbunnskorallskog (område A og E). Korallene som er funnet 515-560 m nord for anleggsrammen (område B) vil trolig oppleve økt stress. Det kan heller ikke utelukkes at funnene 14-96 m nord for anleggsrammen (område C), vil oppleve økt stress. Åkerblå påpeker samtidig at tilstedeværelsen av koraller i område C, til tross for drift ved lokaliteten siden 2007, kan skyldes sterk strøm rundt anlegget og bunntopografien med bratte bergvegger. Når det gjelder forekomstene 255-564 m sør for anleggsrammen (område D), forventes en grad av påvirkning fra moderat for de nærmeste koloniene til liten for koloniene lengst unna. Forekomstene innenfor områdene B, C og D er ikke så tette at de danner naturtypene korallskog og korallrev¹⁴⁰.

Oppsummert ser vi at det er mye uklart rundt påvirkning, sårbarhet, utbredelse og hvor truet korallene er, og dette skaper stort rom for skjønnsutøvelse og muligheter for feiltolkninger. Den juridiske vurderingen i kapittel 5 går noe videre i disse problemstillingene.

¹³⁸ Statsforvalteren i Møre og Romsdal i vedtak 22.12.2022 (2021/5892), s. 6.

¹³⁹ Miljødirektoratet i vedtak datert 20. januar 2025 (sak 2025/1296), s. 7.

¹⁴⁰ Miljødirektoratet i klagevedtak 20. januar 2025 (sak 2025/1296), s. 6.

4.3.3.2 Sjøfugl

I april 2019¹⁴¹ kalte Miljødirektoratet tilbake tillatelse gitt i 2016 etter forurensingsloven for en lokalitet på grunn av konflikt med Vegaøyan verdensarvområde. Mulig negativ innvirkning på ærfuglbestanden var en viktig del av begrunnelsen. Klima- og miljødepartementet kom i april 2020¹⁴² til at det ikke forelå tilstrekkelig grunn til å trekke tilbake utslippstillatelsen, omgjorde Miljødirektoratets vedtak, og stadfestet Fylkesmannens vedtak. Nærings- og fiskeridepartementet fattet i februar 2021¹⁴³ endelig vedtak i klagesak om klarering av lokaliteten. Det var et vilkår for tillatelsen at lokalitetsklareringen ikke kom i konflikt med ny kommunedelplan for sjøarealene i Vega kommune. Da planen ble vedtatt kom både Riksantikvaren og Statsforvalteren med innsigelse. Kommunal- og distriktsdepartementet tok innsigelsene til følge og det ble i avgjørelsen fra 14. mai 2024 lagt vekt på risikoen for påvirkning et marint økosystem som de vurderte at allerede var under press:

Organisk avfall og utslepp av kjemikalier kan føre til negativ påverknad på marine naturtyper og arter, som nordleg stortareskog (nær truga), nordleg sukkertare (sterkt truga) og ruglbotn som er vurdert som truga på OSPAR sin liste, med tilhørende organismesamfunn. Dette er naturtyper med arter, mellom anna krepsdyr, som er viktige næringsområde for ærfugl som i 2021 blei oppgradert frå nær trua til sårbar på den nasjonale raudlista, og annan sjøfugl.¹⁴⁴

I og med at forutsetningene for etablering av drift på lokaliteten ikke lenger var til stede trakk Nærings- og fiskeridepartementet tilbake lokalitetsklareringen i september 2024.¹⁴⁵

Tilstanden for norsk sjøfugl blir i dag beskrevet som alvorlig og preget av langvarig bestandsnedgang. En stor andel av artene er rødlistet, og flere bestander har hatt markante reduksjoner i både hekkebestand og ungeproduksjon over flere tiår. Utviklingen varierer mellom arter og regioner, men særlig pelagiske arter og arter knyttet til åpent hav og kyst har vist kraftige tilbakegang. I januar 2025 kom regjeringen derfor med en handlingsplan for bedring av situasjonen for sjøfugl frem mot 2035. Samlet peker planen på at sjøfugl er blant de mest truede fuglegruppene i Norge, og at situasjonen krever målrettede og koordinerte tiltak. Når det gjelder mulig påvirkning fra akvakultur sier planen blant annet at:

Akvakulturanlegg kan beslaglegge viktige hekke- og næringsområder for sjøfugl, noe som fører til tap av habitat. I tillegg kan forurensning og forstyrrelser fra anlegg bidra til å redusere den økologiske tilstanden i det nærliggende området, noe som kan påvirke både sjøfugl og arter som

¹⁴¹ Miljødirektoratet i vedtak 4. april 2019 (sak 2019/3728).

¹⁴² Klima- og miljødepartementet i vedtak 22. april 2020 (sak 16/1333).

¹⁴³ Nærings- og fiskeridepartementet i vedtak 16. februar 2021 (sak 19/1011).

¹⁴⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet i vedtak 14. mai 2024 (sak 22/6533), s. 5.

¹⁴⁵ Nærings- og fiskeridepartementet i vedtak 16. september 2024 (sak 24/4098).

sjøfugl er avhengig av. For å forstå omfanget av disse påvirkningene, er det behov for å samle og systematisere eksisterende kunnskap og identifisere eventuelle kunnskapshull. Regjeringen presenterer derfor flere tiltak særlig rettet mot bedre forståelse av konsekvensene ved aktiviteten til denne næringen. Med økt kunnskap kan det utvikles effektive tiltak for å redusere den negative påvirkningen på sjøfuglbestandene.¹⁴⁶

I vårt datamateriale er det syv saker der det er gitt helt eller delvis avslag som følge av usikkerhet rundt konsekvensene for sjøfugl.

Det siste vedtaket om avslag er fattet av Nordland fylkeskommune 8. august 2025 som følge av avslag fra Statsforvalteren i Rogaland (settestatsforvalter) 10. juni 2025¹⁴⁷. I denne saken er det en samlet vurdering av risiko for naturmangfoldet, inkludert sjøfugl, som er lagt til grunn. Når det gjelder sjøfugl er de sentrale vurderingstemaene: 1) mangelfull kunnskap om sjøfugl i området, 2) risiko for nedslamming og overgjødning av stortareforekomst med påfølgende påvirkning på livsgrunnlaget for sjøfuglen, og 3) fortrenging og forstyrrelser fra etablering og drift. Den videre analysen behandler disse tre temaene.

Mangelfull kunnskap om sjøfugl i området

I handlingsplanen for sjøfugl er det presentert noen tiltak, blant annet at regjeringen vil: «Sikre flere utredninger av konsekvensene for sjøfugl når ny akvakultur skal etableres», og at:

Dersom det søkes om å etablere akvakultur på en lokalitet med særskilte naturforhold, for eksempel der det er grunn til å tro at sjøfugl vil bli negativt påvirket av forurensning fra omsøkt akvakultur, kan statsforvalteren bestemme at akvakultur er ulovlig uten en særskilt tillatelse etter forurensningsloven. Dersom det gis en slik tillatelse, kan det stilles særskilte vilkår av hensyn til sjøfugl.

I avslaget fra Nordland fylkeskommune 8. august 2025 omtalt over ble det krevd en kartlegging av sjøfugl i det aktuelle området og en vurdering av tiltakets påvirkning for de kartlagte forekomstene. Kartleggingen ble utført av NINA, som tross noen metodiske utfordringer mente det hadde tilstrekkelig data for å vurdere mulige hekkebestander. Konklusjonen var som følger:

Det er påvist relativt beskjedne bestander av sjøfugl i [lokalitet x], særlig i myteperioden og vinters-tid. Hekkebestanden domineres av måkefugler, som hekker spredt rundt om på flere av øyene. De vil neppe i særlig grad forstyrres av menneskelige aktiviteter knyttet til anlegget eller

¹⁴⁶ Nasjonal handlingsplan for å bedre situasjonen for sjøfuglbestandene 2025–2035, Klima- og miljødepartementet januar 2025, s. 21. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-handlingsplan-for-a-bedre-situasjonen-for-sjofuglbestandene/id3082271/>

¹⁴⁷ Statsforvalteren i Rogaland i vedtak 10. juli 2025 (sak 2025/8368).

båtruter mellom anlegget og [x]. I hvilken grad de kan påvirkes av utslipp av fôrrester og avføring fra fisk i anlegget, er ukjent. Dette vil avhenge av hvor de finner mat, om det er fisk, kråkeboller og andre næringskilder i selve været eller andre steder, som kan påvirkes negativt av utslippene.

148

Settestatsforvalteren var ikke enig i konklusjonen i ekspertvurderingen, og legger i stedet til grunn sin egen vurdering:

Vi er ikke enig i konklusjonen i kartleggingen om at tiltaket ikke vil ha en særlig negativ effekt grunnet de beskjedne funne i områdene. Sjøfuglbestandene i Norge er i kraftig nedgang og selv det som omtales som beskjedne bestander har en verdi. Siden 2020 har det kommet åtte nye oppdrettslokaliteter i området (...). Dette kommer i tillegg til de eksisterende lokalitetene i området. Øygruppens verdi som et uberørt og uforstyrret område har således steget i takt med at de nærliggende områdene har blitt forstyrret.

Vi vurderer at drift ved [lokalitet x], vil forstyrre sjøfugl i øygruppen. Graden av påvirkning vil variere for ulike arter og ved årstid. Etablering av en oppdrettslokalitet ved øygruppen vil tilføre økt lys og støypåvirkning som kan forstyrre fugler, deriblant skarv. Omsøkt biomasse er også svært høy noe som kan påvirke naturtypene skjellsand og stortareskog gjennom nedslamming og overgjødning. Dette kan videre påvirke fiskebestander som sjøfugl og havert livnærer seg på. Oppdrettsanlegg tiltrekker seg også mye villfisk under merdene og som forstyrrer de naturlige vandringene og distribusjonen av disse artene i området.¹⁴⁹

Statsforvalteren har derfor lagt mindre vekt på den spesifikke ekspertvurderingen om mulighet for negativ effekt for den konkrete lokaliteten, og vurderer tiltaket mer ut fra generelle fakta og påstander om risiko som ikke underbygges nærmere. I et annet vedtak fra 2024 er det ikke gjort noen kartlegging, men vurderinger basert på kjente registreringer. Det ble i den saken gitt tillatelse. Statsforvalteren uttalte her:

Det er verdt å merke seg at det er påfallende lite registreringer av sjøfugl i området sett i lys av at naturverdiene i området vil være attraktivt som funksjonsområde for fugl. Når det gjelder hensynet til rovfugl viser vi til aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6¹⁵⁰.

I en annen sak, som i utgangspunktet dreide seg om vurdering av både sårbare naturtyper og sjøfugl, legger Statsforvalteren til grunn at:

¹⁴⁸ NINA Prosjektnotat 640, Effekter for sjøfugl av nytt oppdrettsanlegg ved [x] i [x] kommune, levert 6. februar 2025, s. 20.

¹⁴⁹ Statsforvalteren i Rogaland i vedtak 10. juli 2025 (sak 2025/8368).

¹⁵⁰ Statsforvalteren i Nordland i vedtak datert 27.09.2024 (sak 2022/5174), s. 11.

Ut fra et forurensningsmessig perspektiv mener Statsforvalteren at den omsøkte produksjonen kan utgjøre en stor risiko for forringelse av de aktuelle bestandene [av sjøfugl - red. anm.] som hittil er kjent rundt omsøkt [lokalitet x]. Se for øvrig frarådingen i uttalelsen fra Statsforvalteren.¹⁵¹

Når det gjaldt naturtyper, ble omsøkt produksjon vurdert til å utgjøre moderat risiko for forringelse på lokaliteten i saken. Denne saken er fra 2021, og Statsforvalteren har frarådet etableringen, men gitt bare delvis avslag i forbindelse med saksbehandling av utslippstillatelsen ved at det er tildelt en MTB på 3600 tonn, og ikke 6240 tonn MTB som omsøkt. I konklusjonen blir kunnskapsgrunnlaget kommentert:

Statsforvalteren innvilger herved søknaden delvis. Statsforvalteren vurderer informasjonen om området til å være god nok for å kunne si noe med sannsynlighetsovervekt om utviklingen etter økt biomasse. Statsforvalteren gir derfor tillatelse til opprettelse av omsøkt lokalitet med en biomasse på 3600 MTB.¹⁵²

Det forklares ikke i vedtaket hvorfor denne sannsynlighetsovervekten gjelder en MTB på 3600 tonn, men ikke en MTB på 6240 tonn, og dette er særlig interessant i og med at det er risiko for påvirkning på sjøfugl som bli fremhevet som størst.

Risiko for nedslamming og overgjødning av stortareforekomst

I et avslag på søknad om tillatelse etter forurensningsloven 6. april 2021 fra Statsforvalteren i Trøndelag legges det til grunn: «(...) betydelig risiko for at områdets kvaliteter som økologisk funksjonsområde for sjøfugl forringes»¹⁵³. Miljødirektoratet uttaler i klagevedtaket i samme sak at det er «betydelige kunnskapsmangler knyttet til effektene av utslipp fra oppdrettsanlegg på tareskog med tilhørende organismesamfunn på kort og ikke minst lang sikt.»¹⁵⁴ Det fremheves altså at det er «betydelig risiko» for forringelse av et område som funksjonsområde som sjøfugl som en følge av oppdrett, samtidig som klageinstansen viser til «betydelige kunnskapsmangler» om effekter av utslipp fra akvakultur på tareskog.

I et annet klagevedtak i en sak som gjelder søknad om biomasseutvidelse på en lokalitet legger Miljødirektoratet til grunn:

Det vil dermed være viktig å unngå økte forstyrrelser og utslipp som følge av en ev utvidelse av produksjonen som kan føre til at viktige beite- og leveområder for sårbar sjøfugl får redusert kvalitet og/eller blir mer utilgjengelig (s. 4).

¹⁵¹ Statsforvalteren i Nordland i vedtak datert 14.10.2021 (sak 2020/7839), s. 9.

¹⁵² Statsforvalteren i Nordland i vedtak datert 14.10.2021 (sak 2020/7839), s. 10.

¹⁵³ Statsforvalteren i Trøndelag i vedtak 6. april 2021 (sak 2020/12222) s. 1.

¹⁵⁴ Miljødirektoratet i vedtak 6. januar 2023 (sak 2021/7772) s. 6.

Selv om kravet til kunnskapsgrunnlag er oppfylt, foreligger det etter vårt syn mangel på kunnskap om påvirkning på matfatet og viktige leveområder til sjøfugl i området. Områdets betydning for sårbare og truede sjøfuglarter innebærer at det er risiko for vesentlig skade på naturmangfoldet (s. 5).

Etter en samlet vurdering mener vi imidlertid det kan være rom for å tillate en viss økning i lokalitetens MTB. (...) Miljødirektoratet har kommet til at MTB kan økes til 3120 tonn. Vannforekomsten hvor utslippene skjer er relativt stor, og risikoen for at utslippene som følge av en slik økning i MTB skal medføre en forringelse av miljøtilstanden i vannforekomsten vurderer vi som liten (s. 5-6).¹⁵⁵

Det er uklart hva som konkret ligger til grunn for Miljødirektoratets vurdering av hvilken biomasseøkning som er forsvarlig her. I de aktuelle vedtakene fremstår nedslamming i hovedsak som et mulig risikoscenario, snarere enn et konkret sannsynliggjort utfall basert på stedsspesifikk hydrodynamikk og avstand.

Erfaringen fra avslagspraksisen er at koblingen mellom utslippsrelatert påvirkning på tareskog og mulig svekkelse av funksjonsområder for sjøfugl fungerer som en rettslig funksjonell struktur for å bringe sjøfuglhensyn innenfor forurensningslovens anvendelsesområde, uten at det kan vises til god dokumentasjon på slik påvirkning. Uten denne økosystembaserte mellomkoblingen ville vurderingen i større grad fremstå som knyttet til fortrenging, forstyrrelser og arealbruk, forhold som i mindre grad faller naturlig innenfor forurensningslovens kjerneområde. I et klagevedtak fra Miljødirektoratet fra 2023 uttales det:

Rådgivende biologer AS vurderer i konsekvensutredningen at avstand, bølger og strømforhold tilsier at den negative virkingen av næringssalter og organiske partikler på tareskogforekomstene ved Alstein vil være liten til ubetydelig. Etter vår vurdering er det vanskelig å utelukke at det kan skje en negativ påvirkning på tareskog med tilhørende organismesamfunn i influensområdet for utslipp fra anlegget. Det er imidlertid vanskelig å vurdere omfang og betydning av denne påvirkningen på bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget som er tilgjengelig.¹⁵⁶

Eksempler viser at ekspertuttalelsen vurderer at påvirkningen vil være «liten til ubetydelig», selv om negative påvirkninger ikke kan utelukkes, men Miljødirektoratet opprettholder likevel avslaget ved å vektlegge usikkerheten og legge til grunn føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9. Tilsvarende uttaler Miljødirektoratet i en annen klagesak vedrørende samme type forhold:

¹⁵⁵ Miljødirektoratet i vedtak 22. juli 2024 (sak 2023/9012).

¹⁵⁶ Miljødirektoratet i vedtak datert 12.10.2023 (sak 2021/13554), s. 8.

Det er etter vår vurdering dermed vanskelig å utelukke at det kan skje en negativ påvirkning på tareskog med tilhørende organismesamfunn som befinner seg i influensområdet for utslipp fra anlegget. Det er imidlertid vanskelig å vurdere omfang og betydning av denne påvirkningen på bakgrunn av det kunnskapsgrunnlaget som er tilgjengelig.

(...)

Det finnes i dag liten kunnskap om hvordan utslipp fra matfiskanlegg påvirker skjellsandområder, men faunaen i skjellsand blir mest sannsynlig påvirket av utslipp av organiske partikler på samme måte som faunaen i bløtbunn (Havforskningen nr. 8-2016). Vi vurderer dermed at utslipp fra anlegget vil kunne forårsake endringer i bunndyrsamfunnet i skjellsandområdene som befinner seg i anleggets influensområde, men omfang og betydning av denne påvirkningen er vanskelig å vurdere på bakgrunn av det kunnskapsgrunnlaget som er tilgjengelig.

(...)

Ifølge Havforskningsinstituttet har vi liten kunnskap om hvordan organisk materiale med terrestrisk opprinnelse vil påvirke de marine næringskjeder på sikt. Noen dyr har stor evne til å utnytte dette avfallet og vil dermed ha konkurransefortrinn i forhold til andre arter. Denne matressursen kan også påvirke noen arters funksjonsevne og reproduksjonspotensial. Studier viser at kråkeboller kan samle seg ved anlegg i fjorder og utnytte avfallet fra oppdrettsanlegg som ekstra matressurs, men når de spiser dette kan både funksjonsevne og reproduksjonssuksess bli redusert (risikoreport norsk fiskeoppdrett 2022 – kunnskapsstatus).

Det er etter vår vurdering en risiko for at sjøfugl som beiter i influensområdet for utslipp fra anlegget kan påvirkes negativt som følge av at fødetilgangen endres. Omfang og betydning av denne påvirkningen er usikker.¹⁵⁷

Begge disse klageavgjørelsene illustrerer eksempler på bruk av føre-var-prinsippet i vurderingen av utslippstillaleser etter forurensningsloven. Felles for sakene at de konkrete vurderingene § 9 i naturmangfoldloven legger opp til er preges mer av å være henvisninger til generell usikkerhet om den aktuelle påvirkningen. Som vist innledningsvis (kapittel 4.3.1) må det gjøres konkrete risikovurderinger i en sak. Dette innebærer at det må vurderes om det er reell sannsynlighetsovervekt for at vesentlig skade kan inntre som en følge av tiltaket, som inkluderer vurderinger av hvorfor risikoen overstiger en akseptabel terskel og hvorfor usikkerheten ikke kan avbøtes med vilkår. De generelle vurderingene som preger en del praksis gjør det også vanskelig å vurdere om kravene til kunnskapsgrunnlaget og utredningsplikten i forvaltningsloven er oppfylt.

Sakene illustrerer også hvordan det for mange tema vil være fornuftig å avklare på et mer overordnet nivå hva som er akseptable terskler for hvilken potensiell påvirkning fra akvakultur som kan aksepteres, når det er mangelfull kunnskap om påvirkningen. Det er viktig å forhindre at

¹⁵⁷ Miljødirektoratet vedtak 6. januar 2023 (sak 2021/7772) s. 6-7.

forvaltningen, i mangel på tydelige og overordnede retningslinjer, legger føre-var-prinsippet til grunn «for sikkerhets skyld» for sårbare naturverdier det det er mangelfull kunnskap om i den praktiske saksbehandlingen. Det er ikke slik føre-var-prinsippet er ment å brukes.

Fortrenging og forstyrrelser fra etablering og drift

I flere studerte saker dukker det opp spørsmål om ulike forstyrrelser fra akvakulturdriften, for eksempel båttrafikk til og fra anlegget, som også trekkes inn under vurderingene av utslippstillatelse etter forurensningsloven. I forbindelse med en konkret lokalitetssøknad krevde Statsforvalteren i Nordland for eksempel ytterligere opplysninger og undersøkelser:

Kartleggingen må dekke et område med radius på 2 kilometer fra senterpunktet for omsøkte akvakulturlokalitet, og langs nærliggende deler av den planlagte leia for båttransport til og fra anlegget, etter nærmere avtale med Statsforvalteren.

(...)

