

# MARLUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Thea Kristine Lurfaldet

## Rettslig regulering av plastforurensning fra oppdrettsnæringen

Hvorvidt krav til driften av  
oppdrettsvirksomhet etter norsk rett beskytter  
miljøet mot plastforurensning?



# Rettslig regulering av plastforurensning fra oppdrettsnæringen

Hvorvidt krav til driften av  
oppdrettsvirksomhet etter norsk rett beskytter  
miljøet mot plastforurensning?

Thea Kristine Lerfaldet



MarIus No. 543  
Sjørettsfondet  
Nordisk institutt for sjørett  
Universitetet i Oslo

© Sjørettsfondet, 2020

ISSN: 0332-7868

Sjørettsfondet  
University of Oslo  
Scandinavian Institute of Maritime Law  
P.O. Box 6706 St. Olavs plass 5  
N-0130 Oslo  
Norway

Phone: 22 85 96 00

E-post: [sjorett-adm@jus.uio.no](mailto:sjorett-adm@jus.uio.no)

Internet: [www.jus.uio.no/nifs](http://www.jus.uio.no/nifs)

Editor: Professor dr. juris Trond Solvang –

e-mail: [trond.solvang@jus.uio.no](mailto:trond.solvang@jus.uio.no)

For subscription and single-copy sale, please see Den norske bokbyen  
– The Norwegian Booktown

Internet: <http://bokbyen.no/en/shop/>

E-mail: [post@bokbyen.no](mailto:post@bokbyen.no)

Print: 07 Media AS

# Forord

Temaet for denne fremstillingen er rettslig regulering av plastforurensning fra oppdrettsnæringen. Problemsstillingen er hvorvidt krav til driften av oppdrettsvirksomhet etter norsk rett beskytter miljøet mot plastforurensning. Teksten konsentrerer seg om plastforurensning som oppstår ved bruk av fôrslanger i plast ved mating av fisk i åpne merder.

Fremstillingen ble levert som en 30-poengs masteroppgave ved Universitetet i Oslo semesteret våren 2020. Avhandlingen er gjengitt slik den forelå ved sensur. Plastforurensning som miljøproblem skaper stadig økende interesse. Store miljøorganisasjoner har satt søkelys på miljøproblemet. Med avhandlingen ønsket jeg å undersøke plastforurensning fra oppdrettsnæringen fra en rettslig synsvinkel. Min motivasjon for avhandlingen er forankret i min faglige interesse for miljørett og ønsket om å lære mer om forurensningsmessige reguleringer av oppdrettsnæringen.

Jeg ønsker å takke min veileder Alla Pozdnakova for god veiledning, positivitet, engasjement og alltid tilgjengelighet. Videre vil jeg takke Hans Christian Bugge for gode innspill og inspirasjon. Min søster Kaja Marie Lurfaldet og min studievenninne June Buvarp fortjener også en takk for nøyaktig korrekturlesing.

Thea Kristine Lurfaldet, oktober 2020



# Innhold

1	INNLEDNING.....	7
1.1	Tema, bakgrunn og problemstilling.....	7
1.2	Begrepene «miljøet», «oppdrettsvirksomhet» og «plastforurensning».....	8
1.3	Plastforurensning ved bruk av fôrslanger.....	9
1.4	Internasjonale forpliktelser.....	11
1.5	Driftskrav og veien videre.....	12
1.6	Metode.....	14
2	KRAV TIL DRIFT ETTER AKVAKULTURLOVEN.....	20
2.1	Innledning.....	20
2.2	Akvakulturlovens virkeområde.....	20
2.3	Påbudet om «miljømessig forsvarlig» drift.....	21
2.3.1	Lovforarbeider og lovformålet.....	23
2.3.2	Tolkning i lys av miljørettslige prinsipper.....	27
2.3.3	Påbudets kontekstuelle sammenheng.....	28
2.3.4	Tolkning i lys av praksis.....	32
2.4	Beskytter påbudet om «miljømessig forsvarlig» drift mot plastforurensning?.....	34
3	KRAV TIL DRIFT ETTER FORURENSNINGSLOVEN.....	37
3.1	Innledning.....	37
3.2	Forurensningslovens virkeområde.....	37
3.3	Er plastforurensning fra fôrslanger «forurensning» etter forurensningsloven?.....	39
3.4	Forbudet mot forurensning.....	44
3.5	Er plastforurensning lovlig eller tillatt forurensning?.....	45
3.6	Påbudet om å treffe tiltak.....	53
4	VILKÅR TIL TILLATELSE SOM KRAV TIL DRIFT.....	58
4.1	Innledning.....	58
4.2	Kompetanse til å sette vilkår ved tillatelse.....	58
4.3	Hvilke vilkår kan settes?.....	59
4.4	Vilkår til utslippstillatelse med formål om å beskytte miljøet mot plastforurensning.....	61

5	RETTSPOLITISK VURDERING .....	64
5.1	Innledning .....	64
5.2	Krav til driften kan beskytte miljøet mot plastforurensning .....	64
5.3	Kritisk vurdering av driftskravene.....	65
5.4	Forslag til hvordan plastforurensning kan reguleres.....	67
	KILDELISTE.....	69



# 1 Innledning

## 1.1 Tema, bakgrunn og problemstilling

Tema for avhandlingen er rettslig regulering av plastforurensning fra oppdrettsnæringen. Plastforurensning kan forekomme i ulike faser av oppdrettsvirksomhetens drift. Fremstillingen konsentrerer seg om plastforurensning som oppstår i forbindelse med bruk av fôrslanger i plast. Innsiden av fôrslangen utsettes for slitasje som fører til at mikroplast slippes ut i havet. Mikroplast er plastpartikler på mindre enn fem millimeter.<sup>1</sup>

Slitasje på fôrslanger er én, blant mange, kilder til utslipp av mikroplast. Andre viktige utslippskilder er plast som frigjøres gjennom slitasje av bildekk og veimarkeringer, ved påføring, aldring og vedlikehold av plastbasert maling, ved vask av tekstiler og ved bruk av kosmetikk.<sup>2</sup> Bakgrunnen for at avhandlingen er avgrenset til plastforurensning ved bruk av fôrslanger, er at dette miljøproblemet har vært i fokus i nyere tid etter at Naturvernforbundet estimerte utslippet til over 300 tonn mikroplast per år.<sup>3</sup> Det har også vært en økt interesse rundt mikroplastens skadelige virkninger på miljøet.<sup>4</sup> Det er derfor et behov for å se plastforurensning ved bruk av fôrslanger fra en rettslig synsvinkel.

Problemstillingen for avhandlingen er hvorvidt krav til driften av oppdrettsvirksomhet etter norsk rett beskytter miljøet mot plastforurensning. Det er ingen eksplisitte reguleringer av plastforurensning i norsk rett. I avhandlingen skal det derfor tas utgangspunkt i krav til driften av oppdrettsvirksomhet som regulerer de forurensningsmessige sidene av driften, og vurdere hvorvidt de beskytter miljøet mot plastforurensning ved bruk av fôrslanger.

---

<sup>1</sup> Standal mfl. (2014) s. 8.

<sup>2</sup> Sundt, Schulze og Syversen (2014) s. 2–3.

<sup>3</sup> Naturvernforbundet (2017).

<sup>4</sup> Standal mfl. (2014) s. 8.

## 1.2 Begrepene «miljøet», «oppdrettsvirksomhet» og «plastforurensning»

Begrepet «miljøet» kan forstås som omgivelsene eller forholdene der en person, et dyr eller en plante lever eller opptrer.<sup>5</sup> I norsk rett er det ingen entydig forståelse av begrepet «miljøet». Forurensningsloven<sup>6</sup> gir en vid forståelse av miljø som omfatter mer enn naturmiljøet.<sup>7</sup> Forarbeidene til akvakulturloven<sup>8</sup> synes å legge en snevrere forståelse til grunn.<sup>9</sup> Når det i avhandlingen stilles spørsmål om hvorvidt krav til driften av oppdrettsvirksomhet beskytter «miljøet» mot plastforurensning, må begrepet forstås som naturmiljøet.

Oppdrett betyr å alle opp eller dyrke frem dyr eller planter.<sup>10</sup> Oppdrettsvirksomheten kan forstås som subjektet som driver oppdrett. Avhandlingen omhandler produksjon av akvakultur som er en form for oppdrett. Akvakulturloven § 2 definerer akvakultur som «akvatiske organismer» som skal forstås som «vannlevende dyr og planter». Fremstillingen avgrenses til produksjon av fisk i sjøanlegg, da denne formen for akvakultur er størst i Norge.<sup>11</sup> Temaet for avhandlingen er også mest relevant for slik oppdrett. Videre i fremstillingen vil uttrykket «oppdrettsvirksomhet» bli brukt om sjøanlegg for oppdrett av fisk, da dette er ordbruket som er mest språklig innarbeidet.

Begrepene plastforurensning og plastforsøpling kan begge brukes for å beskrive situasjonen hvor plast er uønsket i et miljø. I forurensningsloven skilles det mellom forurensning og forsøpling med avfall. Wang har uttalt at «[h]vis stoffet slippes ut i vann og blir blandet i vannet, vil det være forurensning. Hvis stoffe t/gjenstanden beholdes intakt slik det blir sluppet ut, vil det anses som avfall.»<sup>12</sup> Forståelsen underbygges av

---

<sup>5</sup> Beskrivelse av «environment» på språk- og ordboktjenesten lexico.com.

<sup>6</sup> Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

<sup>7</sup> Se avhandlingens kapittel 3.2 for tolkning av «miljø» i forurensningsloven.

<sup>8</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).

<sup>9</sup> Se f.eks. Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) Om lov om akvakultur (akvakulturloven) s. 53.

<sup>10</sup> Beskrivelse av «oppdrette» på språk- og ordboktjenesten ordnett.no.

<sup>11</sup> Misund (2019).

<sup>12</sup> Wang (2015) s. 52.

forarbeidene som gir samme vurderingstema i tilknytning til grunnen som resipient.<sup>13</sup> Mikroplast som slippes ut i havet gjennom fôrslanger har en konstant form og det vil derfor i utgangspunktet virke kunstig å karakterisere utslipp av mikroplast som «plastforurensning». Likevel er mikroplast små partikler som er vanskelig å kontrollere, oppdage og skille ut. Det er derfor naturlig å forstå mikroplasten som blandet i havet. Av den grunn vil begrepet «plastforurensning» bli brukt om utslipp av mikroplast fra fôrslanger. Hvorvidt plastforurensning er forurensning etter forurensningslovens legaldefinisjon, vil avklares senere i avhandlingen.<sup>14</sup>

### 1.3 Plastforurensning ved bruk av fôrslanger

Fiskene i sjøanlegg lever i spesielle bur i havet som kalles merder.<sup>15</sup> Merdene har notposer hvor fiskene svømmer.<sup>16</sup> Vanligvis har anleggene åpne merder slik at vannet strømmer fritt gjennom notposene. Fisken mates ved at pellets blåses gjennom fôrslangene til merdene ved hjelp av høyt trykk.<sup>17</sup> Fôringemetoden fører til slitasje på innsiden av fôrslangen som gjør at både pellets og mikroplast blåses ut i havet. Fordi merdene er åpne for vanngjennomstrømming, vil havet ta med seg mikroplasten. Slik bidrar oppdrettsvirksomhet til å øke mengden plast i havet.