Rapporten må inneholde en risikovurdering av i hvilken grad de kartlagte sjøfuglforekomstene vil bli forstyrret dersom det etableres et akvakulturanlegg på omsøkte lokalitet med den aktiviteten som følger med under drift (blant annet båttransport).¹⁵⁸

I en sak i Rogaland ba Miljødirektoratet om kunnskapsstøtte fra NINA i forbindelse med saksbehandlingen. I ekspertvurderingen som ble avgitt i saken uttales det:

Kunnskapsgrunnlaget i forhold til effekter på sjøfugl av etablering og drift av akvakulturanlegg er mangelfullt (Follestad 2015), men nyere forskning viser store negative effekter av båttrafikk og annen aktivitet forbundet med slike anlegg for sårbare arter. Vår vurdering er at omsøkt akvakulturanlegg ved [lokalitet x] vil forringe habitatet betydelig for hekkende så vel som overvintrende og mytende fugl og vil potensielt kunne få store negative effekter på bestandene.¹⁵⁹

Det ble i samme ekspertvurdering uttalt at «[t]oppskarvkolonien på [lokalitet x] ligger i umiddelbar nærhet av det planlagte anlegget og toppskarv er svært følsom for forstyrrende båttrafikk under fødesøk.»¹⁶⁰ Saken er et eksempel på at Statsforvalteren og Miljødirektoratet tar over all forvaltning av hensynet til sjøfugl uavhengig av om det er knyttet til forurensing. Slike vurderinger legger forvaltningssystemet først og fremst opp til at må avklares overordnet i plansammenheng, og mer konkret i vurderinger av søknader etter akvakulturloven.

¹⁵⁸ Statsforvalteren i Nordland i brev datert 31.05.2024 (sak 2022/1904), s. 3.

¹⁵⁹ NINA notat om vurdering av effektene av nytt akvakulturanlegg ved [x] datert 20. oktober 2022, (ref. 937/2022/643.4) s. 8.

¹⁶⁰ NINA (2022) s. 8.

4.4 Avslag etter matloven og dyrevelferdsloven

4.4.1 Innledende generelle betraktninger

Mattilsynet behandler lokalitetssøknader etter matloven og dyrevelferdsloven (mer om regelverket i kapittel 2.3.3). Staten etablerte 1. september 2024 en tilsynsdivisjon for akvakultur som overtok førsteinstansbehandlingen fra det som tidligere var det regionale nivået i Mattilsynet. I tillegg er det i direktoratsdelen av Mattilsynet en fagavdeling for fiskehelse og fiskevelferd og en klagesaksenhet.

Mattilsynet har en etablert retningslinjer for behandling av søknader om etablering eller utvidelse av lokaliteter. I perioden 2020–2025 har det vært gjeldende to utgaver av retningslinjene, utgave 9 frem til 10. februar 2022, og deretter utgave 10. Per mai 2026 er det utgave 11¹⁶¹ som gjelder. I tillegg har Mattilsynet en egen veileder for lokalitetssaker som gjelder akvakultur av torsk. Den første felles praksisen ble etablert i mai 2022, i etterkant av publisering av Risikorapport norsk fiskeoppdrett¹⁶² som det året inkluderte effekter av torskeoppdrett i åpne merder på ville torskebestander.

Det ser ut til at det ikke ble fattet vedtak om avslag fra Mattilsynet i perioden fra etablering av tilsynsdivisjonen 1. september 2024 til januar 2025. I den samme perioden ble det fattet ti klagesaksvedtak fra 1. november og ut året 2024. Den eldste saken som da ble behandlet hadde førsteinstansvedtak tilbake fra november 2020, og hadde vært lagt på vent i fire år. I januar 2025 ble det fattet klagevedtak i det siste førsteinstansvedtaket fra før omorganiseringen av Mattilsynet, men det er fremdeles en del klagesaker basert på vedtak fattet i den gamle regionskontor-organiseringen som venter på endelig behandling.

Mattilsynets tilsynsdivisjon fattet 32 avslag i 2025. 20 av disse ble fattet i perioden januar til og med april. Alle er matfisk i sjø, og bortsett fra to er alle for laks og regnbueørret. Åtte av vedtakene har fått ny behandling i klagesaksenheten, og 16 av avslagene er til klagebehandling. Klagesaksenheten behandlet ti saker i perioden oktober til desember 2024, og i de 18 sakene som ble behandlet fra omorganiseringen til utgangen av 2025 så opprettholdt klagesaksenheten førsteinstans sitt vedtak i samtlige.

Mattilsynet sine vedtak følger en felles mal der de ulike vurderingstemaene blir drøftet. I avslagene blir også til en viss grad de tema som ikke utgjør avslagsgrunner drøftet.

¹⁶¹ <https://www.mattilsynet.no/fisk-og-akvakultur/oppdrettsanlegg/mattilsynets-behandling-av-etablering-og-utvidelse-av-akvakulturanlegg>

¹⁶² Grefsrud et. al (2022). Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2022 – risikovurdering. Rapport fra havforskningen 2022-12.

Det er i vårt datamateriale 145 saker fra perioden 2020–2025 der Mattilsynet har fattet vedtak om helt eller delvis avslag.

Tabell 6: Avslagsgrunner for Mattilsynets avslag i perioden 2020–2025. Enkelsaker kan ha flere avslagsgrunner.

Avslagsgrunn Mattilsynet	Antall
Lokalitetens egnethet	10
Smittorisiko generelt	5
Smittorisiko lakselus	68
Smittorisiko andre agens	9
Smittorisiko avstand akvakulturrelatert virksomhet	12
Smittorisiko avstand til farled	10
Branngate PO	8
Smittorisiko mot villforsk	11
Forsvarlig drift generelt	5
Forsvarlig drift internkontroll	3
Fiskevelferd – forsvarlig drift	19
Fiskevelferd – forsvarlig drift ny teknologi	1

I denne gjennomgangen vil vi primært se på vedtakene fra etter omorganiseringen.

Det er, særlig i forbindelse med en analyse av Mattilsynets forvaltningspraksis, nyttig å se på arbeidsdelingen mellom forvaltning etter tildelingsregelverket og etter driftsregelverket. Lokalteter blir klarert uten tidsavgrensning, og skal driftes med utgangspunkt i at lokaliteten gjennom produksjon og brakklegging opprettholder sin kapasitet. I den forbindelse har noen forhold mer direkte påvirkning på bæreevnen på lokaliteten, og kan behandles tydelig i forbindelse med søknader om klarering. Dette gjelder for eksempel strømforhold og lokal bæreevne i resipienten. I andre tilfeller er det satt klare grenser for miljømessig forsvarlighet, som forbud mot klarering av torskelokaliteter i gyttefelt og -områder for torsk.

På den andre siden er det andre forhold der egenskapene ved lokaliteten er mer uklare, og det må gjøres et større faglig skjønn. I tillegg er det for en del tema en uavklart arbeidsdeling mellom tildelingsregelverket og driftsregelverket. Dette kommer blant annet til uttrykk i akvakulturdriftsforskriften § 40, der forholdet mellom vurderingskriteriene i forbindelse med

søknad om klarering av ny lokalitet eller endring av eksisterende og Mattilsynet sine vurderinger i forbindelse med vedtak om godkjenning av driftsplan etter akvakulturdriftsforskriften framgår:

Dersom hensynet til fiskehelse tilsier det, kan Mattilsynet treffe vedtak om endring i planlagt drift, herunder lengre eller kortere brakkleggingstid av den enkelte lokalitet eller koordinert brakklegging av et område.¹⁶³

Riksrevisjonen har undersøkt hvordan myndighetenes arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen fungerer, se mer i Dokument 3:12 (2022–2022). Et av funnene er at Mattilsynet sine medarbeidere ikke opplever å ha tilstrekkelige verktøy i forvaltning av driften:

Regionene viser i intervju til at etableringssøknadene er et viktig virkemiddel for å styre mengden fisk (og dermed smittepress) i et område, både av hensyn til vill fisk og oppdrettsfisk på andre lokaliteter. I praksis er det vanskelig for Mattilsynet å få gjennomslag for tiltak i driftsfasen.¹⁶⁴

Det skal foreligge et internkontrollsystem som gjør det mer sannsynlig enn ikke at krav til smittehygienisk og velferdsmessig forsvarlig drift kan etterleves.¹⁶⁵ Retningslinjene for saksbehandlingen sier at en skal vurdere omfanget av tidligere hendelser, og ikke hvordan selskapene har gjennomført tiltak på bakgrunn av slike hendelser. Men det blir i retningslinjene også pekt på momenter som skal vurderes ved overskridelser av grenser for lakselus. Disse inkluderer farekartlegging, planer for å redusere risiko, og rutiner for håndtering av lus ved stort smittepress.

Det kan stilles spørsmål ved om Mattilsynet i tilstrekkelig grad vurderer internkontrollsystemet på vedtakstidspunktet, og om dette er i stand til å forebygge fremtidige farer, eller om det tar tidligere hendelser som dokumentasjon på at internkontrollsystemet ikke er godt nok. Retningslinjene har tilsvarende eksempler på tema for vurdering av internkontroll ved høy dødelighet, gjentatte hendelser med akutt dødelighet, manglende beredskapskapasitet, og andre vesentlige brudd på regelverket.

4.4.2 Dyrehelseregulering

Det nye dyrehelsereguleringstiltaket trådte i kraft 28. april 2022. Vurderingene legger som vist i oversikten over avslagshjemler i kapittel 2.3.3 opp til konkrete vurderinger av i hvilken grad godkjenning av søknader vil medføre «uakseptabel risiko for spredning av smitte» inn til akvakulturanlegg og omkringliggende miljø. I vurderingene skal det særlig legges vekt på kunnskap om strømforhold og

¹⁶³ Akvakulturdriftsforskriften § 40 femte ledd andre punktum.

¹⁶⁴ Riksrevisjonen Dokument 3-12 (2022-2023), s. 61.

¹⁶⁵ Retningslinje etableringssøknader 2022 (10. utgave), s. 8.

avstand til vassdrag, annen akvakulturrelatert virksomhet og andre former for grupperinger av akvakulturanlegg som har betydning for smitterisikoen, jf. akvabiosikkerhetsforskriften § 6.

Her skal vi se på de tre sentrale forholdene i forhold til avslag, spredning av sykdom, smittepress av lakselus, og smitte fra oppdrettstorsk mot vill torsk. Alle 32 vedtak fra etter omorganiseringen av førsteinstans i Mattilsynet er begrunnet i en eller flere av disse temaene. Konkret er det syv vedtak knyttet til spredning av sykdom, 24 vedtak knyttet til lakselus, to knyttet til smitte mot vill torsk, og fire saker knyttet til fiskevelferd.

4.4.2.1 Risiko for spredning av sykdom (inkludert andre anlegg og akvakulturrelatert virksomhet)

Det første momentet som blir vurdert under dette temaet er avstand til omkringliggende akvakulturanlegg og akvakulturrelatert virksomhet. Retningslinjene for behandling av etableringssøknader har avstands anbefalinger.¹⁶⁶ Retningslinjene angir tre ulike anbefalinger på minsteavstand for ulike typer virksomhet og omkringliggende miljø, basert på erfaringer og epidemiologiske studier. Disse er:

1. Anbefalt minsteavstand på 5 km i sjø til: fiskerislakterier/tilvirkingsanlegg, akvakulturanlegg for laksefisk, settefisk- og stamfiskanlegg (alle arter) og store notvaskerier som tar imot nøter fra lokaliteter utenfor det lokale nærområdet.
2. Anbefalt minsteavstand på 2,5 km i sjø til: matfiskanlegg for marine fiskearter, anlegg for fangstbasert akvakultur og viktige lakseførende vassdrag (det siste gjelder anlegg for anadrom fisk)
3. Anbefalt minsteavstand på 1,5 km i sjø til: låssettingsplasser i henhold til gjeldene kommuneplan og skjellanlegg. For låssettingsplasser og skjellanlegg gjelder denne anbefalte minsteavstanden for alle typer akvakulturanlegg.

Hver enkelt søknad må samtidig være gjenstand for en konkret vurdering av de faktiske forholdene i saken, og disse avstandskravene alene skal ikke være «(...) avgjørende for om en nyetablering eller utvidelse av et akvakulturanlegg innebærer uakseptabel risiko for spredning av smitte»¹⁶⁷. For matfiskanlegg for laks og regnbueørret i sjø er det sentralt for avstandsvurderingen til andre lokaliteter om den omsøkte lokaliteten ligger i en koordinert brakkleggingsgruppe eller ikke.

Den studerte avslagspraksisen viser at avstands anbefalingene i all hovedsak legges til grunn i sakene. Det er en rekke saker som gjelder avstand til annen akvakulturvirksomhet. Dette kan gjelde andre lokaliteter med samme art og lokaliteter med annen art. Det kan også gjelde slakteri, notvaskeri, og

¹⁶⁶ Retningslinje etableringssøknader 2022 (10. utgave), s. 19.

¹⁶⁷ Retningslinje etableringssøknader 2022 (10. utgave), s. 19.

farled/seglingsruter for brønnbåt. I 2025 er det f.eks. avslag på søknad om med etablering av ny lokalitet med en avstand til notvaskeri på 3 km:

Den anbefalte minsteavstanden skal fungere som barriere mot smitte. Kortere avstand må kompenseres med noe annet for at ikke smitterisikoen skal bli uakseptabel. Et eksempel vil være tydelig og ensrettet strøm vekk fra lokaliteten mot notvaskeriet. Det er ikke et entydig strømbilde i området, og vi kan ikke se bort i fra at det er en del vannforbindelse mellom notvaskeriet og omsøkte lokalitet.¹⁶⁸

Sitatet er et eksempel på hvordan Mattilsynet omtaler og vurderer avstandskravene. Det er også eksempler på at Mattilsynet har lagt om praksis. Det lå i en tidligere versjon av retningslinjene inne at også avstand til farled/seilingsruter for brønnbåt var en del av avstandsvurderingen på 1,5 km. I retningslinjene versjon 9, fra 2019 het det:

Anbefalt minsteavstand på 1,5 km i sjø til: låssettingsplasser i henhold til gjeldende kommuneplan, skjellanlegg og viktige transportruter (farleder) for levende oppdrettsfisk. Når det gjelder låssettingsplasser og skjellanlegg gjelder denne anbefalte minsteavstanden for alle typer akvakulturanlegg.

I retningslinjene versjon 10 fra februar 2022 var ikke lenger farleder med i dette punktet:

Anbefalt minsteavstand på 1,5 km i sjø til: låssettingsplasser i henhold til gjeldende kommuneplan og skjellanlegg. For låssettingsplasser og skjellanlegg gjelder denne anbefalte minsteavstanden for alle typer akvakulturanlegg.

Siste sak der dette var en problemstilling synes å være et avslag fra Finnmark fylkeskommune i desember 2024, men her skjedde sektorvedtaket fra Mattilsynets førsteinstans der dette ble lagt til grunn, tilbake i 2021. I klagevedtaket fra 2024 avslår Mattilsynet på grunn av smitterisiko lakselus, og fant det ikke nødvendig å gå inn på spørsmål rundt avstand.

4.4.2.2 Vurdering av smitte med hensyn til lakselus

Dette temaet er den klart største avslagsårsaken i forbindelse med Mattilsynet sin saksbehandling. Utgangspunktet som trekkes opp i retningslinjene for etableringssøknader er at «Søker må kunne synliggjøre hvordan regelverkskrav skal oppfylles i praksis ved ønsket lokalisering»¹⁶⁹. Dette gjør at vurderingene fra Mattilsynet er en kombinasjon av egenskaper ved lokaliteten og ved driften. Et eksempel på konklusjon fremkommer i et avslag slag fra 2025: «Mattilsynet vurderer at

¹⁶⁸ Mattilsynet Tilsynsdivisjon akvakultur i vedtak datert 28.02.2025 (sak 2024/227831), s. 4.

¹⁶⁹ Tidligere Retningslinje etableringssøknader 2022 s. 5, nå Retningslinje etableringssøknader 2026, s. 7.

virksomheten ikke har tilstrekkelig kontroll på lusenivået i sine anlegg, og at det ikke settes inn gode nok tiltak som sikrer at mengden lakselus ikke overskrides»¹⁷⁰.

Vedtaket inneholder imidlertid ikke en vurdering av hvilke tiltak bedriften har gjort, men baserer seg på at overskridelsene i seg selv er dokumentasjon på manglende internkontroll. I en annen sak fra 2025 kan vi se hva slags momenter Mattilsynet vektlegger i vurderingen av om risiko for smitte er uakseptabel:

Regelverket legger opp til en konkret vurdering av i hvilken grad godkjenning vil medføre uakseptabel risiko for smitte for fisken i anlegget og anleggets nærområde for ulike sykdommer, bl.a. lakselus. Generelt ser vi i våre vurderinger på statusen i anlegg innenfor ca. 10 km fra det omsøkte anlegget. I enkelte saker kan det være aktuelt å vurdere et større område, avhengig av situasjonen og hvilken sykdom som eventuelt gir utfordringer.

Ved søknad om etablering av et nytt anlegg legger Mattilsynet vekt på hvordan lusestatusen har vært i andre anlegg i nærområdet som har stor grad av smittekontakt med det aktuelle anlegget. Flere brudd på naboanlegg i løpet av den siste produksjonssyklusen kan tilsi at risikoen er uakseptabel. Vi kan i tillegg legge vekt på vandringsruter for villaks i det samme området. Vi gjør en samlet vurdering av status i nærområdet. I vår saksbehandling legger vi ikke vekt på hvilken status produksjonsområdet som helhet har, hverken med hensyn til lakselus eller andre sykdommer.¹⁷¹

Som sitatet vektlegges lusestatus og eventuelle brudd på lusegrenser ved anlegg i nærområdet, vandringsruter for villaks og Mattilsynet gjør en samlet vurdering av status i nærområdet. Mattilsynet teller videre antall uker med brudd på lusegrensen, og utfra vårt datamateriale er der ikke noe som tyder på at de går dypere inn i omfanget av brudd eller gjør en vurdering av årsaken til disse bruddene.

Når det gjelder kontroll med smittepress legges følgende til grunn i et annet avslag fra 2025:

For nye lokaliteter vurderer Mattilsynet at dersom 2 lokaliteter i brakkleggingsområdet eller nærområdet har hatt mer enn tre overskridelser av lusegrensen innenfor siste produksjonssyklus, er belastningen i området for stor til at det kan etableres nye lokaliteter. Dette gjelder uansett hvem som drifter de aktuelle lokalitetene.¹⁷²

¹⁷⁰ Mattilsynet Tilsynsdivisjon akvakultur i vedtak 5. februar 2025 (sak 2025/016090), s. 4.

¹⁷¹ Mattilsynet Tilsynsdivisjonen akvakultur i vedtak 18. juli 2025 (sak 2025/012473) s. 6

¹⁷² Mattilsynet Tilsynsdivisjonen akvakultur i vedtak 8. juli 2025 (sak 2024/267213) s. 6.

Sitatet viser en observert trend i avslagspraksisen med at Mattilsynet gjør mer rene mekaniske vurdering av smitte uten at det tas hensyn til hvordan selskapene har håndtert de historiske overskridelsene. Videre vektlegges også andre faktorer bakover i tid, for eksempel manglede rapporteringer i et annet avslag:

Flere av lokalitetene mangler innrapportering av lusetall for enkelte uker. Mattilsynet har i tidligere klagesaker vurdert at i uker virksomheten ikke har rapportert inn lusetall og anlegget har rapportert overskridelser i uken før eller etter den urapporterte uken, vil også den urapporterte uken vurderes som overskridelse. Mattilsynet vurderer det derfor som overveiende sannsynlig at det reelle antall overskridelser for lokalitetene nevnt over er i flere av tilfellene høyere enn hva som er innrapportert.¹⁷³

Heller ikke i dette eksemplet drøftes tiltakene som er iverksatt for å sikre god kontroll, og vurderingene blir mer beskrivende henvisninger til historikken enn konkrete vurderinger av hvordan søker møter problemene. Videre viser praksis at to brudd kan forstås som to sammenhengende uker, og sånn sett være «samme» situasjon, eller to isolerte hendelser med to ulike slike tap av kontroll.

Dette innebærer at Mattilsynet dersom de finner ett eller flere brudd på lusegrenser på lokaliteten, vurderer hva dette skyldes og om mangler ved internkontrollen er en av årsakene. Det er også andre eksempler fra avslagspraksisen at det ikke blir skilt mellom tap av kontroll i en normal situasjon eller i forbindelse med mer andre eller mer ekstraordinære hendelser. Et godt eksempel på dette er situasjonen i forbindelse med den marine hetebølgen på sensommeren/høsten 2024. Det legges for eksempel til grunn følgende i et klagevedtak fra Mattilsynet i 2025:

Høsten 2024 var det spesielt mye lakselus i Nordland. Etter vår vurdering var det likevel en situasjon som oppdrettsnæringen i Nord-Norge **måtte forvente** kunne oppstå og dermed burde tatt høyde for i sitt internkontrollsystem. Lusesituasjonen var ikke en ekstraordinær situasjon utenfor [x sin] kontroll.¹⁷⁴ (vår utheving)

Mattilsynet legger altså til grunn at selskapet måtte forvente at det kunne oppstå forhold utenfor deres kontroll. Selskapet hadde for øvrig kontroll, men her blir bare disse to hendelsene grunnlaget for at det avslås. I uke 31-33 2024 var det en sjøtemperatur over 17 grader i områder omfattet av den marine hetebølgen. Havforskningsinstituttet kalte ukene 32-34 en «perfekt storm» som ga en marin hetebølge og eksplosjon av lakselus. Sjøtemperaturen var 4 grader over normalen i Lofoten, og «den høyeste temperaturen som er målt i området siden HI opprettet målestasjoner her på 1930-tallet»¹⁷⁵.