Det er usikkert hvor store mengder mikroplast som tilføres havet gjennom fôrslanger. I 2017 estimerte Naturvernforbundet at oppdrettsnæringen sto for utslipp av over 300 tonn mikroplast til havet hvert år.<sup>18</sup> Forskningsprosjektet Havplast ble ledet av Salt i samarbeid med Nordlandsforskning og finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering.<sup>19</sup> I prosjektet ble det utført en undersøkelse som

---

<sup>13</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven) s. 93.

<sup>14</sup> Se avhandlingens kapittel 3.3 om plastforurensning fra fôrslanger er «forurensning» etter forurensningslovens definisjon.

<sup>15</sup> Skoglund mfl. (2017).

<sup>16</sup> *ibid.*

<sup>17</sup> *ibid.*

<sup>18</sup> Naturvernforbundet (2017).

<sup>19</sup> Johnsen mfl. (2019).

viste at Naturvernforbundets estimater var for høye. Basert på simulering ble det i undersøkelsen antatt at utslippet varierte fra ca. 10 tonn til ca. 100 tonn mikroplast hvert år.<sup>20</sup> I rapporten hvor undersøkelsen presenteres, er det likevel understreket at det er grunn til å tro at modellen underestimerer utslippet noe, og at det derfor bør foretas fysiske målinger av brukte fôrslanger for å få sikker kunnskap om omfanget.<sup>21</sup>

Det finnes lite kunnskap om mikroplastens virkninger på miljøet.<sup>22</sup> Likevel er det foretatt flere undersøkelser som viser at mikroplast kan ha negativ effekt. Effektene kan deles inn i kjemiske og fysiske effekter. Den kjemiske effekten innebærer at mikroplast både selv inneholder kjemiske tilsetningsstoffer, og har evne til å absorbere miljøgifter i havet.<sup>23</sup> Ved inntak, kontakt eller innånding av mikroplast kan kjemikalier og miljøgifter overføres til organismer.<sup>24</sup> En slik prosess kan føre til bioakkumulasjon av stoffene, og gjennom næringskjeden kan stoffene overføres til høyere trofiske nivåer.<sup>25</sup> Det er derfor grunn til å frykte at også mennesker inntar stoffene gjennom mat.<sup>26</sup>

Under en vinterstorm i 1992 ble en konteiner med badeender av plast skylt på havet fra et lasteskip, og senere ble badeendene funnet igjen over hele verden.<sup>27</sup> Historien om badeendenes reise viser hvordan plast følger havstrømmene til steder langt fra utslippskilden. Mikroplastens kjemiske effekt gjør at kjemikalier og miljøgifter som fraktes med platen kan utsette uberørt miljø for skade.<sup>28</sup>

Det er utført enkeltundersøkelser som viser at mikroplast kan ha negativ fysisk effekt. Inntak av mikroplast kan føre til nedsatt næringsomsetning på grunn av metthetsfølelse og blokkering av fordøyelsessystemet

---

<sup>20</sup> Vangelsten mfl. (2019) s. 56.

<sup>21</sup> *ibid.*

<sup>22</sup> Standal mfl. (2014) s. 8.

<sup>23</sup> *ibid.* s. 13.

<sup>24</sup> Nerland mfl. (2014) s. 45.

<sup>25</sup> *ibid.* s. 48.

<sup>26</sup> *ibid.*

<sup>27</sup> Abbing (2018) s. 27.

<sup>28</sup> Standal mfl. (2014) s. 13.

hos organismer.<sup>29</sup> Videre har en studie vist endring i gener som regulerer reproduksjon.<sup>30</sup> Undersøkelsene er foretatt på mindre organismer, da det er etiske utfordringer ved å fange et tilstrekkelig antall større pattedyr for å utføre tilsvarende undersøkelser.<sup>31</sup> Det er likevel antatt at lignende virkninger kan forekomme hos større dyr. Selv om det foreligger enkeltundersøkelser som viser mikroplastens negative effekter på organismer, er de mer overordnede effektene på miljøet ikke avklart.<sup>32</sup> Usikkerhet om mikroplastens virkninger på miljøet bør imidlertid være grunn til å sette inn tiltak, herunder rettslige reguleringer.<sup>33</sup>

Mikroplast kan brytes ned i naturen, men det er først når platen har vært utsatt for slitasje i lang tid at nedbrytningsprosessen starter.<sup>34</sup> Det gjør at plast hopper opp i havet, og på grunn av mikroplastens størrelse er den vanskelig å fjerne.<sup>35</sup> I en rapport fra World Economic Forum fremgår det at hvis produksjonen av plast fortsetter i samme hastighet, vil platen i havet veie mer enn fisken i år 2050.<sup>36</sup> Det er likevel viktig å minne om at selv om plast har negativ virkning på miljøet, er materialet et produkt som har revolusjonert vår verden. Plast er billig, lett og svært slitesterkt. Trolig har introduksjonen av plast til oppdrettsnæringen gjort virksomheten mer lønnsom og effektiv.

## 1.4 Internasjonale forpliktelser

Plastforurensning er et globalt miljøproblem og internasjonalt samarbeid er derfor nødvendig. Badeendenes reise rundt jorda viser problemets globale utstrekning. Likevel finnes ingen overordnet internasjonal avtale om plastforurensning. Norge er imidlertid bundet av konvensjoner som regulerer generell forurensning av det marine miljø. De folkerettslige

---

<sup>29</sup> Standal mfl. (2014) s. 13.