¹⁷³ Mattilsynet i vedtak datert 19. mars 2025 (sak 2024/276256) s. 6.

¹⁷⁴ Klagesaksenheten i Mattilsynet i vedtak datert 27.10.2025 (2025/85775), s. 6.

¹⁷⁵ <https://www.hi.no/hi/nyheter/2025/august/perfekt-storm-ga-marin-hetebolge-og-eksplosjon-av-lakselus>

Førsteinstans kommer ikke inn på forhold som kan forklare de særlige kapasitetsproblemene med tanke på avlusning, som sjøtemperatur, i et annet avslag fra denne perioden:

Driften av [x] sine lokaliteter i [x] har i 2024 vist en rekke overskridelser av tillatt nivå av lakselus. Dette tyder på at deres internkontroll ikke har ført til tilstrekkelige forebyggende tiltak og at beredskap for å rette opp dette er for dårlig i forhold til den mengden fisk [x] har ansvar for¹⁷⁶.

Klagesaksenheten er enda mer skjematisk i sin vurdering i samme saken:

Klagesaksenheten mener at flere brudd på lovlige grenser for lakselus i anlegget og anleggene i dette området alene gir grunn til å konkludere med at en utvidelse av anlegget på [lokalitet x] til 5400 tonn MTB utgjør en uakseptabel risiko for spredning av sykdom. Søknaden må derfor avslås.¹⁷⁷

Den særskilte situasjonen med den marine hetebølgen i 2024 er derfor ikke nevnt eller vurdert hverken i førsteinstansvedtaket datert 10. mars 2025 eller i Klagesaksenheten sitt vedtak. Dette er en type forhold som også bør inn i vurderingene som gjøres av hensynet til lakselus. Også i et annet avslag fra samme periode knytter Mattilsynet avslaget til mangler ved internkontrollsystemet til selskapet:

Mattilsynet vurderer at [x] sitt internkontrollsystem ikke fungerer godt nok til å sikre fiskehelsemessig forsvarlig drift med hensyn til lakselus på [lokalitet x]. Vi har derfor avslått søknad om biomasseutvidelse på lokaliteten.¹⁷⁸

Også her er vurderingene først og fremst tilbakeskuende, og ikke i hvorvidt søker har lært og forbedret internkontrollen for å møte utfordringene. I samme vedtak vektlegges det også i vurderingen av lakselusmitte at den omsøkte biomasseøkningen kan påvirke ville bestander av laksefisk negativt. I dette og andre lignende eksempler blir det imidlertid ikke alltid gjort en vurdering i forhold til konkrete bestander av villaks, selv om det foreligger informasjon Mattilsynet kunne benyttet for å gjøre en mer konkrete vurderinger.

Konkret informasjon om smittepress er introdusert i et avslag¹⁷⁹ datert 8. juli 2025 på søknad om en ny lokalitet i Nordland. Her blir det presentert informasjon fra Overvåkingsprogrammet for lakselus

¹⁷⁶ Mattilsynet Tilsynsdivisjonen akvakultur i vedtak 23. januar 2025 (sak 2025/014183).

¹⁷⁷ Klagesaksenheten i vedtak 30. september 2025, s. 5 (sak 2025/57715).

¹⁷⁸ Mattilsynet Tilsynsdivisjon akvakultur i vedtak 22. januar 2025 (sak 2025/17294) s. 4.

¹⁷⁹ Mattilsynet Tilsynsdivisjon akvakultur i vedtak 8. juli 2025 (sak 2024/267213).

på vill laksefisk (NALO 2022-2024). Det blir likevel ikke gjort rede for hvordan denne informasjonen blir brukt. Mattilsynet viser også til Lakseluskartet¹⁸⁰ fra Havforskningsinstituttet i saken:

Kartet viser at smittepresset i områdene rundt omsøkt lokalitet var høyt sensommeren og høsten 2022.

(...)

Lakseluskartet viser at smittepresset i områdene rundt omsøkt lokalitet var høyt noen uker høsten 2023.

(...)

Lakseluskartet viser at smittepresset i områdene rundt omsøkt lokalitet har vært gjennomgående svært høyt gjennom hele sommeren, høsten og senhøsten 2024¹⁸¹.

Mattilsynet konkluderer så med at «Vi vurderer at lusepresset i området er forverret for villfisk de siste årene»¹⁸², og i oppsummeringen: «Belastningen på vill laksefisk i området er stor, og det er sannsynlig at en økt biomasse vil føre til en forverring for disse bestandene»¹⁸³.

Gjennomgangen av klagevedtakene fra 2025 viser et tydelig og konsistent mønster i hvordan klagesaksenheten håndterer argumentet om at sommeren og høsten 2024 var preget av en marin hetebølge og særlig høyt lusepress. I flere saker anerkjennes det eksplisitt eller implisitt at forholdene dette året var krevende, med høyere temperaturer og biologiske forhold som ga gode vilkår for lakselus. Likevel tillegges dette momentet liten selvstendig rettslig betydning. Klagesaksenheten foretar i stedet en annen tolkning, hvor det som beskrives som ekstraordinære forhold, behandles som en del av den risikoen næringen må forvente og håndtere. Argumentasjonen innebærer at slike hendelser ikke anses som unntak fra det normale risikobildet, men som forhold virksomhetene må ta høyde for gjennom sin drift og sitt internkontrollsystem.

Denne tilnærmingen innebærer en omvendning i argumentasjonen. Der klagerne anfører at de spesielle forholdene i 2024 forklarer eller delvis unnskylder luseoverskridelser, brukes de samme forholdene av klagesaksenheten som et argument for at virksomhetene ikke har hatt tilstrekkelig robuste systemer. Høyt lusepress i en varm periode forstås dermed som en form for stresstest av driften: dersom virksomheten ikke klarer å holde seg innenfor regelverket i et slikt år, anses dette som indikasjon på at risikostyringen ikke er god nok. Det avgjørende blir ikke hvorfor overskridelsene oppstod, men at de faktisk oppstod, og at tilsvarende situasjoner kan oppstå igjen.

¹⁸⁰ <https://www.hi.no/forskning/marine-data-forskningsdata/lakseluskart/html/lakseluskart.html>

¹⁸¹ Mattilsynet Tilsynsdivisjon akvakultur i vedtak 8. juli 2025 (sak 2024/267213) s. 4-5.

¹⁸² Mattilsynet Tilsynsdivisjon akvakultur i vedtak 8. juli 2025 (sak 2024/267213) s. 5.

¹⁸³ Mattilsynet Tilsynsdivisjon akvakultur i vedtak 8. juli 2025 (sak 2024/267213) s. 12.

Begrunnelsene i vedtakene er gjennomgående bygget opp rundt en standardisert årsakskjede: det foreligger luseoverskridelser i siste produksjonssyklus, dette viser utfordringer med å holde nivået innenfor regelverket, og en økning i biomasse vil derfor medføre en uakseptabel risiko for smittespredning. Denne strukturen går igjen på tvers av sakene og gir en høy grad av konsistens i praksisen. Samtidig innebærer det at vurderingen i stor grad er resultatbasert. Klagesaksenheten trekker slutninger om kvaliteten på virksomhetenes tiltak og systemer primært ut fra at det har oppstått brudd, snarere enn fra en nærmere analyse av årsakene til bruddene.

Det er i denne sammenhengen påfallende at vedtakene i liten grad inneholder konkret faglig analyse av styring, behandlingsskapasitet eller operativ robusthet. Selv om det i flere saker vises til tiltak som økt brønnbåtkapasitet, bruk av luselasere eller forbedret beredskap, vurderes disse momentene overordnet og uten nærmere kvantifisering. Det gjøres for eksempel ikke analyser av om tilgjengelig kapasitet faktisk stod i rimelig forhold til smittepresset, hvilke flaskehalsar som oppstod, eller hvordan tiltakene konkret påvirker sannsynligheten for nye overskridelser. Begrunnelsene fremstår derfor i stor grad som overordnede og lite konkretiserte: det konstateres at systemene ikke har vært tilstrekkelige, uten at det gis en detaljert forklaring på hva som sviktet på et operativt nivå.

I enkelte saker trekkes det inn mer substansielle momenter, som erfaringer fra flere anlegg i samme selskap eller funn fra systemrevisjoner. Dette gir en noe bredere forankring for vurderingen av internkontroll, men også her er koblingen til konkret behandlingsskapasitet eller operativ gjennomføring indirekte. Hovedvekten ligger fortsatt på det empiriske utfallet – antall og omfang av luseoverskridelser – som indikator på om virksomheten oppfyller kravene til smittehygienisk forsvarlig drift.

Samlet sett fremstår klagesaksenhetens praksis som tydelig føre-var-preget og relativt standardisert. Den marine hetebølgen i 2024 behandles ikke som et forhold som tilsier en mer nyansert eller lempelig vurdering, men som et eksempel på den typen belastning regelverket forutsetter at virksomhetene skal kunne håndtere. Samtidig er begrunneleene i begrenset grad underbygget av konkrete analyser av kapasitet og styring. Vurderingene baseres i hovedsak på at overskridelser faktisk har funnet sted, og at dette i seg selv er tilstrekkelig til å konkludere med at risikoen er uakseptabel også fremover. I et avslag fra 2025 uttales det:

Lusepresset har vist seg å kunne utvikle seg til å bli stort i området, slik som høsten 2024. Vi vurderer at økt biomasse i området vil kunne utgjøre en økning av lusepress og utgjøre en risiko for negativ påvirkning av naturmangfoldet dersom det ikke gjøres ytterligere tiltak for å holde lusepresset nede. Særlig utvandrende smolt og sjøørret vil kunne påvirkes negativt.

Mattilsynet vurderer at selv om lusenivået på lokaliteten er innenfor grenseverdiene i forskrift om lusebekjempelse vil økt biomasse medføre økt belastning av lakselus på villfisk i området. Den

økte belastning vil kunne medføre negative konsekvenser for de ville bestandene. Mattilsynet legger til grunn at utvidelse av lokaliteten vil kunne innebære en risiko av betydning med hensyn til naturens mangfold.¹⁸⁴

Denne referansen til risiko for naturens mangfold er sentral i flere av avslagene i nyere forvaltningspraksis fra Mattilsynet. I to saker fra 2025¹⁸⁵ er det lagt vekt på bestandstilstand for ørret i vassdrag vesentlig lenger fra de omsøkte lokalitetene enn det retningslinjene tilsier, med en anbefalt minsteavstand på 2,5 km. I den ene saken er det snakk om 15-21 km, og i den andre om lag 4-11 km. Her er det i 2021 vurdert at lakselus har stor påvirkning på ørretbestander, og det er snakk om ett vassdrag med dårlig bestandssituasjon for ørret og to vassdrag med moderat tilstand. Det blir ikke angitt kilde for påvirkning av lakselus på sjøørretbestandene, men det er trolig Vitenskapelige råd for lakseforvaltning 2022 (VRL)¹⁸⁶. Det uttales i vedtaket i den første saken:

Mattilsynet vurderer likevel at den økte belastningen i form av en ny åpen lokalitet, vil sannsynligvis medføre negative konsekvenser for de ville bestandene. Vill laksefisk som søker mot eller fra Sørfjordelva og Gjervalelva, vil passere nært opp mot [lokalitet x]. Mattilsynet legger til grunn at etablering av lokaliteten vil innebære en risiko av betydning med hensyn til naturens mangfold.¹⁸⁷

I det siste vedtaket er det i tillegg presisert at: «Vurderingene er basert på rapporter fra HI og innrapporterte lusetall fra nærliggende lokaliteter som viser at det er et høyt lusepress i området.» En generell observasjon i nyere avslagspraksis at vurderingen av lakselusmitte bærer preg av å være tilstandsbeskrivelser for lokale villfiskbestander, og risiko for enhver form for påvirkning resulterer ofte i avslag. Det er i en del avslag også uklart hvordan naturmangfoldloven inngår i vurderingene (om føre-var-prinsippet legges til grunn eller ikke), se mer om dette i den juridiske analysen i kapittel 5. På tilsvarende måte som for en del naturverdier som vurderes i forbindelse med utslippstillatelser etter forurensningsloven, er det behov for mer klargjøring på et overordnet nivå hvordan risiko for mulig påvirkning på lokale villaksbestander i smittevurderinger etter matloven skal håndteres der det er usikkerhet rundt slike effekter.

4.4.2.3 Smitte til villfisk - torsk

Det er 18 avslag fra førsteinstans i Mattilsynet i perioden 2020–2025 for det som gjelder hensynet til risiko for påvirkning på villtorsk, der ett er delvis avslag ved at en slaktemerd er gitt midlertidig tillatelse. Denne er senere gjort permanent. I to andre saker har regionskontoret til Mattilsynet gjort

¹⁸⁴ Mattilsynet i vedtak datert 19. mars 2025 (2024/276256), s. 8.

¹⁸⁵ Mattilsynet Tilsynsdivisjon akvakultur i vedtak 8. juli 2025 (sak 2024/267213) og Mattilsynet Tilsynsdivisjon akvakultur i vedtak 4. februar 2025 (sak 2025/10888).

¹⁸⁶ Vitenskapelig råd for lakseforvaltning 2022. Klassifisering av tilstanden til sjøørret i 1279 vassdrag. Temarapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning nr. 9.

¹⁸⁷ Mattilsynet Tilsynsdivisjon akvakultur i vedtak 8. juli 2025 (sak 2024/267213) s. 7.

om eget vedtak. Ni vedtak er ikke påklaget, og for seks vedtak foreligger det klage. En av disse klagen er behandlet, og det gjaldt et vedtak fra juli 2022 der klagesaksenheten sendte saken tilbake til førsteinstans i desember 2025.

Det finnes også saker der regionen har omgjort vedtak om avslag, eller som av andre grunner ikke har resultert i et avslag fra fylkeskommunen. Disse inngår derfor ikke i det kvantitative datamaterialet, men trekkes likevel inn i den kvalitative vurderingen. Når det gjelder førsteinstansvedtak så er to fra 2025, ett fra 2024, elleve fra perioden 2022-2023, og ett fra perioden 2020 til 2021. De to eldste avslagene i datasettet, fra november 2020 og januar 2022, gjaldt lokalitetens egnethet og for dårlig vannutskifting til å kunne gi et godt levemiljø for fisken. Et avslag fra april 2022 er grunnlagt i smittefare som følge av at lokaliteten ligger i et registrert gytefelt for kysttorsk, og Mattilsynet kommenterer i vedtaket av søknaden ikke burde vært realitetsbehandlet av sektormyndighetene: «Mattilsynet mener søknaden skulle vært stoppet av Nordland fylkeskommune på et tidligere tidspunkt».¹⁸⁸

5. mai 2022 publiserte Havforskningsinstituttet risikovurdering for norsk fiskeoppdrett for 2022 (Grefsrud mfl. (2022)), der det er inkludert to kapitler om torskeoppdrett, ett som presenterer en risikovurdering og ett som angir kunnskapsgrunnlaget for vurderingen. Risikovurderingen ble oppdatert i desember 2025¹⁸⁹.

Vurderingen i mai 2022 får umiddelbar konsekvens i form av en praksisendring fra Mattilsynet sin førsteinstans. De hadde allerede våren 2022 diskutert en skjerping av praksis ved behandling av søknader om lokalitetsklarering for torsk nær kartlagte gytefelt. I de to første vedtakene etter at risikorapporten kom blir det gitt tillatelse. Den ene lokaliteten ligger mer enn 10 km fra nærmeste gytefelt. Den andre var plassert med en avstand på 1.6 km fra et gytefelt:

Vi har strømodellert smittespredning/partikkelspredning (Havforskningsinstituttets strømkatalog) fra den omsøkte lokalitets midtpunkt ved to ulike dyp, 5 og 20 meter og fikk sammenfallende resultat. Det var partikkelspredning etter 14 dager med en sannsynlighet på 3 og 10 % til gytefeltets ytre del. Ut fra våre faglige vurderinger og anbefalinger er det en viss risiko for gjensidig sykdomsutveksling på grunn av kort avstand til gytefelt i Brattvåg-Samfjord.¹⁹⁰

To måneder etter publiseringen av risikorapporten kommer så det første avslaget etter at den nye praksisen er etablert. Fra regionskontorets vurdering i vedtak datert 4. juli 2022:

¹⁸⁸ Mattilsynet Region nord i vedtak datert 11. april 2022 (sak 2021/258789), s. 3.

¹⁸⁹ Grefsrud mfl. (2025). Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2025 – Produksjonsdødelighet hos oppdrettsfisk og miljøeffekter av norsk fiskeoppdrett.. Rapport fra havforskningen 2025-14.

¹⁹⁰ Mattilsynet i vedtak 25. mai 2022 (sak 2021/166625), s. 4.

Lokaliteten er planlagt å ligge ca. 2 km nordvest for gytefeltet innerst i Sunndalsfjorden, som er et lokalt viktig gytefelt ifølge Fiskeridirektoratets klassifisering. Spredningsmodellene viser at det er stor påvirkning fra lokalitetens passering og inn mot gytefeltet.

Sammenholdt med vurderingene av smittespredningen over og påvirkning av lokalt viktig gytefelt for torsk, vurderer vi at etablering av anlegget vil ha en vesentlig negativ effekt på villtorsk og dermed naturmangfoldet.

Klagen ble sendt over til klagesaksenheten 11. oktober 2022, og Mattilsynet region Midt sier da at de «(...) vurderer at denne saken er spesielt viktig fordi det ikke finnes sammenlignbare saker»¹⁹¹. Likevel går det over tre år før klagen blir behandlet. Klagesaksenheten ber tilsynsdivisjonen om å behandle saken på nytt:

Gytefeltets verdi er av stor betydning når man skal vurdere påvirkning på ville torskebestander. Mindre, lokale populasjoner av kysttorsk er ekstra sårbare. Gytefeltets grad av retensjon (hvor mange egg som blir værende og klekkes i gytefeltet) er et viktig mål på hvor sårbart et gytefelt er. Et gytefelt som Sunndalsfjorden med liten tilbakeholdelse av egg, har lav grad av retensjon. I tråd med etablert forvaltningspraksis, vektlegger vi derfor smittepåvirkning til gytefelt med høyere grad av retensjon strengere enn til gytefelt med lavere retensjon. Smitterisiko til gytefeltet Sunndalsfjorden vurderes derfor som akseptabel.¹⁹²

I november 2022 kom det et nytt avslag fra Mattilsynet (begrunnet i for dårlig slakteberedskap), mens det i 2023 gis syv avslag. Alle avslagene fra 2023 er fra Mattilsynet Region nord, og alle gjelder ny lokalitet. Det er en ny lokalitet i Finnmark og seks nye lokaliteter i Nordland. Disse syv avslagene baseres på et eller flere av tre vurderingstema:

- Smitterisiko mot villtorsk (5)
- Avstand til låssettingsplass (3)
- Smitterisiko nærmeste lokalitet (2)

En gjennomgang av Mattilsynets vedtak viser hvordan usikkerhet gradvis reduseres gjennom en kjede av skjønsmessige vurderinger fra det underliggende kunnskapsgrunnlaget til den endelige konklusjonen. Der Havforskningsinstituttet i hovedsak beskriver sykdomsrisiko som usikker og delvis basert på indirekte evidens, oversettes dette i vedtaket først til modellbaserte indikasjoner på påvirkning, som deretter formuleres som faktiske effekter på villfisk. Spredningsmodeller som selv

¹⁹¹ Mattilsynet region Midt i brev til Klagesaksenheten 11. oktober .2022 (sak 2022/29863) s. 1.

¹⁹² Klagesaksenheten i vedtak datert 12. desember 2025 (sak 2025/116470) s. 5.

omtales som grove, brukes som grunnlag for å fastslå «stor påvirkning», som videre løftes til en konklusjon om «vesentlig negativ effekt» og til slutt «uakseptabel smitterisiko». Samtidig avvises behovet for ytterligere dokumentasjon, blant annet ved at biosikkerhetstiltak ikke anses relevante for å redusere risikoen. Denne trinnvise transformasjonen innebærer at usikkerhet ikke eksplisitt håndteres, men i praksis elimineres gjennom språklige og skjønsmessige overganger. Resultatet er en konklusjon som fremstår mer sikker og evidensbasert enn det underliggende kunnskapsgrunnlaget nødvendigvis tilsier.

I ett av avslagene fra 2023 gjør førsteinstans om eget vedtak etter klage. Her ble avslag gitt i juni 2023:

Mattilsynet har etter samlet vurdering kommet fram til at etablering av anlegget på omsøkte akvakulturlokalitet vil innebære for mange risiko- og usikkerhetsmomenter som kan utgjøre en smittefare til og fra omkringliggende miljø.¹⁹³

Mattilsynet omgjør så eget vedtak 9. oktober 2023:

Mattilsynet erkjenner at vi har feilvurdert lokaliteten i forhold til skalaen som fremgår i vårt ovennevnte dokument. Vår vurdering var basert på at det var stor tilbakeholdelse av egg i noen av gytefeltene og dermed en større negativ konsekvens for de lokale stammene ved eventuell smitte.¹⁹⁴

I den saken fattet imidlertid fylkeskommunen vedtak om avslag der det ble lagt avgjørende vekt på Fiskeridirektoratet fraråding av hensyn til risiko for genetisk påvirkning på kysttorskbestanden.¹⁹⁵ På bakgrunn i hvordan risikovurderingene brukes i den studerte avslagspraksisen, ser vi et forbedringspotensiale i å gjøre risikovurderingene for påvirkning på villtorsk mer tydelige (f.eks. mer eksplisitte på normative vurderinger) og operasjonelle for håndtering av risiko i enkeltsaker.