<sup>30</sup> Nerland mfl. (2014) s. 52.

<sup>31</sup> *ibid.* s. 53.

<sup>32</sup> Standal mfl. (2014) s.14.

<sup>33</sup> Se avhandlingens kapittel 1.6 for føre-var-prinsippet.

<sup>34</sup> Andersen (2019) s. 49–51.

<sup>35</sup> Nerland mfl. (2014) s. 18.

<sup>36</sup> World Economic Forum (2016) s. 7.

forpliktelsene gir ikke direkte driftskrav til oppdrettsnæringen, men kravene kan påvirkes ved at det vedtas lovgivning som et virkemiddel for å oppfylle forpliktelsene.

Norge er bundet av Havrettskonvensjonen<sup>37</sup> som pålegger statene en generell plikt til å verne og bevare det marine miljø.<sup>38</sup> For dette formål er statene forpliktet å treffe alle nødvendige tiltak for å hindre, begrense og kontrollere forurensning fra alle kilder.<sup>39</sup> Gjennom OSPAR-konvensjonen<sup>40</sup> er Norge gitt mer konkrete plikter. Konvensjonen pålegger partene å underlegge forurensning tillatelse eller regulering av kompetente myndigheter, og til å føre tilsyn med overholdelsen.<sup>41</sup> I norsk rett er dette blant annet gjennomført ved forurensningsloven. Mange av de miljørettslige prinsippene, som er underliggende for lovgivning og som brukes som retningslinjer for tolkning, er utviklet internasjonalt. Som følge av dette har kravene pålagt oppdrettsvirksomhet en internasjonal side. På grunn av avhandlingens ramme vil det ikke bli redegjort nærmere for internasjonale forpliktelser. Likevel er det viktig å bemerke at det skjer en utvikling internasjonalt innenfor området plastforurensning.

## 1.5 Driftskrav og veien videre

Avhandlingens problemsstilling er som nevnt hvorvidt krav til driften av oppdrettsvirksomhet etter norsk rett beskytter miljøet mot plastforurensning. Det er derfor nødvendig innledningsvis å forklare nærmere hva som menes med krav til driften, hva som er det rettslige grunnlaget for kravene, og hvilke krav som skal vurderes nærmere i avhandlingen.

Oppdrettsvirksomhetens driftskrav omfatter alle påbud og forbud virksomheten er forpliktet til å overholde underveis i driften. Påbud

---

<sup>37</sup> United Nations convention on the law of the sea, Montego Bay 10. desember 1982 (Havrettskonvensjonen).

<sup>38</sup> Havrettskonvensjonen artikkel 192.

<sup>39</sup> Havrettskonvensjonen artikkel 194.

<sup>40</sup> Convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic, Paris 22. september 1992 (OSPAR-konvensjonen).

<sup>41</sup> OPSAR-konvensjonen vedlegg I artikkel 2.

kan defineres som det «man har plikt til å foreta seg»<sup>42</sup>, og forbud som det «man har plikt til å la være»<sup>43</sup> å foreta seg. Pliktene kan både være generelle og individuelle. Tilsynsorganer fører tilsyn med oppdrettsanleggenes overholdelse av de generelle og individuelle pliktene til driften. Det faller utenfor avhandlingens ramme å behandle forvaltningens tilsynskompetanse og konsekvensene av pliktbrudd. Avhandlingen skal vurdere hvorvidt driftskravene beskytter miljøet mot plastforurensning etter sitt innhold.

Oppdrettsnæringen er i norsk rett pålagt omfattende generelle plikter knyttet til hvordan driften skal utøves. At pliktene er generelle betyr at de gjelder for alle oppdrettsvirksomheter. Generelle plikter som regulerer de forurensningsmessige sidene av virksomheten følger av akvakulturloven og forurensningsloven. Det er krav til driften som fremgår av disse to lovene avhandlingen skal vurdere nærmere.

Individuelle plikter til driften kan gis som vilkår ved tillatelser som må foreligge for å kunne etablere oppdrettsvirksomhet. Pliktene er individuelle fordi kun innehaver av den aktuelle tillatelsen er forpliktet. Selv om avhandlingen konsentrerer seg om driftsfasen av oppdrettsvirksomhet, er det nødvendig å gi en kort omtale av etableringsfasen, da vilkår som settes ved tillatelsene omfattes av virksomhetens driftskrav.

Akvakulturloven § 4 første ledd bestemmer at «[d]epartementet kan gi tillatelse til å drive akvakultur (akvakulturtillatelse) etter §§ 6 og 7.» Ifølge andre ledd kan ingen «drive akvakultur uten å være registrert som innehaver av akvakulturtillatelse i akvakulturregisteret, jf. § 18 første ledd». Det stilles følgelig et krav til akvakulturtillatelse for å drive oppdrettsvirksomhet. Etter akvakulturloven § 5 første ledd gir tillatelsen «rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang». For tillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret gis tillatelse til produksjon, og bruk av lokalitet i ulike vedtak.<sup>44</sup> Det er fordi

---

<sup>42</sup> Eckhoff og Smith (2018) s. 47.

<sup>43</sup> *ibid.*

<sup>44</sup> Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) § 8.

slike tillatelser er begrenset i antall.<sup>45</sup> Likevel må begge vedtak foreligge for å kunne etablere oppdrettsvirksomhet.