4.4.3 Dyrevelferdsregelverk

Saker som gjelder dyrevelferdsregelverk, er saker der avslag er begrunnet med lokalitetens egnethet og med andre forhold som påvirker forsvarlig drift. Det er tre saker som gjelder dette etter omorganiseringen av førsteinstans. To saker etter september 2024 gjelder fiskevelferd i den forstand at det er forhøyet dødelighet på lokaliteten. På den ene lokaliteten er det snakk om et utbrudd av *tenicibaculum* i kombinasjon med perlesnormanet:

¹⁹³ Mattilsynet region Nord i vedtak 23. juni 2023 (sak 2022/093451) s. 1.

¹⁹⁴ Mattilsynet region Nord i vedtak datert 9. oktober 2023 (sak 2023/199325) s. 9.

¹⁹⁵ Dette er et vedtak fra Nordland fylkeskommune 13. desember 2024 (sak 24/4568), se omtale av vedtaket i kapittel 4.2.1.1.

Oppsummeringa viser at det har vært betydelige helseproblem for fisken. Akkumulert dødelighet var 35.2 %. For produksjoner avsluttet i 2023 oppgir Veterinærinstituttet en dødelighet på 16,5 % i snitt for anlegg i PO 10. Dette innebærer at dere på [lokalitet x] hadde en dødelighet på mer enn det dobbelte av snittet i området.

(...)

Uavhengig av om årsak skyldes spesifikke forhold på lokaliteten eller forhold knyttet til deres drift mener vi at dette er uakseptabelt i forhold til utvidelse av produksjonen.¹⁹⁶

Også på den andre lokaliteten er det dødelighetstall som er grunnlaget for at driften blir vurdert å være uforsvarlig, og ikke tåler en biomasseøkning:

Mattilsynet vurderer at den svært høye dødeligheten i siste produksjonssyklus viser at det fremdeles er behov for utvikling av fiskevelferdsmessig forsvarlig drift for det produksjonsomfanget som [lokalitet x] har i dag. Mattilsynet mener derfor at lokaliteten må kunne vise til en produksjonssyklus med fiskevelferdsmessig forsvarlig resultat i forkant av en økning i MTB.¹⁹⁷

I en sak fra 2022 får et selskap avslag på søknad om lokalitetsendring på grunn av at en vil ta i bruk lukket teknologi som ikke er dokumentert fiskevelferdsmessig forsvarlig.¹⁹⁸ Etter klage og fremleggelse av mer dokumentasjon fra selskapet omgjør Mattilsynet avslaget samme år og gir tillatelse til etablering med vilkår om at produksjon og utprøving av metoden skal skje i henhold til akvakulturdriftsforskriften § 20, tredje ledd. Sakene over illustrerer noen av problemstillingene rundt hvordan og hvor dødelighet skal reguleres (hva vurderes i hhv. etableringsfasen/lokalitetsklarering og i driftsfasen) og hvordan bruk av ny teknologi skal reguleres. Dette er spørsmål som bør utforskes videre i senere studier.

¹⁹⁶ Mattilsynet Tilsynsdivisjon akvakultur i vedtak 28. april 2025 (sak 2025/080489).

¹⁹⁷ Mattilsynet Tilsynsdivisjon akvakultur i vedtak datert 28. mars 2025 (sak 2025/047519).

¹⁹⁸ Mattilsynet vedtak 3. mai 2022 (sak 2022/28765).

5 JURIDISK ANALYSE AV FORVALTNINGSPRAKSIS

5.1 Introduksjon

Dette kapittelet presenterer en rettslig analyse av noe av forvaltningspraksisen som er studert i oppdraget ut fra den metodiske tilnærmingen vist i kapittel 1. Som i rapportens øvrige deler, sorteres gjennomgangen etter avslagshjemmel, og det presenteres funn fra avslagspraksisen hjemlet i akvakulturloven (fylkeskommune), forurensningsloven (statsforvalter) og matloven/dyrevelferdsloven (Mattilsynet).

Formålet er som vist i kapittel 1 å avdekke trender og vise eksempler som kan illustrere viktige rettslige poenger sett i lys av de rettslige kravene oppstilt i kapittel 2. Det er derfor ingen evaluering av forvaltningspraksisen samlet sett, men et grunnlag for å vise noe av forbedringspotensialet for saksbehandling og regelanvendelse som kan danne et grunnlag for noen anbefalinger av hvordan saksbehandlingen kan styrkes og bli mer effektiv.

Det er innledningsvis viktig å understreke at rettslig analyse av enkeltvedtak på dette detaljnivået er tidkrevende og at det derfor bare har vært mulig å følge opp noen juridiske spørsmål i et begrenset utvalg av saker, og på et forholdsvis overordnet nivå. Det har med den brede tilnærmingen i prosjektet også vist seg vanskelig å gjøre gode vurderinger opp enkelte av de rettslige vurderingstemaene trukket opp i kapittel 2. Det er derfor et stort behov for mer omfattende juridisk analyse av et betydelig større antall enkeltsaker, da både avslag, klagesaker og innvilgede tillatelser.

5.2 Avslag etter akvakulturloven

Avslag etter akvakulturloven § 6 kan som vist i kapittel 2 og 4.2 gjøres ut fra flere grunnlag. Fra fylkeskommunens side er det vurderingene av hva som er «miljømessig forsvarlig» og at det er gjort en avveining av arealinteresser, som er selvstendige grunnlag for avslag (første ledd bokstav a og c). Avslag etter akvakulturloven utgjør ikke majoriteten av avslagene, men flere av sakene identifisert i analysene reiser interessante rettslige spørsmål.

Om saksbehandlingen

Saksbehandlingen skiller seg fra andre avslagsgrunner siden sektormyndigheter gjør det meste av utredningsarbeidet i forbindelse med sektortillatelser og uttalelser som gis. Det er lagt ned et arbeid for å utvikle enhetlig praksis, maler og veiledning på tvers av fylkeskommunene, men av hensyn til

det fylkeskommunale autonomi er det frivillig å bruke disse.¹⁹⁹ Fylkeskommunenes saksbehandling er nylig evaluert i en rapport²⁰⁰ fra NTNU. Rapporten konkluderer med at fylkeskommunen i stor grad har vist god måloppnåelse og at saksbehandlingen oppfattes kompetent og av god kvalitet. Evalueringen har ikke studert juridiske spørsmål eller forvaltningspraksis generelt, men har både sett på saksbehandlingstid og empiriske undersøkelser av hvordan ulike interessenter opplever saksbehandlingen.

Fylkeskommunen har en koordinerende rolle og må se flere typer kunnskapsgrunnlag og faktiske forhold i sammenheng. Mange tema er derfor allerede opplyst når fylkeskommunen skal sammenstille og vurdere om akvakulturtillatelse kan gis. Her er det et prinsipielt viktig skille mellom vedtakene om tillatelse fra sektormyndigheter, som er vedtak som er underlagt utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17, og rene uttalelser, som ikke er underlagt den samme formelle plikten. For tema som er behandlet i uttalelsene faller ansvaret for å sikre temaet er godt nok opplyst på fylkeskommunen. Fylkeskommunen skal også påse at saken samlet sett er godt nok utredet for at vedtak kan treffes etter akvakulturloven. Sett utenfra er det utfordrende å vurdere om utredningsplikten etter forvaltningsloven er oppfylt i mange av avslagssakene, da det er komplekse saker og det faktiske grunnlaget bygger på spesialiserte faglige grunnlag. Det kan samtidig være grunn til å se nærmere på om utredningsplikten faktisk er oppfylt for de temaer der det ikke treffes sektorvise vedtak. Er det slik at fiskeri-interesser, kunnskap om naturmangfold og friluftsliv blir godt nok opplyst fra fylkeskommunenes side? Den juridiske gjennomgangen i prosjektet har for øvrig ikke avdekket noen saker der mangelfull utredning aktualiseres i seg selv i vedtak fra fylkeskommunen.

Før utredning tar til gjør fylkeskommunen en innledende vurdering av om all dokumentasjon er sendt inn, og det vurderes om saken er av en slik karakter at tiltaket må konsekvensutredes etter forskrift om konsekvensutredning. Det er få akvakultursaker som er vurdert til å være av et slikt omfang at de kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, jf. forskrift om konsekvensutredning §8 første ledd bokstav b.²⁰¹ Fylkeskommunen må videre forholde seg til fristene for behandling av søknader i forskrift om behandling av akvakultursøknader § 4, og da sende ut søknaden til relevante kommune og sektormyndigheter innen to uker fra mottagelse.

Fylkeskommunen kan samtidig avslå søknader direkte, dersom det allerede på søknadstidspunktet er klart av vilkår ikke er oppfylt, f.eks. at arealet for en søknad om torskeoppdrett ligger i et

¹⁹⁹ Osmundsen og Olsen (2025). Evaluering av fylkeskommunenes forvaltning av akvakulturloven etter forvaltningsreformen i 2010. Rapport. Prosjektnummer 4036 NTNU SF.

<https://samforsk.no/prosjekter/evaluering-av-fylkeskommunenes-forvaltning-av-akvakulturloven-etter-forvaltningsreformen-i-2010>

²⁰⁰ Osmundsen og Olsen (2025).

²⁰¹ Se for eksempel Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger. Rapport fra Multiconsult, 2021. Dokumentkode: 10220344-TVF-RAP-01. Oppdrag fra Klima- og miljødepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/evaluering-av-konsekvensutredninger-etter-kapittel-5-i-forskrift-om-konsekvensutredninger/id2835812/>

gyteområde for torsk, som da skal avslås direkte etter andre-arter forskriften § 7 første ledd bokstav a andre punktum. Det er f.eks. funnet en sak²⁰² fra en fylkeskommune i 2020, der det erkjennes at avslag skulle ha vært gitt uten at saken ble sendt ut til kommune og sektormyndigheter. Det er funnet en senere sak fra 2022 der det heller ikke gis direkte avslag, noe som burde ha vært gjort slik at sektormyndighetene ville ha sluppet å behandle saken.²⁰³ Med forbehold om at det kan være omstendigheter som ikke kommer fram i vedtaket, er det uansett en oppfordring til fylkeskommunene at det tilstrebes å avgjøre denne typen saker så raskt som mulig og unngå ekstra runder med kommuner/sektormyndigheter.

Det er samtidig viktig at sektormyndighetene får tilsendt søknader når sektorvise vurderinger er påkrevd. I en sak fra 2021²⁰⁴ avslo fylkeskommunen direkte under henvisning til overordnede vurderinger av at tiltaket ikke var miljømessig forsvarlig. Dette vedtaket ble opphevet etter klage, og ny behandling av saken ble gjort etter at sektormyndighetene hadde behandlet saken. Denne saksbehandlingen resulterte også i avslag, herunder avslag fra Mattilsynet, men det ble brukt ekstra tid ved at det ble en klagerunde for det første vedtaket. Selv om dette kan være et enkeltstående tilfelle, illustrerer saken hvordan forvaltningen ikke skal gå fram.

Spørsmålet aktualiserer seg uansett mest for sektormyndighetenes behandling av søknader der det treffes tillatelser (enkeltvedtak), da utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 gjelder for slike saker. Fylkeskommunen har ansvaret for at en sak er godt nok opplyst for de samlede vurderingene etter akvakulturloven og de tema som ikke behandles i de sektorvise tillatelser som gis.

Skjønnsmessige vurderinger

Som vist i kapittel 2 kan myndighetene velge om det gis tillatelse dersom akvakulturlovens vilkår er oppfylt. Forvaltningen må samtidig holde seg innenfor rettslige rammer og ikke treffe vedtak som er myndighetsmisbruk. Forvaltningen må også gjøre de vurderinger som loven og forarbeidene anviser. Det er eksempler på vedtak som viser utfordringer med et system som overlater myndigheten til forvaltningens frie skjønn (som altså ikke er helt fritt), og det som kan sies å være uklare overganger til rettsanvendelsesskjønnet (vurdering av om lovens vilkår er oppfylt).

Et eksempel er et vedtak²⁰⁵ fra Nordland fra 2023 som illustrerer mange rettslige problemstillinger. Her ga alle sektormyndigheter tillatelse til ny lokalitet for torsk i sjø, og fylkeskommunens administrasjon kom til at lovens vilkår var oppfylt og innstilte for innvilgelse, mens fylkesrådet landet på at søknaden skulle avslås. Det ble altså fattet en politisk beslutning av fylkesrådet helt på

²⁰² Sak 19/1855, vedtak 1. juli 2020.

²⁰³ Sak 21/24243, vedtak 19. mai 2022.

²⁰⁴ Sak 20/64530, vedtak 15. oktober 2021.

²⁰⁵ Sak 20/35690, vedtak 13. oktober 2023.

slutten av en omfattende saksbehandling. Dette er noe regelverket åpner for, noe som også Fiskeridirektoratet, som klageinstans for en klage på det aktuelle vedtaket, vektla når det ikke tok en klage på vedtaket til følge.²⁰⁶

Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved skjønnsutøvelsen og om vedtaket oppfyller de krav som gjelder til begrunnelse, og om klageinstansen har gått grundig nok inn i vurderingen av klagegrunnene og skjønnsutøvelsen. Det konkluderes med at avslaget er hjemlet i «forskrift om tillatelse til andre akvakultur, andre arter» § 7 a) første ledd *miljømessig forsvarlig*, og bokstav b) nr. 3 *annen bruk av området*. Forskriften har ikke rett tittel/kort-tittel og hjemmelshenvisningen er upresis, men det er ikke en feil som har innvirkning på vedtakets innhold. Det problematiske er at det er en uklar bruk av skjønn i vurderingen av om tiltaket er miljømessig forsvarlig og at det i interesseavveiningen ikke gjøres noen tydelig og samlet vektning av ulike interesser som gir den helhetsvurdering forarbeidene anviser av hvordan det omsøkte arealet kan utnyttes «på en samfunnsmessig optimal måte»²⁰⁷. Det konkluderes etter et kort avsnitt om selve saken med at:

«Det er **stor usikkerhet** knyttet til om å innvilge søknad om etablering på [lokalitet x] for akvakultur av torsk samlet sett vil være miljømessig forsvarlig og om hensynet til biologisk mangfold og andre interesser, først og fremst fiskeriene, ivaretas.»²⁰⁸ (vår utheving)

Fylkesrådets vurdering, og da spesielt med formuleringen over, etterlater for det *første* uklarhet om saken avgjøres under miljønormen «miljømessig forsvarlig» eller om det er en stor usikkerhet til stede som gjør at føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven får anvendelse (og faktisk anvendes). Konklusjonen gir et inntrykk av en føre-var-tilnærming, som står i motstrid til det øvrige utredningsgrunnlaget og vurderinger i saken, som ikke viser til slik usikkerhet. Faktiske forhold og vurderingene av lovens vilkår samsvarer altså i liten grad med konklusjonen. Det gjøres uansett ikke en vurdering av de vurderingstema naturmangfoldloven § 9 anviser. Klageinstansen peker på naturmangfoldlovens prinsipper i klagevedtaket²⁰⁹, men det er noe uklart hvordan klageinstansen mener prinsippet får anvendelse i den konkrete saken.

Avgjørelse om et tiltak er miljømessig forsvarlig vil, som vist i kapittel 2 i utgangspunktet bygge på en faglig vurdering og angir en rettslig standard hvis innhold kan endre seg over tid. Forarbeidene legger inn både et forsvarlighetskrav og et vesentlighetskrav om at akvakultur «skal drives slik at produksjonen ikke på noe tidspunkt fører til vesentlige negative effekter på miljøet.» Videre skal forsvarlighetsvurderingen også omfatte en «avveining mellom hensynet til næringsutvikling og

²⁰⁶ Fiskeridirektoratet i vedtak 19. november 2025 (sak 25/22620).

²⁰⁷ Jf. Ot. prp. nr. 61 (2004-2005) s. 69.

²⁰⁸ Sak 20/35690, vedtak 13. oktober 2023.

²⁰⁹ Fiskeridirektoratet i vedtak 19. november 2025 (sak 25/22620).

andre samfunnshensyn». Det er ikke helt klart fra forarbeidene hvordan en slik avveining mot andre hensyn skal komme inn når ordlyden så tydelig taler i retning av at kun miljøhensyn skal vektlegges. For konkret saksbehandling vil den pragmatiske tilnærming som Marcussen (2021) trekker opp kunne være hensiktsmessig.²¹⁰ Marcussen viser til at der det er tilfeller der skadepotensialet er stort, vil miljøhensyn ha så stor vekt at andre hensyn ikke kan veie opp for det. Ved «moderat negativ effekt på miljøet» vil derimot en lokalitet kunne aksepteres ved at sterke samfunns- og næringsmessige hensyn kan veie tyngre enn miljøhensynene.²¹¹

Som Marcussen er inne på, er det likevel vanskelig å trekke grensene for hva som er forsvarlig miljøpåvirkning, noe som viser at det er et behov for å klargjøre på et overordnet nivå hvor tersklene for hva som kan aksepteres ligger. Dette er uansett problemstillinger som lovgiver med fordel kunne ha diskutert og klargjort. Vurderinger av terskelen for miljøpåvirkning og vekten av andre interessenter må uansett fremgå eksplisitt i vedtak som treffes, og dette er noe som i svært liten grad er gjort i fylkesrådets konklusjon om vilkåret i lovens § 6 bokstav b (herunder forskriften § 7 første ledd bokstav b første punktum) i saken fra Nordland fra 2023.

For det *andre* gir ikke formuleringen vist til over fra saken fra Nordland fra 2023, og det foregående avsnittet i vedtaket, en grundig helhetsvurdering og vekting av de ulike interessene, slik forarbeidene anviser. I denne saken er det altså uklarerheter både ved om skjønnsutøvelsen er forsvarlig og om alle krav i lovverket er fulgt.

Selv om det kan være at sakens utfall trolig ville være det samme med mer utfyllende vurderinger og vekting av hensynene, slik at feilene ikke nødvendigvis har vært «bestemmende for sakens utfall» (jf. forvaltningsloven § 41) og uansett kunne ha vært reparert av førsteinstansen ved ugyldighet, må det like fullt forventes at vedtak gir grundige begrunnelser og overveielser som mottaker kan forstå og slå seg til ro med, og at klagebehandlingen gjør en grundig behandling som også kan styrke kvaliteten på framtidige vedtak. Dette er også viktig for å kunne vurdere om aktører likebehandles på en saklig måte med søkere som får innvilget tillatelse i lignende saker, og at vedtakene ikke blir vilkårlige. Spørsmålet om likebehandling er riktignok en utfordring med et system som overlater mye til politisk skjønn, men desto viktigere å stille strenge krav til at vedtaket må oppfylle grunnleggende forvaltningsrettslige vilkår slik at klagesaker som neppe når fram kanskje kan unngås i senere saker.

²¹⁰ Markussen, Mira (2021) «Beliggenhet, beliggenhet, beliggenhet. Omgjøring av lokalitetstillatelser til lakseoppdrett». *Marlus* No. 548. 2021. Sjørettsfondet. Nordisk institutt for sjørett (UiO) s. 82.

²¹¹ Markussen (2021) s. 82.

Klagebehandling

En annen side ved fylkeskommunens avgjørelser er at Fiskeridirektoratet er både klageinstans og avgir uttalelser om fiskeriinteresser, som gir mye av det faglige grunnlaget for fylkeskommunens saksbehandling. Rent formelt er det fylkeskommunen som avgjør saken, slik at det ikke er grunn til å stille spørsmål ved om klagebehandlingen sikrer reell to-instansbehandling i saker der fylkeskommunen legger avgjørende vekt på Fiskeridirektoratets uttalelser. Materielt er det avgjørende imidlertid, som Sivilombudet konkluderer med i enkelte saker²¹², at klagesaker får en reell to-instansbehandling. Om fylkeskommunen nærmest utelukkende bygger på Fiskeridirektoratets oversendte vurderinger, hvis innhold da vil stå i sentrum for Fiskeridirektoratets klagebehandling, kan det stilles spørsmål ved om to-instansbehandlingen er reell.

Tidligere har dette formelt sett ikke vært en mulig problemstilling, da Fiskeridirektoratet fram til 2022/2023 var organisert på to nivåer. Uttalelsene ble da gitt på underliggende region-kontorer, mens klagebehandlingen ble gjort på hovedkontoret. Etter omorganiseringen er det opprettet en egen klagesaksenhet. Sivilombudet har i en uttalelse²¹³ om innsyn etter offentlighetsloven kommet til at Fiskeridirektoratet er å anse som ett forvaltningsorgan etter offentleglova, og at klagesaksenheten ikke er et eget og overordnet forvaltningsorgan til øvrige divisjoner/avdelinger i Fiskeridirektoratet. Prosjektgruppa er kjent med at det arbeides med å avklare framtidig organisering av klagesaksenheten. Rapporten går derfor ikke nærmere inn på disse problemstillingen, men ønsker bare å peke på forholdene og understreke viktigheten av at aktører får en to-instansbehandling som vekker tillit.

Praktisering av føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven

Det er også andre eksempler på at behandlingen av naturmangfoldlovens prinsipper, herunder føre-var-prinsippet, kan styrkes i fylkeskommunens saksbehandling. I et vedtak²¹⁴ fra Nordland fylkeskommune fra 2022 beskrives det usikkerhet rundt effekter akvakultur av torsk kan ha på de ville kysttorskbestandene og pekes på at det er manglende kunnskap om disse effektene. Fylkeskommunen slår deretter fast at den finner:

«at føre-var-prinsippet (§9) kommer til anvendelse i den aktuelle saken om ny akvakultur for torsk ved [lokalitet x]. I avveiningen mellom hensynene til næringsutvikling og andre samfunnshensyn, og miljømessig forsvarlighet, veier hensynet til miljø tyngst i denne saken. Fylkeskommunen vurderer at søknaden må avslås ut fra hensynet til det biologiske mangfoldet, økologiske effekter eller naturmiljøet for øvrig.»²¹⁵

²¹² Se for eksempel Sivilombudet 2008/513.

²¹³ Uttalelse fra Sivilombudet 2022/5132.

²¹⁴ Sak 21/13770, vedtak 5. desember 2022.

²¹⁵ Sak 21/13770, vedtak 5. desember 202 s. 9.

Dette er den eneste konkrete vurderingen av føre-var-prinsippet formulert i selve vedtaket. De underliggende vurderingene som gjøres av hvorfor prinsippet kommer til anvendelse må her skrives ut og usikkerheten rundt miljøeffektene og må kobles til krav om at det må være mer enn en hypotetisk mulighet til at drift på den konkrete lokaliteten kan føre til «vesentlig skade på naturmangfoldet.» Når det er sagt, kan det likevel være at vedtaket står seg samlet sett, men igjen er det viktig at saksbehandlingen er grundig og vurderingene rundt av naturmangfoldlovens prinsipper formuleres tydelig.

En annen sak²¹⁶ fra Finnmark fylkeskommune fra 2025 om etablering av et landbasert settefiskanlegg reiser også spørsmål om praktiseringen av føre-var-prinsippet. I denne saken avsto fylkeskommunen først søknaden. Statsforvalteren frarådet etablering av anlegget i dets uttalelse. Fylkeskommunen bygger videre på dette, men er noe uklar rundt hvorfor føre-var-prinsippet kommer til anvendelse. Det drøftes ikke om det er utilstrekkelig kunnskap om hvilket naturmangfold som kan bli påvirket eller om effekter tiltaket kan ha på naturmangfoldet. Det slås bare fast på et tidspunkt at:

Fylkeskommunen vurderer med bakgrunn i dagens kunnskapsgrunnlag, at risikoen for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet som følger av tiltaket er liten (jf. nml. § 9), når man også tar i betraktning dokumentasjonskrav, driftskrav og reguleringer som denne typen virksomhet er underlagt. Fylkeskommunen registrerer likevel at det fortsatt inntreffer rømmingshendelser fra landbaserte anlegg i forbindelse med arbeidsoperasjoner som gjelder overføring av settefisk til brønnbåt.²¹⁷

Det pekes videre på konkrete rømmingshendelser og e en «større rømmingshendelse vil kunne få alvorlige konsekvenser for bestanden av villaks i [x], selv om gytebestandsmålet i elva har vært møtt de siste årene og bestandene i elva ses på som robust.» Det vises deretter til økt aktivitet fra brønnbåt som kan medføre at sykdomsfremkallende agens introduseres til en nasjonal laksefjord, før det deretter konkluderes med at:

Fylkeskommunen vurderer at naturmangfoldlovens § 9 Føre-var-prinsippet kommer til anvendelse i forhold til det omsøkte tiltaket. Det omsøkte tiltakets plassering innenfor en nasjonal laksefjord kan ved en utilsiktet rømmingshendelse medføre alvorlige konsekvenser for et viktig nasjonalt laksevassdrag.²¹⁸

²¹⁶ Sak 24/01117, vedtak 10. mars 2025.

²¹⁷ Sak 24/01117, vedtak 10. mars 2025 s. 11.

²¹⁸ Sak 24/01117, vedtak 10. mars 2025 s. 11.

Måten føre-var-prinsippet her blir brukt, gir den et preg av å være et selvstendig grunnlag for avslag, og ikke en retningslinje for hvordan usikkerhet skal håndteres og hvordan miljøhensynene skal vektas. Som vist i kapittel 2 skal det først tas stilling til om føre-var-prinsippet i det hele tatt får anvendelse i en sak, før det deretter må vurderes hvilken sannsynlighet det er for at tiltaket kan føre til «mulig vesentlig skade». Slike vurderinger kommer ikke tydelig fram i vedtaket. Det mangler en konkret risikovurdering av skadepotensialet, og det legges til grunn det som kan se ut som en terskel der et settefiskanlegg ikke kan plasseres i en nasjonal laksefjord uansett risiko for rømming. Vedtaket ble påklaget med grunnlag i flere av poengene over. Administrasjonen i fylkeskommunen innstilte for å opprettholde vedtaket, slik at den skulle gå videre til Fiskeridirektoratet for klagebehandling. Politikerne i fylkesutvalget kom imidlertid 20. mai 2025 til at det ga klager medhold. Det ble konkludert med:

Fylkesutvalget legger til grunn at fylkeskommunedirektørens fortolkning av miljømessig forsvarlighet i naturmangfoldloven, og departementets veileder i slike saker er tolket for strengt. Havbruksnæringen har aktivitet i hele Finnmark, og den nye fortolkningen om føre-var-prinsippet og rammene som ligger til grunn er en ny praksis. Dersom denne praktisen hadde vært praktisert på andre lokaliteter og settefiskanlegg i Finnmark, ville havbruksnæringen vært fraværende i fylket.

Fylkesutvalget er her ikke helt presis i omtalen av de rettslige vurderingene, men poenget synes uansett å være at det mener terskelen for når føre-var-prinsippet skal tillegges stor vekt er lagt for lavt.

Det er videre funnet et eksempel på at forvaltningen har «ryddet opp» i saker der føre-var-prinsippet ikke har vært håndtert godt nok i første instans i en klagebehandling. Fylkeskommunen innvilget i 2023 en søknad om akvakultur av torsk på en lokalitet i Møre og Romsdal.²¹⁹ Vedtaket ble deretter påklaget, og Fiskeridirektoratet tok klagen til følge i et klagevedtak fra 2026. Klageavgjørelsen fant at vilkårene for å anvende føre-var-prinsippet var til stede, under henvisning til fare for at tiltaket kunne føre til «vesentlig skade» på hubro og andre rødlistede arter i området, og at vilkårene for lokalitetsklarering derfor ikke var oppfylt. Imidlertid omgjorde Fiskeridirektoratet sitt eget klagevedtak kort tid etter, da det i en fornyet vurdering tok hensyn til at Statsforvalteren i 2023 hadde endret sin fraråding av innvilgelse av søknaden.²²⁰ I dette lå det derfor også en endring av Statsforvalterens tidligere vurderinger av at tiltaket kunne føre til «vesentlig skade» på hubro og andre rødlistede arter. Slik omgjøring kan gjøres etter forvaltningsloven § 35, hvor det i den aktuelle saken var bestemmelsens første ledd bokstav a og c som var grunnlaget for omgjøringen.

²¹⁹ Sak 2021/27532, vedtak 27. mars 2023.

²²⁰ Fiskeridirektoratet i omgjøringsvedtak 18. februar 2026 (Sak 25/6535).

5.3 Avslag etter forurensningsloven

Som presentert i kapittel 4 gis det avslag etter forurensningsloven ut fra flere spesifikke tema, med to hovedkategorier: 1) resipientkapasitet og 2) naturmangfold. Praksisen viser at mange av sakskompleksene er omfattende og at det legges en god del ressurser ned fra statsforvalteren i den enkelte sak. I tillegg synes det å være en god del klagesaker i avslagspraksisen, noe som også beslaglegger betydelige ressurser.

Om saksbehandlingen

Det er utarbeidet noe veiledning og retningslinjer for saksbehandlingen for enkelte relevante tema som er relevant for statsforvalteren som er gjort tilgjengelig på nett, men det er ikke gjort kjent om det eksisterer noen intern mer omfattende og generell veileder og/eller vedtaksmaler som hjelper saksbehandlere på veien. Som påpekt i kapittel 4, synes det også ut fra den juridiske gjennomgangen å være et potensiale til å strømlinjeforme og strukturere vedtakene bedre. Det kunne også gjerne vært utarbeidet tilsvarende retningslinjer for saksbehandlingen som er utarbeidet for Mattilsynets godkjenning etter matloven og dyrevelferdsloven.

Til saksbehandlingen mer generelt har det vist seg utfordrende å analysere om saker er godt nok utredet gjennom enkel rettsdogmatisk analyse av mange vedtak som er gjort i dette prosjektet. Den akvakulturfaglige gjennomgangen i kapittel 4 har identifisert visse tendenser til at det gis avslag etter forurensningsloven begrunnet i hensynet til naturmangfold, og da koraller mer spesifikt, der vedtak synes å bygge på ufullstendige kunnskapsgrunnlag og det er eksempler på faktiske feil. Dette gjør at det for enkelte saker kan stilles spørsmål ved om en sak er godt nok utredet og belyst etter forvaltningsloven § 17 og om vedtakene bygger på riktig faktum. Som vist i kapittel 4, er det også i liten grad gjort vurderinger i vedtakene om sakene anses tilstrekkelig opplyst etter forvaltningslovens krav.

I dette prosjektet er det ikke et mål å drøfte eller peke på om tidligere vedtak er gyldige eller ikke, eller å kaste noen dom over tidligere praksis, men å peke på forbedringspunkter til framtidig saksbehandling. Et viktig poeng er derfor at miljømyndighetene kan bruke mer ressurser på å sikre at all relevant kunnskap blir *vist til* og *diskutert* i sakene. Selv om forvaltningen er kjent med annen kunnskap, og har vurdert andre relevante publikasjoner enn de som nevnes i vedtakene, må det fremgå skriftlig hvordan denne kunnskapen er vurdert (opp mot annen kunnskap som kanskje viser resultater i en annen retning) i selve vedtakene.

For korallene har den økende bruken av omfattende kartlegging av forhold rundt enkeltlokaliteter i søknadsprosessene skapt et stort omfang av data som per i dag ikke har funnet noen formell plass i kunnskapsgrunnlaget. Forvaltningspraksis viser at søkere i klagerunder peker på at det gjennom utallige kartlegginger har kommet på plass økt kunnskap om korallforekomster som må trekkes inn

i sakene, og det har også vært saker i media som har problematisert dette²²¹. Svaret fra fagmyndighetene har i en del saker vært at de ikke har noe ansvar for å samle kunnskapen, jf. kapittel 4, og det pekes på at Artsdatabanken er ansvarlig for overordnede statusvurderinger for arter og naturtyper i dens arbeid med å oppdatere rødlistevurderingene.

Det fremkommer i ett av de studerte vedtakene at relevante departementer skal ha bedt Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet om «å vurdere midlertidige og langsiktige løsninger for mottak og lagring av kartleggingsdata ved akvakulturlokaliteter.»²²² Dette er positivt, men det vil også være viktig å avklare hvordan dataene skal brukes og forholdet mellom slik kunnskap isolert sett, og de større og mer samlede vurderingene. Det er uansett et behov for mer utredning og analyse av rekkeviddene av pliktene til å ha miljøinformasjon og hva som ligger spesielt i naturmangfoldloven § 8 (og hvordan dette følges opp i praksis), samt hvordan ansvarsfordelingen mellom fagmyndighetene skal fungere i praksis for å sikre at all relevant kunnskap så raskt som mulig kan trekkes inn i konkret saksbehandling.

Hvilke sidehensyn vektlegges i behandlingen etter forurensningsloven

Det er videre eksempler på vedtak som reiser spørsmålet om når naturverdier, her anadrome verdier (villaks) blir så store at de har gått over til å bli en del av vurderingsgrunnlaget for forurensningsmessige hensyn, og ikke er en del av den miljøfaglige uttalelsen. Dette er for eksempel tilfellet i et avslag²²³ fra Fylkesmannen i Nordland fra 2020. I den aktuelle saken var lokaliteten plassert i en fjord om i 2001 var rangert som nummer fem over de viktigste fjord- og sjøområdene i Nordland hva gjelder laks, sjøørret og sjørøye. Det pekes videre på at lakselus og rømming av oppdrettsfisk er to av de mest alvorlige trusselfaktorene mot villaks, sjøørret og sjørøye i Nordland. Er det likevel gitt at konklusjonen på om det gis utslippstillatelse delvis kan bygge på at lokaliteten «medfører i tillegg en vesentlig belastning på sårbare anadrome bestander i området»?

I rettspraksis er det, blant annet i en sak fra Borgarting lagmannsrett fra 2015 (LB-2014-117053) som ikke ble tillatt fremmet til Høyesterett, slått fast at hensynet til naturmangfold var et relevant sidehensyn ved vurderingen av mudringstillatelse etter forurensningsloven. Domstolene har altså åpnet for å trekke inn andre hensyn enn de forurensningsmessige i vurderinger etter forurensningsloven.²²⁴

²²¹ <https://ilaks.no/nar-fore-var-prinsippet-mister-sin-mening-rikelig-kunnskap-om-havbunnen-begrenset-bruk-i-akvakulturbeslutninger/>

²²² Miljødirektoratet i klagevedtak 26. februar 2026 (sak 2025/14154).

²²³ Sak 2017/6413, vedtak 8. juli 2020.

²²⁴ Se også andre hensyn som er akseptert i rettspraksis i Rt. 1993 s. 528 (trafikkstøy) og LH-2022-82050 (visuell påvirkning av kulturlandskapet).

Det synes også å være riktig at de anadrome verdiene er særlig verdifulle for den relevante lokaliteten i saken fra Nordland fra 2020 nevnt over. I motsetning til i behandlingen av mudringstillatelsen nevnt over, er det imidlertid i lokalitetsklareringer etter akvakulturloven andre fagmyndigheter og instanser som vurderer hensynet til anadrome arter, herunder Mattilsynet for det som gjelder smitte og lakselus, og fylkeskommunen som i siste runde skal avgjøre om tiltaket er «miljømessig forsvarlig». Fylkeskommunen kan da ikke se bort fra en sterk fraråding i uttalelse fra statsforvalteren om at store verdier står på spill. I tillegg vil det oppstå utfordringer med å avklare hvor grensen for når en verdi er *verdifull nok* til at den inngår i den forurensningsmessige vurderingen. Som vist i den aktuelle saken må en akvakulturtillatelse avslås automatisk dersom den ikke er lovlig etter forurensningsloven.

Det kan stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig, at også statsforvalteren behandler denne typen naturmangfoldstemaer som en del av vurderingen av forurensningsmessige forhold. Dette er problemstillinger som integrasjonsprinsippet i miljøretten reiser som sådan. Alle etater skal vurdere miljøprinsippene, og retten går som vist over langt i å akseptere sidehensyn i behandlingen av utslippstillatelser (og § 11 femte ledd i forurensningsloven åpner for vurdering av øvrige ulemper av tiltaket), men om alle skal vurdere litt av alt, kan det bli en uklar rollefordeling og dobbeltbehandling av teamene. Det bør derfor utredes og klargjøres hvordan naturmangfoldtema best kan behandles i lokalitetsklareringer.

Skjønnsutøvelsen og faktiske forhold

Klargjøringen av faktagrunnlag i avslag etter forurensningsloven reiser også problemstillinger om hvordan begreper og definisjoner skal forstås og brukes i faglige og skjønsmessige vurderinger. I den akvakulturfaglige analysen i kapittel 4 vises det for eksempel til to runder med søknader og avslag for den samme lokaliteten i Nordland, som illustrerer at ulike definisjoner av hardbunnskorallskog, gjør at det kan foreligge to *alternative faktiske grunnlag* som kan legges til grunn for en sak, avhengig av hvilken definisjon som legges til grunn. Her bør forvaltningen avklare hvilke definisjoner som skal brukes og legge seg på en *enhetlig praksis*, med mindre det er faglige og saklige grunner til å anvende ulike definisjoner i saksbehandlingen.

Det er generelt et potensiale for mer drøfting av de konkrete forholdene på lokalitetene sakene gjelder opp mot de rettslige vurderingstemaene lovgivningen anviser. Dette kommer særlig fram i flere av vedtakene som legger avgjørende vekt på føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9, jf. også den akvakulturfaglige gjennomgangen i kapittel 4. Som vist i kapittel 2, er vurderingstemaet etter § 9 om et tiltak kan føre til «mulig vesentlig skade», herunder risiko for «alvorlig eller irreversibel skade». Det må gjøres en konkret vurdering av dette i den enkelte sak, men forarbeidene og veilederen fra Miljødirektoratet gir noen retningslinjer.

Et eksempel på en drøftelse som kunne ha vært gjort tydeligere er et vedtak²²⁵ fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark fra 2021. Det er ikke helt enkelt å følges Statsforvalterens konkrete vurderinger. Det fremgår ikke i drøftelsen hvorfor akvakulturdrift på *akkurat denne lokaliteten* er vurdert til å «langt på vei anses som irreversible inngrep». I diskusjonen om mulig påvirkning gjøres det for eksempel ikke en drøfting av hvor nært tiltaket de aktuelle korallforekomstene er. Det gjøres altså ikke en konkret risikovurdering av mulig påvirkning, og hvorfor risikoen overstiger akseptabel terskel. Det slås også fast at korallene som er funnet «inngår i begrepet korallskog, i dette tilfelle hardbunnskorallskog», som blir noe upresist da det må vurderes om funn utgjør en hardbunnskorallskog eller er forekomst av enkeltindivider. Vedtaket kunne også med fordel skrevet tydeligere om det har vært lagt vekt på forurensningsmessige fordeler i saken, og hvordan disse er veid opp mot andre hensyn (den forholdsmessighetsvurderingen som lovverket krever).

Lovverket legger opp til ulike skjønnsmessige og konkrete vurderinger i den enkelte sak, men som vist bør det være tydelig i det enkelte vedtak hvilke vurderinger av risiko og usikkerhet som gjøres i føre-var vurderingene. Dette er blant annet viktig for å kunne se om etatene behandler forholdsvis like saker likt, og om eventuelt kan være saklige grunner for forskjellsbehandling.

Det er for eksempel en del likhetspunkter med saken nevnt over fra Finnmark og en sak fra Møre og Romsdal fra 2021, der et avslag fra Statsforvalteren på en søknad om biomasseutvidelse ble opphevet i et klagevedtak²²⁶ i 2022. Miljødirektoratet kom i klageavgjørelsen til at det ut fra de faktiske forhold, og at det allerede var oppdrett på den aktuelle lokaliteten, burde «legges mindre vekt på risiko for vesentlig skade enn Statsforvalteren har lagt til grunn». Saken fra Finnmark gjaldt også biomasseutvidelse, og den var en god del høyere enn i saken fra Møre og Romsdal (litt over 83 % mot 20 % i saken fra Møre og Romsdal). Det kunne likevel vært vurdert om det kunne være aktuelt å gi delvis innvilgelse, på visse vilkår, i den saken ut fra lignende vurderinger som ble gjort av Miljødirektoratet. Miljødirektoratets avgjørelse kom riktignok noe senere til å kunne være eksempel for saken fra Finnmark, men Miljødirektoratets klageavgjørelse fra 2022 er et eksempel på et typetilfelle som kunne ha vært trukket inn i veiledning for saksbehandlingen og kan bidra til en mer enhetlig framtidig praksis.

Mer om praktisering av føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven

Også i føre-var-vurderinger kan det dukke opp uklarheter rundt hvordan begrep er å forstå og skal anvendes i konkrete saker. Dette er en standardformulering som inngår i mange vedtak:

²²⁵ Sak 2019/4149 vedtak 12. november 2021.

²²⁶ Miljødirektoratet i klagevedtak datert 17. juni 2022 (sak 2021/8118).

Om en skade er «vesentlig» vil avhenge av en konkret vurdering av blant annet hvor omfattende virkningene vil bli, om skaden er varig eller forbigående og hvor truet eller på annen måte verdifullt naturmangfoldet som kan bli utsatt for skade er. Ved skade på truet eller nær truet natur, vurderes skaden som mer vesentlig. For naturtyper vil ødeleggelse av forekomster i de fleste tilfeller være irreversibel og dermed ofte vesentlig, jf. Klima- og miljødepartementets veileder for naturmangfoldloven kap. II.²²⁷

Veilederen det blir referert til sier følgende:

Skaden vil lettere anses som vesentlig ved skade på truet eller nær truet natur. Det samme gjelder natur som har en vesentlig andel av sin utbredelse i Norge (25 prosent eller mer av den europeiske bestanden er i Norge). For **naturtyper** vil ødeleggelse av forekomster i **de fleste tilfeller** være irreversibel, og dermed ofte vesentlig. (vår utheving)

Vi ser Miljødirektoratet bruker samme tankegang i konkrete vedtak:

Eventuell skade som innebærer at korallene dør må etter vår vurdering anses som irreversibel, i lys av korallenes lave veksthastighet og tiden det vil ta før forekomsten eventuelt bringes tilbake til opprinnelig tilstand. Vi vurderer at ødeleggelse av hardbunnskorallskog øst og nord for anlegget vil være å anse som vesentlig skade jf. naturmangfoldloven § 9.²²⁸

Men denne tanken om at en ødeleggelse av en forekomst av en naturtype «i de fleste tilfeller vil være irreversibel», har ikke slik generell støtte i forarbeidene til naturmangfoldloven. Der heter det blant annet:

Hva som er «alvorlig eller irreversibel» skade på naturmangfoldet må også leses i lys av de bevaringsmålene som er stilt opp i §§ 4 og 5: Er det tale om en skade som ikke i særlig grad påvirker muligheten til å nå disse målene, vil det neppe være tale om en alvorlig eller irreversibel skade i lovens forstand.²²⁹

Det fremgår videre i § 4 at et bevaringsmål er at «mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene om kjennetegner den enkelte naturtype». Forarbeidene presiserer videre at:

Begrepet naturtype viser dermed til en **bestemt type natur**, ikke til **den enkelte geografisk bestemte lokalitet** av en slik type natur.²³⁰ (vår utheving)

²²⁷ Miljødirektoratet i klagevedtak datert 26. februar 2026 (sak 2025/14154), s. 7.