Vilkårene for at myndighetene kan gi tillatelse til bruk av lokalitet, følger av akvakulturloven § 6. Fire kumulative vilkår må være oppfylt for å gi tillatelse. Et av vilkårene er at det må være gitt tillatelser som kreves etter matloven<sup>46</sup>, forurensningsloven, havne- og farvannsloven<sup>47</sup> og vannressursloven<sup>48</sup>. Vilkåret viser at det må foreligge en rekke offentlige tillatelser før oppdrettsvirksomhet kan etableres.

Ved tillatelsene som må foreligge, kan det settes vilkår som pålegger individuelle plikter til driften. Kompetansen til å sette vilkår har hjemmel i lovgivning eller i den forvaltningsrettslige vilkårs læren. Vilkår som har betydning for de forurensningsmessige sidene av driften, gis i hovedsak ved tillatelse etter forurensningsloven. Det skal derfor i avhandlingen fokuseres på vilkår som kan settes ved slik tillatelse.

I avhandlingen skal det først i kapittel 2 og 3 vurderes hvorvidt akvakulturloven og forurensningsloven stiller krav til driften av oppdrettsvirksomhet som beskytter miljøet mot plastforurensning. Deretter skal det i kapittel 4 vurderes hvorvidt det kan settes krav til driften som beskytter miljøet mot plastforurensning, som vilkår ved tillatelse. Avslutningsvis i kapittel 5 skal det gis en kort rettspolitisk vurdering.

## 1.6 Metode

De generelle kravene til driften som avhandlingen skal vurdere, fremgår som nevnt av akvakulturloven og forurensningsloven. For å vurdere hvorvidt kravene beskytter miljøet mot plastforurensning, må gjeldende rett fastlegges. I avhandlingen tas det utgangspunkt i en alminnelig språklig forståelse av ordlyden. Flere av lovbestemmelsene har vid ordlyd, noe som gjør det nødvendig å bruke også andre rettskilder for tolkningen.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Se akvakulturloven § 7, jf. laksetildelingsforskriften § 14.

<sup>46</sup> Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

<sup>47</sup> Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).

<sup>48</sup> Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).

<sup>49</sup> Eckhoff (2001) s. 58.



Forarbeidene til akvakulturloven og forurensningsloven tematiserer ikke plastforurensning, men de er likevel relevante for å fastlegge gjeldende rett. Avhandlingen vil særlig legge vekt på lovproposisjonene<sup>50</sup>, men også lovutkastet<sup>51</sup> til forurensningsloven vil tillegges vekt. Lovutkastet og lovproposisjonen til forurensningsloven er av eldre alder, men på grunn av deres generelle tilnærming er de fremdeles relevante. Både akvakulturloven og forurensningsloven har formålsbestemmelser som presiseres grundig i forarbeidene. Avhandlingen vil legge opp til en tolkning som fremmer lovformålene.

Fordi det ikke finnes rettspraksis om avhandlingens problemsstilling, legges det stor vekt på forarbeidene og lovformålene. Rettspraksis skal imidlertid tillegges vekt hvor det er relevante avgjørelser for tolkningen. Juridisk litteratur brukes i avhandlingen til å underbygge tolkningsresultater forankret i andre rettskilder.

I arbeidet med forurensningsloven ble aktuelle fylkesmenn kontaktet. De ble stilt spørsmål om utslipp av plast er en forurensningskomponent som oppgis i søknad om utslippstillatelse, og hvorvidt de selv anser utslipp av plast som en kjent utslippskomponent når vedtak om tillatelse treffes. Tilbakemeldingene er sammen med en rekke vedtak fra fylkesmannen funnet relevante for å avgjøre om plastforurensning ved bruk av fôrslanger, er omfattet av utslippstillatelser. I tolkning av akvakulturloven brukes praksis fra Fiskeridirektoratet for å underbygge tolkningsresultater allerede forankret i andre rettskilder.

De individuelle kravene til driften av oppdrettsvirksomhet gis som nevnt av forvaltningen som vilkår til tillatelse. Derfor blir problemstillingen om hvorvidt krav til driften beskytter miljøet mot plastforurensning, et spørsmål om hvorvidt det kan settes krav som beskytter miljøet mot plastforurensning som vilkår. Det forutsetter en fastlegging av forvaltningens kompetanse til å sette vilkår. Avhandlingen vil for denne fastleggingen i større grad bruke juridisk litteratur, fordi den

---

<sup>50</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) og Ot.prp. nr. 11 (1979–1980).

<sup>51</sup> NUT 1977: 1 Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver.

forvaltningsrettslige vilkårs læren er utviklet gjennom juridisk litteratur og rettspraksis.<sup>52</sup>

Det som er metodisk spesielt i avhandlingen er betydningen av Grunnlovens<sup>53</sup> miljøbestemmelse og de miljørettslige prinsippene. Innledningsvis er det derfor nødvendig å redegjøre nærmere for innholdet i disse, da de vil bli brukt som relevante rettskilder i avhandlingen.

Begrepet «rettslig prinsipp» har ingen entydig definisjon i norsk rett. Prinsipper gir ofte uttrykk for en verdi eller et hensyn og kan komme direkte eller indirekte til uttrykk i lovbestemmelser.<sup>54</sup> Miljørettslige prinsipper har ulike virkninger. De kan være underliggende for ny lovgivning, fungere som retningslinje for tolkning, og gi relevante og pliktige hensyn i skjønnsutøvelse.<sup>55</sup> Det er særlig prinsippet om bærekraftig utvikling, føre-var-prinsippet og prinsippet om respekt for naturens tålegrense som er relevante for avhandlingen. Disse prinsippene kommer implisitt til uttrykk i Grunnlovens miljøbestemmelse.

Grunnloven er overordnet annen lovgivning. Dersom det er motstrid med Grunnloven, må bestemmelser i lovgivning vike.<sup>56</sup> En konsekvens er at Grunnloven får relevans for tolkningen. For å forhindre motstrid vil lovgivning tolkes i overensstemmelse med Grunnloven.<sup>57</sup> Fordi de miljørettslige prinsippene kommer implisitt til uttrykk gjennom Grunnlovens miljøbestemmelse, får de også av den grunn relevans for lovtolkning. I det videre skal det med utgangspunkt i Grunnloven redegjøres for innholdet i de nevnte miljørettslige prinsippene.

Grunnlovens miljøbestemmelse følger av Grunnloven § 112 og lyder følgende:

---

<sup>52</sup> Eckhoff og Smith (2018) s. 417.

<sup>53</sup> Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.

<sup>54</sup> Bugge (2019) s. 147.

<sup>55</sup> Backer (2012) s. 53.

<sup>56</sup> Se Innst. S. nr. 163 (1991–1992) s. 5 til Grunnlovens tidligere miljøbestemmelse, § 110b. Forarbeidet er relevant for nåværende § 112 fordi den er ment å videreføre gjeldende rett, jf. Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 245.

<sup>57</sup> Se Innst. S. nr. 163 (1991–1992) s. 6.

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»

Borgarting Lagmannsrett har nylig tolket bestemmelsen.<sup>58</sup> I avgjørelsen ble det lagt til grunn at første ledd gir individuelle rettigheter som kan påberopes for domstolene.<sup>59</sup> Dersom lovgivning skal tolkes i overensstemmelse med Grunnloven, må tolkningsresultatet kunne ivareta rettighetene. Ifølge bestemmelsen har enhver «rett til et miljø som sikrer helsen». Videre gis enhver rett til en «natur der produksjonsevne og mangfold bevares».

Vernet av naturens produksjonsevne og mangfold forutsetter at naturen ikke utsettes for belastning som overskrider dens tålegrense. På denne måten kommer prinsippet om respekt for naturens tålegrense implisitt til uttrykk i Grunnloven. Tålegrensen må trekkes der påvirkningen medfører uopprettelige skader.<sup>60</sup> For å kunne vurdere hvilken påvirkning naturen utsettes for, er det nødvendig at alle påvirkninger vurderes samlet. En følge av dette er at prinsippet om respekt for naturens tålegrense har en side til prinsippet om samlet belastning. I tilknytning til utslipp av mikroplast medfører prinsippene at enkeltutslipp ikke kan vurderes isolert mot tålegrensen. Alle utslipp, i tillegg til øvrig påvirkning, må vurderes samlet.

Prinsippet om respekt for naturens tålegrense er en viktig konsekvens av prinsippet om bærekraftig utvikling.<sup>61</sup> Prinsippet om bærekraftig utvikling kommer til uttrykk i Grunnlovens miljøbestemmelse gjennom

---

<sup>58</sup> LB-2018-60499. Avgjørelsen er anket, og anken er tillatt fremmet for Høyesterett, se HR-2020-841-U.

<sup>59</sup> LB-2018-60499 punkt 2.2.

<sup>60</sup> Bugge (2019) s. 60.

<sup>61</sup> Se lignende forståelse i Bugge (1999) s. 70.

ordlyden «[n]aturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterlekten.» I forarbeidene til den tidligere miljøbestemmelsen i Grunnloven, er det gitt uttrykk for at bestemmelsen skulle gi rettslig virkning til anbefalingene som Verdenskommisjon for miljø og utvikling la til grunn i rapporten Vår felles fremtid.<sup>62</sup>

I rapporten er bærekraftig utvikling definert som en «utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov»<sup>63</sup>. Rapporten legger vekt på å løse globale økonomiske og sosiale problemer innenfor grensene som miljøet setter. Det innebærer at miljø- og naturressursene ikke må overforbrukes. Ressursutnyttelsen skal sikre både nåværende og fremtidige generasjoners grunnbehov.

Det kan være vanskelig å påse at naturen disponeres etter prinsippet om bærekraftig utvikling. Hvorvidt naturmiljøet tåler påvirkningen kan være usikkert på grunn av manglende kunnskap om virkninger. Føre-var-prinsippet håndterer usikkerhet om virkningene av miljøproblemer.<sup>64</sup> Som følge av dette er føre-var-prinsippet også en konsekvens av prinsippet om bærekraftig utvikling,<sup>65</sup> og har derfor en forankring i Grunnloven. Prinsippet kommer til uttrykk i Rio-erklæringens<sup>66</sup> prinsipp 15 som lyder følgende:

«In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.»

---

<sup>62</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–1992) s. 3–4.

<sup>63</sup> Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987) s. 42.

<sup>64</sup> Bugge (2019) s. 62.

<sup>65</sup> Se lignende forståelse i Bugge (1999) s. 78.

<sup>66</sup> The Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro 5. juni 1992 (Rio-erklæringen).

Bugge har lagt til grunn at prinsippet har en prosessuell og substansiell side.<sup>67</sup> Den prosessuelle siden innebærer at en påvirkning må utredes for å identifisere usikkerheten av virkningene.<sup>68</sup> Den substansielle siden av prinsippet har en offensiv og en defensiv side.<sup>69</sup> Den offensive siden innebærer at usikkerhet om miljøpåvirkning er grunn til å sette inn tiltak for å motvirke miljøpåvirkning som gir uopprettelige skader.<sup>70</sup> Den defensive siden innebærer at usikkerhet om miljøpåvirkning taler imot å sette i gang aktiviteter som kan gi negativ miljøpåvirkning.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Bugge (2019) s. 102.