²²⁸ Miljødirektoratet i vedtak datert 17. juni 2022 (sak 2021/8118), s. 7.

²²⁹ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 103.

²³⁰ Ot.prp. nr. 5 (2008–2009) s. 374.

Videre at:

Det er tale om **antall naturtyper eller utbredelsen av forekomster** av de forskjellige **naturtypene**, men også om tilstanden i disse forekomstene. Det er imidlertid ikke et mål at **alle forekomster av naturtyper og deres utstrekning ivaretas**, men antallet naturtyper må opprettholdes og være av **en størrelse og kvalitet** som samlet sett gjør dem robuste mot bl.a. klimaendringer. Både det kvantitative og det kvalitative elementet er nødvendig for at utviklingen både på kort og på lang sikt er god.²³¹ (vår utheving)

Sitatet fra forarbeidene understreker dermed at vi skal ta vare på alle typer naturtyper, men at det ikke er et mål å bevare alle forekomster av naturtypene. Det kan derfor stilles spørsmål ved om veilederen til prinsippene i naturmangfoldloven kapittel II bør modereres noe for å nyansere for uttalelsene i forarbeidene. Dette er forhold som bør utredes og klargjøres for framtidig veiledning. Poenget med dette er å vise at det i vurderingen av mulig skade fra oppdrett på naturmangfoldet i og rundt en lokalitet, er må lokaliteten også vurderes i lys av et større område og hvilket naturmangfold som er å finne i dette området, f.eks. naturmangfoldet i hele fjorden. Med andre ord, om naturtypen som er å finne på en lokalitet kan gjenfinnes i hele fjorden, er det ikke samme grunnlag for å avslå en søknad med argumentasjon om at negativ påvirkning på naturtypen er å anse som «vesentlig skade», ut fra en generell vurdering og henvisning til føringene som er gitt i Veilederen, jf. over. Det kan samtidig være spesielle forhold ved den spesifikke lokaliteten som likevel taler for at et føre-var-prinsipp bør legges til grunn, men dette må dokumenteres konkret i saken.

Det vil i de fleste tilfeller være usikkerhet om utbredelse av naturtyper og naturmangfoldet, og man har aldri en komplett kartlegging av større områder, men det vil være holdepunkter i de kartlegginger som er gjort og i kunnskap om bunnforhold og lignende. I forbindelse med klarering av en oppdrettslokalitet kartlegges miljøet ved lokaliteten og i influensområdet. Det er ikke krav til kunnskap om i hvilken grad eventuelle naturtyper og arter finnes i resten av fjorden. Det vil bero på annen kartlegging og kunnskap om utbredelse, habitatpreferanser etc.

5.4 Avslag etter matloven og dyrevelferdsloven

Saksbehandling og skjønnsutøvelse

Mattilsynet synes så ha kommet lengst i å utvikle overordnede retningslinjer for saksbehandlingen ved behandling av søknader om akvakulturtillatelse etter etableringsforskriften, som også er tilgjengelig for offentligheten, av de involverte forvaltningsetatene i lokalitetsklareringene. Dette er

²³¹ Ot.prp. nr. 5 (2008–2009) s. 374.

positivt, men det er også viktig at retningslinjene ikke erstatter de selvstendige vurderingene som må gjøres av saksbehandlere i den enkelte sak.

Både vurderinger etter dyrehelsereglverket av om et tiltak i en søknad innebærer en risiko for smitte av syk som er å anse som «uakseptabel», og om tiltaket etter dyrevelferdsregelverket sikrer fisken et «gode levemiljø» og forhindrer «unødige påkjenninger» bygger på faglige vurderinger som det i seg selv er vanskelig å vurdere holdbarheten av i en juridisk analyse. En domstol vil imidlertid prøve om saksbehandlere har gjort alle de konkrete vurderingene som lovverket anviser, at alle relevante hensyn er vurdert og at det ikke gjøres usaklig forskjellsbehandling i skjønnsutøvelsen.

Som det avdekkes i den akvakulturfaglige analysen i kapittel 4, er det visse tendenser til at førsteinstansen noe mekanisk legger seg på de rådene som er oppstilt i retningslinjene, for eksempel avstands anbefalingene, og ikke gjør konkrete nok vurderinger. I klagesakene er det også ofte anført at førsteinstansen ikke gjør de vurderinger som regelverket krever. Balansegangen som må gjøres mellom å holde seg innenfor overordnede føringer og samtidig vurdere faktum konkret i enkeltsaker, er noe forvaltningen alltid kan jobbe med å forbedre og bør bruke ressurser på. Her er kravene som følger til saksbehandlingen både i forvaltningsretten og naturmangfoldloven, med tilhørende litteratur og veiledning, gode påminnelser om hvilke vurderinger som skal gjøres og hva som kreves i hvert enkelte vedtak. Det bør tilstrebes tydelighet og åpenhet om alle vurderinger som gjøres.

Det er eksempler der forvaltningen legger til grunn kjent forvaltningspraksis fra klageinstansen og praksis fra andre regioner. I et eksempel på et avslag²³² fra region nord fra 2. februar 2022 legges det til grunn:

Klagesaksenheten ved Mattilsynets hovedkontor mener at mer enn 3 luseoverskridelser i en produksjonssyklus tilsier at det er utfordrende å overholde regelverket med den gitte biomassen.
(...)

Det er også praksis i andre regioner at det ikke gis utvidelser til lokaliteter med tre eller flere luseoverskridelser. Det vektlegges også i begrunnelse for avslag på ny lokalitet dersom det er tre luseoverskridelser eller mer på nabolokaliteter i sonen (brakkleggingsområdet), dersom lokalitetene er driftet av søker.²³³

Vedtaket viser altså at det nærmest automatisk gis avslag på søknader om utvidelse dersom søker har hatt tre eller flere luseoverskridelser i en produksjonssyklus på lokaliteten (de siste årene), der det også vektlegges dersom det er tre eller mer luseoverskridelser på nabolokaliteter i sonen (brakkleggingsområdet), dersom lokalitetene også er driftet av søker. Det er forståelig at

²³² Sak 2021/073104, vedtak 2. februar 2022.

²³³ Sak 2021/073104, vedtak 2. februar 2022 s. 4.

saksbehandlere ønsker å føre en enhetlig saksbehandling, dere alle søkere behandles likt, men dette fritar ikke saksbehandlingen for å gjøre vurderinger i enkeltsaker som kan begrunne ulik praktisering (saklig forskjellsbehandling).

En del av klagepraksisen viser at søkere ikke alltid er enig i vurderingene Mattilsynet gjør rundt risikoen for spredning av smitte som bygger på Retningslinjene etableringssøknader og annen forvaltningspraksis. Dette er forhold som taler for å løfte opp og diskutere hvordan retningslinjene kan operasjonaliseres bedre i konkrete saker, dersom dette er en utfordring. Det kunne kanskje også legges inn noen typetilfeller fra forvaltningspraksis som både forvaltningen og næringen mener er eksempler på god saksbehandling.

Som pekt på i den akvakulturfaglige analysen i kapittel 4 kan den mer mekaniske vurderingen ved å legge til grunn luseoverskridelser bakover i tid, bidra til at andre forhold ikke trekkes godt nok inn i de samlede vurderingene. I kapittel 4 trekkes det fram at fremoverrettede tiltak som forbedrede beredskapsplaner og interne rutiner i liten grad blir vurdert i en del saker. Sakene kan på denne måten være godt nok opplyst, men det kan være at forvaltningen ikke legger et fullstendig faktum til grunn i de vurderinger som gjøres. Dette er rettslig problematisk og kan føre til at enkeltvedtak kan være ugyldige, jf. kapittel 2. Dette er forhold som bør utforskes videre.

Det bør også klargjøres hvor langt det som synes å være et objektivt ansvar selskapene har i å ta høyde for hendelser utenfor deres kontroll *kan* og *bør* gå, f.eks. den marine hetebølgen det ble vist til, med tanke på hva som faktisk er mulig for aktørene å være forberedt på og hvor relevant forholdene er for vurderingene av smitterisiko og luseoverskridelser framover i tid.

Analysene har for øvrig ikke avdekket andre særlige forhold rundt saksbehandlingen. Som for saker etter forurensningsloven, er det svært utfordrende å vurdere om sakene er godt nok opplyst. Dette er forhold som ikke er påpekt i de studerte klagesakene fra Mattilsynet.

Som nevnt over, gir Retningslinje etableringssøknader en god støtte for saksbehandlere for å strukturere vedtak og sjekkliste for hva som er relevante vurderingstema, men det synes også å være et potensiale for å gjøre veiledningen enda mer operasjonell og konkret. En del av dette handler om å klargjøre på et mer overordnet nivå hva slags terskler og risiko for påvirkning som kan aksepteres. Dette er særlig aktuelt for risikoen for påvirkning på villaks. I Retningslinje for etableringssøknader 2022 (10. utgave) ble det for f.eks. lagt til grunn at «Søknader som vil føre til økt belastning på villaksen, vil innebære en 'uakseptabel risiko for spredning av smitte', jf. etableringsforskriften § 7» er veldig generelt angitt. Hva vil det innebære å være en «økt belastning», og er det helt rett fram for saksbehandlere å vurdere hva belastningen på villaksbestanden er i dag?

Anvendelse av naturmangfoldloven

Retningslinje etableringssøknader Mattilsynet 10. og 11. utgave har med et innledende avsnitt om prinsippene i naturmangfoldloven kapittel II. Det understrekes at vedtak fra Mattilsynet «må synliggjøre hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt på en slik måte at det er reelt og etterprøvbart». Dette er positivt, men noe av den studerte praksisen viser at det fortsatt er et forbedringspotensial for å styrke vurderingene etter naturmangfoldloven.

I en sak²³⁴ fra Mattilsynet Region Sør og Vest fra 2020 naturmangfoldlovens er for eksempel prinsippene ikke anvendt slik loven legger opp til. Vedtaket viser til uttalelsen fra Fylkesmannen i saken, som fraråder å gi tillatelse til etablering. Fylkeskommunen uttaler videre:

Basert på dette vurderer vi påvirkningen lakselus har på villfisken i området som alvorlig. Vi har etter dette kommet til at å etablere en ny lokalitet i området vil innebære økt smittepress til det omkringliggende miljøet, i strid med etableringsforskriften, sammenholdt med prinsippene i naturmangfoldloven.

Det gjøres her ingen vurdering hvordan prinsippene i naturmangfoldloven er vurdert, f.eks. om kravene til kunnskapsgrunnlaget er oppfylt, om det er tilstrekkelig kunnskap om tiltakets effekter, om det er usikkerhet om konsekvenser som tilsier at føre-var-prinsippet kommer til anvendelse mv. Avslaget ble påklaget, og opprettholdt av regionen i oversendelsen til klageinstansen. I oversendelsen ble det lagt til grunn:

Mattilsynet legger «føre-var» prinsippet til grunn for sin saksbehandling, og så lenge det er undersøkelser som tyder på at ville laksebestander er påvirket i negativ grad som følge av lakselus, er det viktig at vi verner villaksen ved å ikke tillate ytterligere økning av biomassen.

Heller ikke i oversendelser gjøres det dermed noen konkret vurdering av om føre-var-prinsippet kommer til anvendelse og hvilken vekt hensynet til naturmangfold gis. Føre-var-prinsippet kan som nevnt tidligere i rapporten ikke legges til grunn for sikkerhets skyld. Klagen ble senere trukket, da det arealet søknaden senere ikke var avsatt i arealplanen i den aktuelle kommunen, slik at problemstillingene ikke ble vurdert av klageinstansen.

Som vist i kapittel 4 er det en tendens i nyere praksis at risiko for påvirkning villaks, og hensynet til naturmangfold, i større grad enn før vektlegges. Her er det også eksempler på uklare anvendelser av naturmangfoldlovens prinsipper. I et vedtak fra Mattilsynet tilsynsdivisjonen akvakultur fra juli

²³⁴ Sak 2019/275117, vedtak 6. april 2020.

2025 gis det en kort beskrivelse av at den aktuelle lokalitets plassering ligger innenfor den anbefalte minsteavstanden på 2,5 km, men at det likevel vurderer:

at den økte belastningen i form av en ny åpen lokalitet, vil sannsynligvis medføre negative konsekvenser for de ville bestanden. Vurderingen er basert på rapporter fra HI og innrapporterte lusetall fra nærliggende lokaliteter som viser at det er et høyt lusepress i området. Vill laksefisk som søker mot eller fra [x] og [x], vil passere nært opp mot [x]. Mattilsynet legger til grunn at etablering av lokaliteten vil innebære en risiko av betydning med hensyn til naturens mangfold.

Mattilsynet avslår riktignok søknaden med grunnlag i akvabiosikkerhetsforskriften, dyrehelseforskriften og etableringsforskriften, men behandlingen av naturmangfoldlovens prinsipper, som bare er de vurderingene som gjengis i sitatet over, er noe tynn og uklar i vedtaket. Dette er en type vurderinger som må behandles mer grundig og formuleres eksplitt.

Klagebehandling

Generelt sett er det også observert et forbedringspotensiale i klagebehandlingen av saker som påklages. Dette gjelder spesielt behandlingen av klagers anførsler. Ut fra den gjennomgåtte praksisen savnes det en mer systematisk og konkret vurdering av hver anførsel fra klagerne. Ett eksempel er en klageavgjørelse fra Mattilsynets Klagesaksenhet fra 2024²³⁵. Her lister klageinstansen opp synspunktene til klager i kulepunkter. Vurderingen til klageinstansen følger imidlertid en struktur som gjengir vurderingene i vedtaket fra førsteinstansen. Klageanførslele diskuteres ikke, og vedtaket mer synes å stadfeste de faktiske og rettslige premisene i førsteinstansens vedtak, uten at det drøftes konkret hvorfor de opprettholdes/stadfestes. Klager har blant annet pekt på at avslaget bygger på uriktige faktiske og rettslige forutsetninger og ikke gjøre en konkret vurdering ut ifra hjemmelsbestemmelsens ordlyd. Det kommer ikke klart fram fra klagevedtaket hvordan klageinstansen vurderer disse forholdene.

Det er mulig vurderingene er gjort og følger implisitt i denne og lignende de klagevedtak, men det er utfordrende å lese klageavgjørelser for utenforstående som ikke har vært inne i dialogen mellom klager og klageinstansen. Det bør derfor gjøres mer eksplisitte vurderinger i klagevedtakene som viser tydeligere hvordan Mattilsynet tolker regler og ulike vurderingstemaer. Dette er også viktig for å unngå senere klager på samme tema, og for å forstå bedre hvordan Mattilsynet vurderer forholdene mer konkret. Som med mangelfulle vedtak i første instans, bidrar utydelige klageavgjørelser til at det også kan være usikkerhet med tanke på hva slags kunnskapsbehov det faktisk er for de relevante tema som behandles.

²³⁵ Mattilsynet klagesaksenhet vedtak 15. april 2024 (Sak 2020/8671).

6 OPPSUMMERING OG SAMLET VURDERING

6.1 Generelle betraktninger

Behandling av akvakultursøknader er omfattende og komplekse prosesser som det på dette detaljnivået hittil har vært lite forsket på. Som vist i kapittel 3 og kapittel 4 er en betydelig datamengde hentet inn, sortert og kategorisert, og mange av vedtakene er studert mer inngående. Totalt er det etablert et datasett med 251 avslagssaker for perioden 2020 til 2025, som gjelder helt eller delvis avslag fra fylkeskommunene på søknader om nye lokaliteter, endring av biomasse og/eller areal, endring av art og endring av formål. Som vist i kapittel 3.4, er det sjølokaliteter (matfisktillatelse) for laks, ørret og regnbueørret som utgjør det store flertallet av sakene.

Mye av tiden i prosjektet har gått med til å etablere dette datasettet. Den enkelte sak består av selve avslagsvedtaket fra fylkeskommunene og en lang rekke med sektorvedtak. I tillegg er det en god del klagesaker, både fra avslag fra fylkeskommunene og sektorvedtak, som har blitt innhentet eller er en del av sakskompleksene. Prosjektet har derfor måttet håndtere store mengder dokumentasjon. Videre er kombinasjonen av ulike metoder som er brukt for å kartlegge og identifisere avslagsgrunnene og kunnskaps- og forskningsbehovene (kvantitative og kvalitative akvakulturfaglige og juridiske analyser), et metodisk nybrottsarbeid som har vært krevende og blitt justert og tilpasset underveis i oppdraget. Det har blant annet vært nødvendig å velge ut enkelte tema for mer inngående analyse. De mer summariske gjennomgangene av avslagspraksisen har samtidig gitt grunnlag for å identifisere visse trender som gjennomgås i de samlede akvakulturfaglige og juridiske vurderingene under. Dette er observasjoner som må leses med en viss varsomhet, men vurderingene er lagt opp til å være transparente og etterprøvbare. Erfaringen er uansett at dette er et svært relevant forskningsspørsmål som bør følges videre i nye prosjekter som kan studere enkelttemaer og flere sakskomplekser mer grundig.

6.2 Avslagsgrunner og akvakulturfaglige analyser

Tabell 7 oppsummerer avslagsgrunnene der avslag er gitt etter akvakulturloven direkte (fylkeskommunen), etter forurensningsloven (statsforvalteren) etter matloven og dyrevelferdsloven (Mattilsynet) og etter andre lovverk (bare identifisert fra Kystverket etter havne- og farvannsloven).

Tabell 7: Antall registrerte avslagsårsaker fordelt på fylke og myndighet i tidsrommet 2020–2025. Nederste rad viser andelen saker innen hver kategori av totalt antall saker. Én sak kan være registrert med flere avslagsårsaker og hos flere myndigheter samtidig.

	Mattilsynet				Statsforvalteren		Kystverket	Fylkeskommunen			Diverse	Antall saker
	Smitterisiko	Fiskevelferd	Egnethet	Branngate	Bærvne resipient	Naturmangfold	Fødsel og sikkerhet	Arealinteresser	Miljømessig forsvarlig	Plansak	Annet	
Finnmark	6	2	2			3		2	2	4		20
Troms	9	3	1	2	2	1	1	2	1	2		21
Nordland	23	2	2	3	29	12	1	3	8		3	72
Trøndelag	28	6	2	3	7	14	1		3		1	54
Møre og Romsdal	6	2	1		2	5		1	4	2	1	20
Vestland	34	11	2		6	1	1	2	5	1	2	54
Rogaland	7				3	1						9
Agder								1				1
Sum	113	26	10	8	49	37	4	11	23	9	7	251
Andel(%)	45 %	10,4 %	4 %	3 %	19,5 %	15 %	1,6 %	4,4 %	9,2 %	3,6 %	2,8 %	

Den kvalitative og akvakulturfaglige analysen i kapittel 4 viser at det for enkelte vedtak kan identifiseres klare og transparente avslagsgrunner, mens det i andre vedtak har vært utfordrende å kategorisere hva som har vært det avgjørende avslagsgrunnlaget. For sistnevnte ligger utfordringen mye i at mange av vedtakene har en glidende overgang fra å beskrive faktum i saken og over til skjønnsutøvelsen og konklusjonene. I slike saker mangler det ofte diskusjon av relevante data og vurderingstemaer for den konkrete lokaliteten, noe som gjør at det kan synes som om presentasjonen av faktum og drøftelsene er valgt for å begrunne konklusjonen i vedtaket. Faktum og drøftelser vil riktignok også være en del av begrunnelsen for konklusjonen, men det er like fullt viktig at all relevant kunnskap og usikkerhet drøftes for de konkrete forholdene og mulig påvirkning akvakulturvirksomheten kan ha i den enkelte sak. Det er særlig rundt denne delen av saksbehandlingen og utformingen av vedtakene at forvaltningsetatene kan bli bedre.

6.3 Samlede kvalitative og juridiske vurderinger

Den juridiske gjennomgangen av deler av avslagspraksisen viser at behandling av søknad etter akvakulturloven dreier seg om faglig detaljerte og komplekse saksforhold. Det kan være både utfordrende for en jurist å forstå mye av det faglige og faktiske grunnlaget for sakene, og tilsvarende utfordrende for personer med naturvitenskapelig (og annen) kompetanse å forstå hvilke juridiske krav som følger av lovverket samlet sett. Et annet inntrykk er at sakene behandler kompliserte tema innenfor spesielt naturvitenskapelige fagområder, jus, forurensning og akvakulturfag som det også kan være utfordrende å sette seg inn i selv om man har relevant utdanning. Dette reiser i seg selv et poeng om viktigheten av å gjøre mer forskning og utredning av nettopp hvordan saksbehandlingen, rettslige vurderinger og bruken av kunnskap kan gjøres enklere og bli bedre.