<sup>68</sup> *ibid.*

<sup>69</sup> *ibid.* s. 268.

<sup>70</sup> *ibid.*

<sup>71</sup> *ibid.*

## 2 Krav til drift etter akvakulturloven

### 2.1 Innledning

Akvakulturloven er et naturlig utgangspunkt for spørsmål i tilknytning til oppdrettsvirksomhet. Problemstillingen for kapittelet er hvorvidt akvakulturloven stiller krav til driften av oppdrettsvirksomhet som beskytter miljøet mot plastforurensning. Akvakulturdriftsforskriften<sup>72</sup> gir utfyllende bestemmelser om driften. Det er ingen bestemmelser som direkte regulerer plastforurensning. Vurderingen skal derfor ta utgangspunkt i det generelle påbudet om «miljømessig forsvarlig» drift som følger av akvakulturloven § 10 første ledd.

En forutsetning for at akvakulturloven gir driftskrav som beskytter miljøet mot plastforurensning, er at loven kommer til anvendelse. Lovens virkeområde skal vurderes i kapittel 2.2. Deretter skal det redegjøres for innholdet i påbudet om «miljømessig forsvarlig» drift i kapittel 2.3. Til slutt skal det drøftes om påbudet beskytter miljøet mot plastforurensning i kapittel 2.4.

### 2.2 Akvakulturlovens virkeområde

Akvakulturloven gjelder ifølge akvakulturloven § 2 første ledd «produksjon av akvatiske organismer (akvakultur)». Akvatiske organismer defineres i bestemmelsen som «vannlevende dyr og planter». Fisk som produseres i oppdrettsanlegg er et vannlevende dyr. Som produksjon regnes ifølge bestemmelsen «ethvert tiltak for å påvirke levende akvatiske organismers vekt, størrelse, antall, egenskaper og kvalitet». Bruk av fôrslanger under driften av oppdrettsvirksomhet vil være et tiltak som påvirker fiskens «vekt, størrelse, antall, egenskaper og kvalitet».

---

<sup>72</sup> Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften).

Akvakulturloven § 3 første ledd bokstav a bestemmer at loven gjelder «i territorialfarvannet». Ifølge territorialfarvannsloven<sup>73</sup> § 1 første ledd består Norges territorialfarvann av sjøterritoriet og indre farvann. Etter territorialfarvannsloven § 2 første ledd er den ytre grensen for norsk sjøterritorium 12 nautiske mil fra grunnlinjen. Sjøanlegg er i dag plassert innenfor denne grensen,<sup>74</sup> og akvakulturloven kommer derfor til anvendelse.

## 2.3 Påbudet om «miljømessig forsvarlig» drift

Akvakulturloven § 10 første ledd lyder følgende:

«Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte.»

Ifølge forarbeidene er påbudet «rettet mot den ansvarlige for akvakulturproduksjonen»<sup>75</sup>. Det er naturlig å forstå den «ansvarlige for akvakulturproduksjonen» som den som eier eller driver oppdrettsvirksomheten. Det fremgår videre av forarbeidene at bestemmelsen «er et pålegg om at alle sider ved virksomheten skal være miljømessig forsvarlig»<sup>76</sup>. Bestemmelsen kan som følge av dette forstås som et generelt påbud som stiller krav til driften av oppdrettsvirksomhet.

Kravet som stilles, er at driften er «miljømessig forsvarlig». At driften skal være «miljømessig forsvarlig» innebærer at driften må være betryggende i forhold til miljøet. Mer presist betyr dette at den ansvarlige må påse at driftens påvirkning på miljøet er innenfor det forsvarlige. Problemstillingen er hvorvidt kravet beskytter miljøet mot plastforurensning ved bruk av fôrslanger. For å besvare problemstillingen må det først avklares om plastforurensning omfattes av påbudet, og hvor forsvarlighetstærskelen skal trekkes.

---

<sup>73</sup> Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone [territorialfarvannsloven].

<sup>74</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2018) s. 58.

<sup>75</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 65.

<sup>76</sup> *ibid.*

Ifølge forarbeidene medfører bestemmelsen at «alle aktiviteter som har betydning for miljø skal foregå på en forsvarlig måte i alle faser av produksjonen»<sup>77</sup>. Videre følger det at «alle sider ved virksomheten skal være miljømessig forsvarlig»<sup>78</sup>. Ved at forarbeidene bruker uttrykkene «alle aktiviteter som har betydning for miljø» og «alle sider ved virksomheten», er det naturlig å forstå påbudet til å omfatte alle sider ved driften. Det er presisert i forarbeidene at «[m]ed miljømessig forsvarlig menes at driften skal være forsvarlig både i forhold til forurensning og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold.»<sup>79</sup> Som følge av dette omfatter påbudet de forurensningsmessige sidene ved driften, herunder plastforurensning. Spørsmålet i det videre er hvor forsvarlighetstærskelen skal trekkes.

Ordlyden gir ikke veiledning for hva som er «miljømessig forsvarlig» drift. Ifølge forarbeidene gir bestemmelsen en rettslig standard.<sup>80</sup> Knoph har forklart rettslige standarder som lovgivning hvor normen ikke lenker:

«avgjørelsen til bestemte og konkrete kriterier som kan konstateres i den ytre verden, sikkert og entydig. Heller ikke lar den dommeren avgjøre hvert enkelt tilfelle helt etter sitt eget hode. Den gir ham et direktiv med på veien, idet den henviser til en målestokk som kan brukes ved pådømmelsen, og som den forutsetter dommeren kjenner og har hjelp av»<sup>81</sup>.