I et slikt komplekst landskap er det et hovedinntrykk at fylkeskommunene og sektoretater generelt gjør et godt arbeid og legger ned mye ressurser i den enkelte sak, men det spores også

forbedringspunkter i hvordan ressursene brukes og prioriteres, og hvordan saksbehandlingen og de vurderinger som skal gjøres praktiseres. Analysene avdekker flere juridiske problemstillinger og utredningsbehov. Prosjektet har bare i begrenset grad gått nærmere inn i disse problemstillingene. Det er derfor et stort behov for mer juridisk analyse av enkelttemaer og hvordan relevante lovverk i akvakulturforvaltningen fungerer i praksis. Flere utredningsbehov løftes opp i oppsummeringen av kunnskaps- og FoU-behov i kapittel 7.

Et generelt inntrykk er at alle fagmyndigheter med fordel kunne legge ned ressurser i å (videre)utvikle og samordne veiledningen (inkludert oppdatering av typetilfeller på tvers av regioner) og vedtaksmaler, samt tilrettelegge for at relevant kunnskap er bedre tilgjengelig og enklere å ta i bruk. Mattilsynet har kommet lengst i å utforme omfattende og brede retningslinjer for saksbehandlingen som er offentlig tilgjengelig. Samtidig er det viktig å understreke at veiledning og retningslinjer ikke fratrar forvaltningen plikten til å gjøre selvstendige og konkrete vurderinger opp mot rettslige krav i den enkelte sak.

Materialet viser at det er et potensiale til å forbedre saksbehandlingen i første runde, blant annet for å unngå mye tid til omfattende klagebehandlinger. Et viktig funn fra dette prosjektet er at eksempler fra avslagspraksisen ikke bare peker på kunnskapsbehov i seg selv, men at den tilgjengelige kunnskapen som er der kan brukes bedre. Det studerte materialet viser at mange avslag resulterer i en klage, enten på sektorvedtak og/eller fylkeskommunenes endelige vedtak. Klageinstituttet er en av de grunnleggende rettighetene aktørene har, så det er i utgangspunktet positivt at aktører klager på feil eller mangler de mener er gjort, og at en saksbehandler i en annen etat ser på et vedtak med friske øyne.

Både forvaltningen og aktørene kan samtidig gjerne bruke mer tid i behandlingen av saken i første instans for å få klarhet i 1) hva som er uenighet som bygger på ulik vektig av hensyn og/eller bevisvurdering, og 2) når det er en uenighet om hvordan kunnskap og rettslige krav er å forstå/tolkes. Om uenigheten ligger mer på forhold i det første punktet, kan det være en aktør er tjent med å tenke seg om to ganger før en sak påklages. Det kan selvsagt oppstå saker som kan bære preg av å være usaklig forskjellsbehandling eller vilkårlige og urimelige, men det er viktig å huske på at læren om myndighetsmisbruk i utgangspunktet er en smal sikkerhetsventil, se kapittel 2. Om uenigheten dreier seg mer om hvordan kunnskap og rettslige krav er å forstå/tolkes, jf. andre punktet, er det større grunnlag for å prøve spørsmål i en klage. Her er det samtidig viktig at aktørene er oppmerksomme når klageinstansen har lagt til grunn samme forståelse som førsteinstans i klargjøring av faktum og rettslige krav i mange saker. Da kan det være at det ikke er behov for å prøve de samme spørsmålene på nytt i en forvaltningsklage, og det kan være grunnlag for å prøve saken for domstolene. Når det er sagt, så er den enkelte sak unik, slik at det i noen tilfeller kan være gode grunner til å prøve saken på nytt.

Dette prosjektet avdekker også et behov for mer forskning på hvordan kunnskap og rettslige krav er å forstå/tolkes i praksis. Materialet viser blant annet at myndighetene kan klargjøre og innrette kunnskap om ulike tema mer målrettet og operasjonalisert mot en forvaltningssammenheng og bidra til en god felles virkelighetsforståelse av faktiske forhold og risikovurderinger. Dette er dermed spørsmål som først og fremst bør løftes opp til et overordnet forvaltningsnivå, og ikke bør være overlatt til den enkelte saksbehandler/sakskompleks.

Et tema som går igjen i analysene er at forvaltningen er gitt vid skjønnsmessig myndighet mange steder i lovverket. Dette er ikke alltid så rett fram hva slags skjønn det er snakk om, men den grunnleggende myndigheten fylkeskommunene er gitt i akvakulturloven til å innvilge eller avslå akvakultursøknader gjelder innenfor et såkalt *fritt forvaltningsskjønn*. Fylkeskommunen kan innenfor denne fullmakten avslå søknader, selv om alle vilkår i lovverket er oppfylt. Dette må samtidig ikke innebære myndighetsmisbruk og alle krav til saksbehandlingen må være fulgt. Dette er også slått fast i teorien.²³⁶ Videre gis det også overordnede og politiske føringer fra Stortinget og regjeringen i ulike dokumenter²³⁷ som peker på viktige hensyn å vektlegge i regional og kommunal forvaltning.

Det er eksempler fra avslagspraksisen som viser vedtak som fremstår som utslag av rene politiske prioriteringer. Dette er det altså i utgangspunktet rom for å gjøre, men noe av materialet viser at det likevel kan stilles spørsmål ved om sakene inneholder gode nok eksplisitte vurderinger og avveininger, og om begrunnelsesplikten er oppfylt. Det problematiske med en slik vid hjemmel er også at det er svært vanskelig å vurdere om det gjøres usaklige forskjellsbehandlinger eller treffes vilkårlige beslutninger, fra sak til sak. Det har i andre studier vært pekt på at regelverket er utilstrekkelig for å håndtere saker der det er flere søkere til samme lokalitet (konkurranse om lokaliteter), men dette er i seg selv en problemstilling som bør studeres nærmere.²³⁸ Politiske beslutninger kan samtidig også gå motsatt vei, ved at næringsaktører får tillatelse selv om administrasjonen har anbefalt avslag.²³⁹ En generell anbefaling her er at det bør stilles strenge krav til saksbehandlingen og at terskelen for hva som kan anses som forsvarlig saksbehandling av søknader som avslås (eller innvilges) ut fra politiske avveininger bør være høy.

²³⁶ Se f.eks. Marcussen (2021).

²³⁷ F.eks. nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging eller sektorvise stortingsmeldinger.

²³⁸ Se f.eks. Dahl og Sørgård (2020). Analyse av regelverket – Regelverket knyttet til produksjon, areal- og lokalitetsforvaltning og områdesamarbeid i havbruksnæringen. Nofima rapport 33/2020.

²³⁹ Se f.eks. sak fra Finnmark:

https://www.kystogfjord.no/debatt/o/JOQ2vb/solide-faglige-vedtak-omgaas-gjennom-politisk-mobilisering?fbclid=IwY2xjawQWOMNleHRuA2FibQlxMABicmlkETA2bmpSb2dmWEIVbHpMSFNbc3JOYwZhcHBfaWQQMjlyMDM5MTc4ODIwMDg5MgABHvZ82NkwvyxQTRGS1WH-ILdhatELPndOwuf2MNIFmDI-j1zMOxAXVUMSTqE_aem_E-ENyqxFoBVWgzO4s0Dz2A

Når det kommer til hjemler for anvendelse av såkalt rettsanvendelsesskjønn, også omtalt som subsumsjonsskjønn, er det flere hjemler som baserer seg på fastsetting av innholdet i *rettslige standarder* («miljømessig forsvarlig») eller vekting av hensyn, som skal basere seg på faglige vurderinger. Fastsettelse av innhold og vekting av hensyn vil her inneholde skjønnsmessige elementer (vurdering av ulemper og fordeler) som i mange saker vil avgjøres ut fra en subjektiv/kvalitativ prioritering av hensyn. Dette er også vanlig i norsk miljø-/næringsregulering.

Materialet peker på flere utfordringer ved bruken av rettsanvendelsesskjønnet, uklar begrepsbruk og i noen tilfeller uklarhet rundt hvordan retten er å forstå i seg selv. Avslagspraksisen viser at det kan være utfordrende å få til gode og grundige diskusjoner av enkelte vurderingstemaer. Det er eksempler på vedtak der det ikke framgår tydelig at fordeler er vurdert opp mot ulemper i vurderinger etter forurensningsloven. I andre eksempler er det ikke klart hvorfor den omsøkte lokaliteten vurderes å gi «mulig vesentlig skade» på de naturverdiene som er aktuelle i den konkrete saken, i saker der føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 legges til grunn. Et første generelt forbedringspunkt er at diskusjon av alle rettslige vurderingstemaer, og hvilke faktiske forhold og kunnskap som legges til grunn, må være skriftlig, tydelig og transparent (alle vurderinger må gis et eksplisitt uttrykk).

Et annet punkt for forbedring er klargjøring av hvordan ulike begrep og definisjoner på en rekke områder skal forstås og brukes i saksbehandlingen. Eksempler som er trukket fram i analysene er hvilken tetthet av koraller som skal legges til grunn for å klassifisere et område som en hardbunnskorallskog, noe som kan få betydning for å vurdere alvorlighetsgraden av en akvakulturvirksomhet på en konkret lokalitet. Videre kan det være grunn til å se nærmere på hvordan veilederen for bruk av naturmangfoldlovens kapittel II trekker inn naturtyper i vurderinger av om tiltak kan føre til irreversible skader. Et tredje poeng er å jobbe for mer forutsigbarhet om hvilke terskler for risiko som kan aksepteres for påvirkning fra akvakultur på naturverdier, men også i hvordan risikovurderingene i seg selv bør gjennomføres for de enkelte tema. Alt dette er spørsmål denne rapporten bare har kunnet gå overordnet inn i, men det er avdekket et stort behov for mer analyse av hvordan ulike lovverk og enkelttemaer kan operasjonaliseres i forvaltningspraksis.

Også for de mer rettslig styrte skjønnsmessige vurderingene er det utfordrende å vurdere om forholdsvis like saker likebehandles og at saksbehandlingen ikke er vilkårlig. Dette forsterkes av at forvaltningspraksisen er vanskelig tilgjengelig. Det er derfor et stort behov for å gjøre det enklere å få oversikt over saker som er avgjort og under arbeid, slik at det kan gjøres søk i einnsyn.no og gis tilgang til saken via den kanalen.

Til slutt er det et poeng å peke på den generelle utfordringen med at det skal gjøres ulike vurderinger av naturmangfold og miljø på alle forvaltningsnivå (og etater) etter reglene i naturmangfoldloven og

vannforskriften. Dette er en konsekvens av det såkalte *integrasjonsprinsippet* i miljøretten. Dette er et prinsipp som enkelte i teorien har hevdet kan gjøre at ansvaret for å ta hensyn til miljøet i beslutningstaking fragmentert og pulverisert, slik at ingen gjør vurderingene.²⁴⁰ Dette er et viktig poeng, men det kan på annen side også oppstå eksempler der det gjøres dobbeltarbeid, som kan gå på bekostning av forvaltningens effektivitet. Et annet poeng er at vurderingene også kanskje først og fremst bør gjøres av de fagmyndighetene som har best fagkompetanse på de tema som behandles, men som vist er det også svært sammensatte problemstillinger som behandles og det kan oppstå ulike meninger om hvem som er rette myndighet.

Det har i flere studier vært pekt på utfordringen med at det kan oppstå uklarhet rundt hvilket detaljnivå ulike tema skal utredes, og hva slags mekanismer som skal sikre at sumvirkningene er innenfor bærekraftige rammer, i akvakulturforvaltningens ulike nivå.²⁴¹ Dette gjelder spørsmål om hvilke tema som skal utredes og vurderes på de ulike forvaltningsnivå, herunder på 1) planlegging etter plan- og bygningsloven, 2) lokalitetsklarering etter akvakulturloven, som dette prosjektet studerer, 3) reguleringen av selve driften i et omfattende forskriftsverk, og 4) hvordan trafikklyssystemet passer inn i forvaltningshierarkiet.

Hvordan kravene i vannforskriften/vannrammedirektivet er å forstå i relasjon til akvakulturforvaltningen er et eget tema som dette prosjektet ikke har gått inn i. Det synes imidlertid ikke være helt klart ut fra forvaltningspraksis hvordan vannforskriften og vannforvaltningen passer inn og skal praktiseres i forvaltningshierarkiet. Dette er derfor et tema som det bør gjøres mer rettslig analyse av. Det har i teorien vært stilt spørsmål ved om vekst i lakseoppdrett er forenelig med vanndirektivet.²⁴² Forståelsen av vanndirektivet er også et dagsaktuelt tema da det snart (per mai 2026) kan forventes en dom fra Høyesterett i spørsmålet om gyldigheten av tillatelser til å drive gruvedrift på Engebøfjellet i Sunnfjord kommune og deponere gruveavfall i Førdefjorden. Lagmannsretten kom i dommen i LB-2024-36660 fra 12. desember 2025 til at statens vurdering og begrunnelse for tillatelsene ikke oppfylte relevante krav i vanndirektivet og vannforskriften § 12 andre ledd bokstav b, slik at vedtakene var ugyldige.

Alt dette er komplekse og kjente problemstillinger som det bør forskes videre på. Generelt er det et behov for mer forskning på hvordan akvakulturregelverket er utformet og fungerer/samvirker med annet lovverk i dette forvaltningshierarkiet/-systemet. Dette bør være forskning som gjør grundig rettslig analyse av forvaltningspraksis, blant annet for å avdekke praktiske problemstillinger. I dette

²⁴⁰ Se for eksempel Bugge (2019).

²⁴¹ Se f.eks. Eriksen mfl. (2023). Kartlegging av bruk av kunnskapsgrunnlag i konsekvensutredninger og arealplanlegging i sjø – en kvalitativ styringsanalyse. SALT rapport 1065, mars 2023. Oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet og Eriksen mfl. (2024). Kartlegging av, og innspill til, videreutvikling av veiledning for planlegging og konsekvensutredning i sjøområder. SALT rapport 1087, juni 2024. Oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet.

²⁴² Se mer i Schøning, Lena. Er vekst i lakseoppdrett forenelig med vanndirektivet? *Lov og Rett*, vol. 63, 2024, s. 684–706.

ligger også vurderinger av hvordan relevant EU-regelverk er implementert i norsk reguleringssammenheng. Dette gjelder spesielt vannforskriften (vanndirektivet) og forskrift om konsekvensutredning (plandirektivet og tiltaksdirektivet), som per mai 2026 er under revisjon.

Framtidens havbruksforvaltning er også for tiden under revisjon. Et offentlig utvalg kom i 2023 med flere anbefalinger rundt framtidens havbruksforvaltning i NOU 2023: 23 *Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping*. Rapporten ble fulgt opp i en egen stortingsmelding (Meld. St. 24 (2024–2025)), men Stortinget vurderte tiltakene som umodne og ikke godt nok utredet, og saken ble i juni 2025 sendt tilbake til regjeringen for videre vurdering. Med andre ord har også Stortinget påpekt behov for mer utredning av havbruksnæringens rammevilkår.



Foto: Erling Svensen

7 HOVEDFUNN OG KUNNSKAPSBEHOV

7.1 Identifiserte FoU-behov og -prioriteringer

I det videre presenteres først de generelle kunnskaps- og forskningsbehovene prosjektet har avdekket og som bør prioriteres i årene framover. Videre presenteres FoU-behov og prioriteringer mer spesifikt for tre tema rapporten har gått grundigere inn på, herunder påvirkning på 1) korall, 2) sjøfugl og 3) villtorsk. De generelle og spesielle forskningsbehovene vil som fremstillingen viser ha noen overlappende elementer, men det er viktig å se på oppsummeringene for de tre utvalgte temaene som presiseringer og utfyllinger av problemstillinger som er identifisert på overordnet nivå.

Generelle kunnskaps-/forskningsbehov:

- Videre utvikling av metodikken brukt i dette prosjektet for å avdekke hvordan akvakulturforvaltningen fungerer og kan bli bedre.
- Mer juridisk forskning/utredning av:
 - hvordan akvakulturregelverket er utformet og fungerer og samvirker med annet lovverk i forvaltningshierarkiet (kystsonoplanlegging, vannforvaltningen og akvakulturdriftsregelverket), herunder på hvilke forvaltningsnivå og detaljnivå ulike miljøtemaer skal utredes og håndteres (avklares),
 - hvordan praktisering av føre-var-prinsippet (spesielt naturmangfoldloven § 9) er å forstå og kan forbedres ved lokalitetsklareringer etter akvakulturloven, herunder blant annet hvordan risikovurderinger bør gjennomføres i praksis,
 - om visse formuleringer i veilederen til prinsippene i naturmangfoldloven kapittel II som gjelder håndteringen av føre-var-prinsippet i § 9 bør justeres ut fra tolkningen av uttalelser i forarbeidene,
 - rekkeviddene av pliktene til å ha miljøinformasjon (og registrering av kartlagte data generelt) og hva som ligger spesielt i kravene til kunnskap i naturmangfoldloven § 8 (og hvordan dette følges opp i praksis) i forbindelse med lokalitetsklareringer etter akvakulturloven, samt hvordan ansvarsfordelingen mellom fagmyndighetene skal fungere i praksis for å sikre at all relevant kunnskap så raskt som mulig kan trekkes inn i konkret saksbehandling (f.eks. ansvarsfordelingen mellom Artsdatabanken og øvrige miljømyndigheter),
 - hvordan utredning av miljøkonsekvenser ved lokalitetsvurderinger som både sikrer grundige vurderinger av den etaten som har størst kompetanse/fagkunnskap om det tema det gjelder, og at integrasjonsprinsippet samtidig ivaretas fra alle berørte myndigheter (f.eks. utrede hvordan

- dobbeltbehandling av miljøtemaer kan begrenses til et minimum), best kan gjennomføres,
- hvordan lovverket for behandling av akvakultursøknader fungerer i praksis og kan bli bedre, herunder praktiseringen av rettsanvendelsesskjønn, fritt forvaltningsskjønn og mange vurderingstemaer som er sterkt skjønnspregede og faglige, og om saksbehandlingen sikrer likebehandling mellom aktører innenfor rammene av dagens system.
 - Videreutvikle anbefalinger for å styrke saksbehandlingen (se noen foreløpige punkter listet opp under i kapittel 7.2) i lys av forskning og utredning som gjøres på relevante problemstillinger.

Risikorapporter fra Havforskningsinstituttet og Fiskehelse rapporten fra Veterinærinstituttet utgjør et sentralt kunnskapsgrunnlag for havbruksforvaltningen, og er kjennetegnet av en systematisk og eksplisitt håndtering av usikkerhet. Rapportene gir en bred og strukturert fremstilling av risiko, samtidig som de tydelig synliggjør begrensninger i datagrunnlag og forståelse. De fungerer dermed primært som en diagnose av kunnskapsstatus, snarere enn som en operasjonell strategi for hvordan identifiserte kunnskapshull skal prioriteres og lukkes.

I møte med forvaltningens behov for beslutninger under usikkerhet, og innenfor rammen av føre-var-prinsippet, kan denne formen for kunnskapsproduksjon bidra til at indikasjoner på mulig risiko tillegges betydelig vekt, selv når det empiriske grunnlaget er begrenset og er på et mer hypotetisk nivå. Dette kan gi opphav til en form for sosial forsterkning av risiko, der usikkerhet i praksis omsettes til beslutningsrelevant risiko. En diskursanalytisk tilnærming synliggjør hvordan språkbruk og fremstilling av usikkerhet ikke bare beskriver kunnskapsstatus, men også påvirker hvordan risiko forstås og håndteres. I et slikt perspektiv er det relevant å rette oppmerksomhet mot det tolkningsrommet som oppstår, og spørre hvilke institusjonelle mekanismer som finnes for å sikre at kunnskapsproduksjonen er robust mot uønsket påvirkning – enten denne er bevisst eller ubevisst. Fravær av en slik refleksjon kan innebære en vitenskapsteoretisk svakhet, ved at sammenhengen mellom kunnskap, usikkerhet og beslutning ikke tematiseres eksplisitt.

Relevante spørsmål for nærmere forskning og utredning er:

- Hvordan oversettes vitenskapelig usikkerhet til forvaltningspraksis?
 - Hvordan tolker forvaltningen begreper som «usikkerhet» og «kunnskapsmangel»?
 - Når blir usikkerhet behandlet som risiko i beslutninger?
 - Hvilken rolle spiller føre-var-prinsippet i denne oversettelsen?

- Hvordan påvirker språkbruk i fagrapporter hvordan risiko oppfattes og anvendes?
 - Hvilke språklige mønstre brukes for å beskrive risiko og usikkerhet?
 - Hvordan tolkes disse av forvaltere i konkrete saker?
 - Bidrar språkbruk til å forsterke eller dempe risikoforståelse?
- I hvilken grad fører identifiserte kunnskapshull til målrettet kunnskapsutvikling?
 - Hvordan følges kunnskapshull opp i forskning og forvaltning?
 - Finnes det en systematisk kobling mellom risikovurdering og forskningsprioritering?
 - Blir usikkerhet redusert over tid – eller vedvarer den?

Kunnskaps-/forskningsbehov korall:

Gjennomgangen av vedtakene viser at saker om korallrev, korallskog og andre sårbare naturtyper i sjø preges av betydelig usikkerhet både om kartlegging, naturtypeavgrensning og faktisk påvirkning fra akvakultur. Det foreligger etter hvert en etablert praksis der det kreves visuell kartlegging av influensområdet, men metodikken er ikke fullt ut standardisert, og sentrale begreper som influensområde, dekningsgrad, tetthet og naturtypeavgrensning tolkes ulikt. Dette gir et stort rom for skjønn, og kan føre til at likeartede funn vurderes forskjellig i ulike saker.

Sentrale problemstillinger og kunnskapshull er:

- Kartleggingspraksisen varierer betydelig mellom saker, både når det gjelder definisjon av influensområde, bruk av strømretning og hvor stor del av området som faktisk undersøkes. Hvordan kan det etableres en mer standardisert metodikk for avgrensning av influensområde og krav til kartleggingsdekning ved undersøkelser av korall og andre sårbare naturtyper?
- Det brukes ulike og til dels motstridende terskler for hva som skal regnes som hardbunnskorallskog, bambuskorallskog og andre sårbare naturtyper. Hvordan skal tetthet og utbredelse av korallforekomster operasjonaliseres slik at like funn vurderes likt i ulike saker?
- Flere vedtak bygger på skjønsmessige vurderinger av enkeltkolonier, spredte forekomster og ansamlinger av korall uten tydelige kriterier for naturtypeavgrensning. Hvilke konkrete kriterier bør legges til grunn for å skille mellom enkeltforekomster og naturtyper med særlig verneverdi?
- Kunnskapsgrunnet for påvirkning bygger i stor grad på et begrenset antall transplantasjonsforsøk og observasjonsstudier med ulike resultater og ulik

metodikk. Hvor robuste er dagens antakelser om sammenhengen mellom avstand til anlegg og biologisk påvirkning på koraller og svamper?

- Det legges i flere saker til grunn at negativ påvirkning kan oppstå opptil 1000 meter fra anlegg, selv om eksisterende studier viser betydelig variasjon i observerte effekter mellom arter, lokaliteter og avstander. Hvordan kan det etableres et bedre empirisk grunnlag for å fastsette faktiske soner for påvirkning fra oppdrettsanlegg på koraller og andre sårbare naturtyper?
- Modellering av sedimentering og partikkelspredning brukes som sentralt beslutningsgrunnlag, men sammenhengen mellom modellert belastning og målbar biologisk effekt er i begrenset grad dokumentert. Hvordan kan modelldata kalibreres bedre mot empiriske observasjoner av vekst, respirasjon, overlevelse og tilstand hos koraller og svamper?
- Flere studier viser ikke-lineære eller motstridende fysiologiske responser hos koraller nært oppdrettsanlegg. Hvordan påvirker artsspesifikke forskjeller, lokale habitatforhold og eksperimentdesign tolkningen av fysiologiske stressresponser hos koraller?
- Det foreligger begrenset samlet kunnskap om faktisk utbredelse av korallskog og andre sårbare naturtyper i norske fjorder, og store mengder kartleggingsdata fra konsulentundersøkelser er ikke samlet i offentlige databaser. Hvordan påvirker mangelfull oversikt over faktisk utbredelse vurderingen av naturtypenes sjeldenhet og sårbarhet?
- I flere saker erstattes stedsspesifikke fagutredninger av generelle vurderinger av mulig risiko og usikkerhet. Hvordan bør forholdet mellom konkrete kartleggingsfunn og generelle føre-var-betraktninger avklares i saksbehandlingen?
- Forvaltningspraksisen varierer med hensyn til om overvåking anses som tilstrekkelig avbøtende tiltak eller om usikkerhet alene begrunner avslag. Hvilke kriterier bør avgjøre når overvåking og vilkår kan brukes, og når risikoen anses for høy til at tillatelse kan gis?
- Flere vedtak bygger på at skade på korall og svamp kan være irreversibel, samtidig som kunnskapsgrunnlaget om faktisk påvirkningsgrad og rekolonisering er begrenset. Hvordan skal usikkerhet om langsiktige effekter og reversibilitet håndteres i anvendelsen av føre-var-prinsippet?

Samlet viser gjennomgangen at vurderingene av korall og andre sårbare marine naturtyper fortsatt bygger på et begrenset og delvis uensartet kunnskapsgrunnlag. Dette gjelder både forståelsen av faktisk utbredelse, definisjon og avgrensning av naturtyper, og sammenhengen mellom modellert

påvirkning og biologisk effekt. Flere av problemstillingene knytter seg også til at metodikk og terskler har utviklet seg over tid uten at dette alltid er tydelig reflektert i forvaltningspraksisen.

Det er særlig behov for:

- bedre og mer systematisk kunnskap om faktisk utbredelse av koraller, svamp, sjøfjær og andre sårbare marine naturtyper
- tydeligere og mer konsistente kriterier for naturtypeavgrensning og krav til tetthet
- bedre empirisk grunnlag for å fastsette faktiske påvirkningssoner rundt oppdrettsanlegg
- økt kunnskap om arts- og habitatspesifikk sårbarhet for sedimentering og organisk belastning
- bedre kobling mellom modellering av partikkelspredning og målbar biologisk effekt
- mer stedsspesifikke vurderinger basert på konkrete kartlegginger, overvåking og lokale hydrodynamiske forhold
- en mer helhetlig risikoforståelse der eksisterende og ny kunnskap vurderes samlet og konsistent i saksbehandlingen

De identifiserte kunnskapsbehovene gjelder i stor grad også andre sårbare marine arter og naturtyper enn korall, herunder sjøfjær- og svamptannfunn på større dyp samt tareskog, ruglbunn og andre verdifulle naturtyper i grunnere kystområder.

Kunnskaps-/forskningsbehov sjøfugl:

Gjennomgangen av vedtakene viser at vurderingene av påvirkning på sjøfugl i stor grad bygger på generell kunnskap om sårbarhet for forstyrrelser, habitatpåvirkning og mulig reduksjon i næringstilgang, mens det i begrenset grad foreligger stedsspesifikk dokumentasjon på faktisk bestandseffekt fra akvakulturanlegg. Samtidig fremstår usikkerhet og manglende kunnskap i flere saker som sentrale premisser for avslag eller begrensninger i tillatelser. Dette reiser flere problemstillinger av betydning for både kunnskapsgrunnlag og saksbehandling:

- Flere vedtak bygger på mulig risiko for forstyrrelser fra lys, støy og båttrafikk, men med begrenset empirisk dokumentasjon av faktisk effekt på lokale bestander. I hvilken grad medfører etablering og drift av akvakulturanlegg faktisk fortrenging eller redusert hekkesuksess hos sjøfugl under ulike lokale forhold?
- Sårbarhet synes å være sterkt arts- og situasjonsavhengig, særlig mellom hekkende, mytende og overvintrende fugl. Hvordan varierer påvirkningen mellom arter, årstider og funksjonsområder?

- Flere vedtak viser til samlet belastning og gradvis reduksjon av uforstyrrede områder, men det foreligger begrenset kunnskap om terskler og samlet bestandseffekt. Hvilken betydning har kumulative effekter fra flere akvakulturanlegg i samme region?
- Det er begrenset empirisk dokumentasjon på om utslipp fra akvakultur medfører strukturell svekkelse av tareskog, skjellsand eller andre funksjonsområder med betydning for sjøfugl. Hvordan påvirker oppdrettsrelaterte utslipp marine næringsområder for sjøfugl?
- Flere saker viser at konkrete kartlegginger og ekspertvurderinger blir satt til side til fordel for mer generelle vurderinger av mulig risiko og usikkerhet. Hvordan skal generell økologisk usikkerhet vektas opp mot stedsspesifikke undersøkelser og fagutredninger?
- Det varierer betydelig mellom sakene hvilke undersøkelser som kreves, og hvordan manglende kunnskap håndteres i vurderingen. Hvilke krav bør stilles til dokumentasjon og utredning i den enkelte sak?
- Flere vedtak bygger på at negative effekter ikke kan utelukkes, uten at det foreligger tydelige kriterier for når slik usikkerhet er tilstrekkelig for avslag. Hvordan skal føre-var-prinsippet anvendes der kunnskapsgrunnlaget er begrenset, men potensialet for påvirkning er usikkert og vanskelig å kvantifisere?

Samlet viser gjennomgangen at vurderingene av sjøfugl i lokalitetssaker i stor grad er preget av usikkerhet knyttet til koblingen mellom mulig påvirkning og faktisk bestandseffekt. Dette innebærer at skjønn og føre-var-vurderinger får stor betydning i saksbehandlingen, samtidig som det er behov for mer stedsspesifikk kunnskap og tydeligere metodikk for hvordan usikkerhet og generell risiko skal anvendes i konkrete vedtak.

Kunnskaps-/forskningsbehov påvirkning på villtorsk:

Det foreligger betydelige kunnskapshull i de avgjørende leddene mellom eksponering og faktisk genetisk effekt fra oppdrettstorsk. Mens det er dokumentert at oppdrettstorsk kan gyte og at egg kan spres i naturen, er det i liten grad dokumentert i hvilken grad dette fører til rekruttering, genetisk påvirkning eller bestandseffekter i villtorsk. Dette innebærer at vurdering av risiko på dette området i dag i stor grad bygger på potensial for påvirkning, snarere enn dokumentert effekt. Sentrale kunnskapshull med betydning for saksbehandlingen er:

- I hvilken grad overlever egg fra oppdrettstorsk gjennom tidlige livsstadier og utvikler seg til kjønnsmodne individer som gyter og reproducerer med villtorsk?

- I hvilket omfang skjer faktisk kryssing mellom oppdrettstorsk og villtorsk under naturlige forhold, gitt forskjeller i gyteatferd, timing og habitatbruk?
- Hva er overlevelse, vekst og reproduktiv suksess hos avkom fra oppdrettsopphav eller hybrider i naturlige miljøer?
- Hvor effektive er naturlige mekanismer som seleksjon i tidlige livsstadier, lokal tilpasning og lav fitness hos oppdrettsfisk i å redusere genetisk påvirkning?
- Hvordan påvirker eventuell genetisk introgresjon bestandens produktivitet, tilpasningsevne og langsiktige robusthet?
- Hvor langt og hvor effektivt sprer genetisk påvirkning seg fra en lokalitet i et system preget av finmasket struktur og begrenset genflyt?

For saksbehandlingen innebærer dette at vurderingen av genetisk risiko er beheftet med betydelig usikkerhet i de mest kritiske leddene mellom eksponering og effekt. Dette tilsier at føre-var-prinsippet kan tillegges vekt, samtidig som tilgjengelig kunnskap indikerer at sammenhengen mellom eksponering og effekt ikke nødvendigvis er direkte eller lineær.

Dagens vurderinger av smitterisiko fra torsk i oppdrett til vill torsk bygger i stor grad på modellert eksponering, mens koblingen mellom modellresultater, faktisk smitte og biologisk effekt i villtorsk er begrenset dokumentert. Samtidig viser vedtakene at likeartede modellresultater kan gi ulike konklusjoner, avhengig av hvordan lokale forhold og sårbarhet tolkes og vektlegges. Dette peker på behov for videre kunnskapsutvikling både knyttet til biologisk risiko og til hvordan modelldata anvendes i saksbehandlingen. Sentrale forskningstema inkluderer:

- Hvordan korrelerer modellert smittespredning med faktisk infeksjon og sykdom hos villtorsk under naturlige forhold?
- Hvilken betydning har lokale forhold som retensjon, strømforhold og fortynning for sannsynlighet for smitteoverføring?
- Hvordan påvirker smittepåvirkning overlevelse, reproduksjon og bestandseffekter over tid?
- Hvordan utvikler kumulative effekter av gjentatt eksponering seg i ulike områder og bestander?
- Hvordan varierer ulike gytefelt og bestander i sårbarhet for smittepåvirkning?
- Hvilke kriterier og terskler bør legges til grunn ved vurdering av akseptabel/uakseptabel risiko?
- Hvordan kan modellresultater best integreres i en helhetlig og konsistent saksbehandling på tvers av lokaliteter og saker?

Samlet peker dette på behov for både økt biologisk kunnskap og videre utvikling av metodikk for bruk og tolkning av modelldata i risikovurderinger og forvaltningsvedtak.

7.2 Foreløpige anbefalinger for å styrke behandlingen av akvakultursøknader

I det videre gis det noen foreløpige anbefalinger for å styrke behandlingen av akvakultursøknader. Dette er eksempler tatt med for å vise hvordan noen av funnene fra analysene i denne studien (og som det bør forskes videre på), kan oversettes til praksis. Det er et stort behov for å videreutvikle denne typen anbefalinger både ut fra dagens kunnskap om hvordan saksbehandlingen fungerer, og framtidig forskning.

Saksbehandlingen:

- Sett av godt med tid til dialog med aktørene i behandlingen av vedtakene i første instans. Det er bedre å bruke mye tid på en sak i første instans, som kan bidra til å avklare hvor saken står, skape felles forståelse av det faglige grunnlaget, risikoforståelse og hvor eventuell uenighet ligger, for at det ikke brukes mye ressurser på klageomganger der det er gode grunner til å tro at klage ikke fører fram.
- Bruk tid og ressurser på å utvikle eller videreutvikle veiledning/retningslinjer for saksbehandlingen og vedtaksmaler på tvers av regioner/embeter der også jurister involveres (dersom saksbehandlere primært har annen fagkompetanse). Viktige momenter som må inn i dette materialet:
 - Inkludere/gjenta hovedmomentene fra veiledning om prinsippene i kapittel II naturmangfoldloven i intern veiledning, f.eks. trekke inn sjekklisten i punkt 8.4 om oppsummerer hvordan føre-var-prinsippet skal anvendes.
 - De underliggende vurderingene som gjøres av hvorfor prinsippet kommer til anvendelse må skrives ut og usikkerheten rundt miljøeffektene må kobles til krav om at det må være mer enn en hypotetisk mulighet til at tiltaket kan føre til «vesentlig skade på naturmangfoldet.»
 - Alle etater bør gjøre et arbeid med å sikre at all relevant kunnskap blir vist til og diskutert i sakene. Selv om forvaltningen er kjent med kunnskapen og har vurdert alt av relevante publikasjoner i de sakene det gjelder, må det fremgå skriftlig hvordan denne kunnskapen er vurdert (særlig opp mot annen kunnskap som kanskje viser resultater i en annen retning) i selve vedtakene,
 - Gjøre all relevant kunnskap internt tilgjengelig, både hvorfor ulike studier er relevante, hvordan de kan bruke og hva slags konkrete forhold på en lokalitet de må vurderes ut fra.

- Ta inn typetilfeller og eksempler på terskler/kriterier lagt til grunn i enkeltvedtak i de mer skjønsmessige vurderingstemaene i slik veiledning. Bruk gjerne oppdatere eksempler på avklaringer i klagesaker, slik at senere saksbehandling kan legge til grunn lignende vurderinger (og se hvilken terskel andre regioner/embeter legger seg på),
- Utvikling av veiledning og vedtaksmaler kan gjerne settes ut til tverrfaglige fagmiljø som har oversikt over hvor kunnskapen er tilgjengelig, hvilke krav som stilles til saksbehandlingen og som kan utvikle pedagogiske og visuelle verktøy.
- Prioriter å involvere/supplere saksbehandlingen med jurister i første instans.
- Gi enklere tilgang og åpenhet rundt vedtakene som treffes, f.eks. ved å opprette en vedtaksdatabase som gir oversikt over saksgang (einnsyn.no er ingen god søkermonitor) og saksnummer (som søker deretter kan be om innsyn i via einnsyn.no). Mattilsynets oversikt over klagesaker på nett²⁴³ er et godt eksempel på dette.
- Det bør stilles strenge krav til saksbehandling, herunder begrunnelse for avslag som fylkeskommunene gir etter akvakulturloven basert på politiske interesseavveininger. Terskelen for hva som kan anses som forsvarlig saksbehandling bør ikke legges for lavt for slike avgjørelser.

For akvakulturaktører:

- Jobbe inn mot overordnet forvaltningsnivå og politikere for å få styrket den felles forståelse av faktagrunnlaget og risikoforståelsen som ligger til grunn for saksbehandlingen (jf. jobbe mot prioritering av de kunnskaps og forskningsbehov identifisert i kapittel 7.1)
- Gi innspill til hvor det oppleves at saksbehandlingen kan bli bedre underveis og for senere saker (og ha forventinger til at forvaltningen kan lære av og følge opp råd/anbefalinger som gis i denne rapporten og lignende studier).
- Klageadgangen er en grunnleggende rettighet i forvaltningsretten. Aktørene oppfordres samtidig til å gjøre kritiske vurderinger av hvilke saker som skal følges opp i forvaltningen. Klagebehandlingen krever mye ressurser, så bruk gjerne mer ressurser på dialog og å sikre at saken får god behandling og et resultat «å leve med» i første runde.

²⁴³ <https://www.mattilsynet.no/klagesaker>

REFERANSER

Bratteng (2025). Lovkommentar til forurensningsloven. *Karnov lovkommentarer*. 2025.

Broch Hauge og Stokke (2021). Integrert kystsoneforvaltning. Planfaglege, samfunnsvitenskapelege og juridiske perspektiv. Oslo: Universitetsforlaget, 2021.

Bugge (2019). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 5. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2019.

Dahl og Sørgård (2020). Analyse av regelverket – Regelverket knyttet til produksjon, areal- og lokalitetsforvaltning og områdesamarbeid i havbruksnæringen. Nofima rapport 33/2020.

Eckhoff og Smith (2010). *Forvaltningsrett*. 9. utgave. Oslo: Universitetsforlaget. 2010.

Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær, Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Fiskeri og kystdepartementet. Avgitt 4. februar 2011.

Eriksen mfl. (2023). Kartlegging av bruk av kunnskapsgrunnlag i konsekvensutredninger og arealplanlegging i sjø – en kvalitativ styringsanalyse. SALT rapport 1065, mars 2023. Oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet.

Eriksen mfl. (2024). Kartlegging av, og innspill til, videreutvikling av veiledning for planlegging og konsekvensutredning i sjøområder. SALT rapport 1087, juni 2024. Oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet.

Follestad (2015). Effekter av forstyrrelser på fugl og pattedyr fra akvakulturanlegg i sjø - en litteraturstudie. NINA Rapport 1199.

Graver og Tøssebro (2024). *Alminnelig forvaltningsrett*. 6 utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2024.

Grefsrud et. al (2022). Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2022 – risikovurdering. Rapport fra havforskningen 2022-12.

Hansen mfl. (2011). Utslipp fra matfiskanlegg. Påvirkning på grunne og dype hardbunnslokaliteter. Rapport fra Havforskningen 21-2011.

Haugland mfl. (2025). Sårbar, verdifull og karakteristisk natur i Sognefjorden. Rapport fra havforskningen 2025-21.

Havforskningsinstituttet (2022) Tokrapport 2022511 – Kartlegging av sårbare arter på dypt vann – Nordland.

Havforskningsinstituttet - Tokrapport fra økosystemtokt i Vestlandsfjordene, Tokrapport 2023-11.

Husa et al. (2016). Effekter av utslipp fra akvakultur på spesielle marine naturtyper, rødlista habitat og arter. Rapport fra Havforskningen Nr. 2016-8, s. 5.

Husa et al. (2019). Kunnskapsstatus blomkållkorallforekomst ved Husevågøy. Havforskningsinstituttet.

Husa et al. (2020). Marinbiologisk mangfold i Andfjorden marine verneområde. Rapport fra havforskningen 2020-30.

Kutti et al. (2015). Oppdrettsanlegg kan true korallrev i fjordene. Havforskningsrapporten 2015.

Kutti et al. (2022). "Fish farm effluents cause metabolic depression, reducing energy stores and growth in the reef-forming coral *Lophelia pertusa*". *Aquacult Environ Interact* Vol. 14: 279–293.

Kutti & Husa (2020). Forslag til metode for kartlegging av korall og svamp ved nye akvakulturanlegg. Rapport fra Havforskningen 2020-43.

Kutti & Husa (2021), Forslag til metode for kartlegging av sårbare arter og naturtyper på dypt vann til søknader om akvakultur i sjø. Rapport fra havforskningen 2021-39.

Laroche et al. (2022). "Suspension-Feeding Benthic Species' Physiological and Microbiome Response to Salmon Farming and Associated Environmental changes". *Front. Mar. Sci. Volume 9 – 2022*.

LG-2022-59329

LH-2022-82050

Markussen (2021). «Beliggenhet, beliggenhet, beliggenhet. Omgjøring av lokalitetstillatelser til lakseoppdrett». *Marlus* No. 548. 2021. Sjørettsfondet. Nordisk institutt for sjørett (UiO).

Meld. St. 16 (2014–2015).

Norderhaug mfl. (2025). Marint: Vurdering av Litt beskyttet til litt eksponert afotisk fastbunn i atlantisk vann, dominert av hornkoraller. Norsk rødliste for naturtyper 2025.

NOU 1977:89 Fiskeoppdrett (Lysøutvalget).

NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning*.

NOU 2023: 23 *Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping*.

Ot.prp. nr. 11 (1979-1980).

Ot.prp. nr. 35 (1999–2000)

Ot.prp. nr. 100 (2002-2003)

Ot.prp.nr. 61 (2004-2005)

Ot.prp. nr. 52 (2008–2009)

Rt. 1993 s. 528

Samordning av Havbruksforvaltningen, Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Statsministerens kontor. Avgitt 30. mai 1988.

Sund og Vegheim (2024). Lovkommentar til akvakulturloven. *Karnov lovkommentar*. 2024.

Sævik (2024). Godkjent rapport – Bestilling av smittemodellering for klarerte lokaliteter og lokaliteter under behandling for akvakultur av torsk. Havforskningsinstituttet.

Vitenskapelig råd for lakseforvaltning 2022. Klassifisering av tilstanden til sjørørret i 1279 vassdrag. Temarapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning nr. 9.