Knophs uttalelse kan forstås slik at det må foretas en skjønnsmessig vurdering av de konkrete forholdene i saken opp mot målestokken.<sup>82</sup> For å avgjøre om driften er «miljømessig forsvarlig», må det derfor foretas en konkret skjønnsmessig vurdering av driften opp mot forsvarlighetskravet.

Når det gjelder fastlegging av målestokken har Knoph lagt til grunn at rettslige standarder er en del av den positive retten, noe som gjør at

---

<sup>77</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 64.

<sup>78</sup> *ibid.* s. 65.

<sup>79</sup> *ibid.* s. 64.

<sup>80</sup> *ibid.*

<sup>81</sup> Knoph (1939) s. 2.

<sup>82</sup> Se lignende forståelse av lovregler som forutsetter et dommerskjønn i Andenæs (2009) s. 18.



innholdet må klargjøres ut fra positivrettslig materiale.<sup>83</sup> Det betyr i utgangspunktet at rettslige standarder må tolkes på samme måte som andre rettslige begreper.<sup>84</sup> Et kjennetegn ved rettslige standarder er imidlertid at innholdet er dynamisk. Forarbeidene underbygger den dynamiske egenskapen til kravet ved å uttrykke at «[h]va som anses som forsvarlig vil kunne endres over tid i takt med økende kunnskap og teknologisk utvikling.»<sup>85</sup> Det er til forskjell fra andre rettslige begreper som i utgangspunktet skal tolkes i tråd med språkbruken da loven ble gitt.<sup>86</sup>

I det videre skal forsvarlighetsterskelen «miljømessig forsvarlig» fastlegges med utgangspunkt i lovforarbeider og lovformålet (kapittel 2.3.1), i lys av miljørettslige prinsipper (kapittel 2.3.2), i den kontekstuelle sammenhengen (kapittel 2.3.3), og i lys av praksis (kapittel 2.3.4).

### 2.3.1 Lovforarbeider og lovformålet

Forarbeidene presiserer at:

«Akvakultur vil etter sin art ha innvirkning på miljøet. Tillatelse til akvakultur innebærer at myndighetene aksepterer en viss påvirkning på det omkringliggende miljø. Kravet til forsvarlighet setter grensen for akseptert påvirkning ved skadelige konsekvenser.»<sup>87</sup>

Uttalelsen kan forstås slik at ikke enhver påvirkning på miljøet vil gå ut over det som er forsvarlig. En forutsetning for å kunne ha en oppdrettsnæring i Norge er at det må tillates en viss påvirkning. Det må derfor være praktisk mulig å drifte et oppdrettsanlegg uten å bryte forsvarlighetsterskelen.

---

<sup>83</sup> Knoph (1939) s. 31–32.

<sup>84</sup> Se lignende forståelse i Høgberg (2016) s. 291.

<sup>85</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 64.

<sup>86</sup> Eckhoff (2001) s. 61.

<sup>87</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 64.

Ifølge forarbeidene medfører plikten at «akvakultur skal drives slik at produksjonen ikke på noe tidspunkt fører til vesentlige negative effekter på miljøet»<sup>88</sup>. En naturlig språklig forståelse av uttalelsen er at den gir uttrykk for hvilken miljøpåvirkning som ikke er forsvarlig. Som følge av dette bør terskelen for forsvarlig miljøpåvirkning trekkes ved «vesentlige negative effekter». Det medfører at drift som gir negativ miljøpåvirkning er tillatt så lenge effektene ikke er vesentlige.

Ordlyden «vesentlige negative effekter» taler for at forsvarlighetstærskelen er høy. Det gjør at det skal mye til før påvirkning på miljøet ikke regnes som forsvarlig. Tolkning i lys av lovformålet kan bidra til å konkretisere terskelen nærmere.

Akvakulturloven § 1 angir lovens formål som lyder følgende:

«Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskapning på kysten.»

En naturlig tolkning av bestemmelsen er at loven har to hovedformål.<sup>89</sup> Det første er å «fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling», og det andre er å «bidra til verdiskapning på kysten». Det er det første formålet som er mest relevant for å fastsette forsvarlighetstærskelen.

At loven skal «fremme akvakulturnæringens lønnsomhet» må innebære at næringen reguleres på en måte som gir mulighet for overskudd. Dette legges også til grunn av forarbeidene som uttaler at «[l]oven skal legge til rette for at akvakulturnæringen skal kunne skape verdier og selv ha ressurser til videre utvikling.»<sup>90</sup> Ifølge forarbeidene innebærer «konkurransekraft» blant annet at «loven tar sikte på å bidra til bedre rammebetingelser for næringen i et internasjonalt perspektiv»<sup>91</sup>. Det betyr at næringen må sikres like gode rammebetingelser som andre lands aktører for å være konkurransedyktig.

---

<sup>88</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 64.

<sup>89</sup> Se lignende forståelse i Gjelsvik og Holger Dale (2010) s. 20.

<sup>90</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 53.

<sup>91</sup> *ibid.*

Lovformålet om å «fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft» taler i utgangspunktet for en høy forsvarlighetsterskel. På den andre siden vil dårlig ivaretagelse av miljø også kunne begrense lønnsomhet og konkurransekraft. Forarbeidene gir som eksempel at miljøreguleringene kan ha betydning for næringens omdømme.<sup>92</sup> Et godt omdømme vil igjen kunne gi bedre omsetning. I tillegg er gode miljøforhold en forutsetning for produkter med god kvalitet.<sup>93</sup> Det taler for å trekke terskelen noe lavere.

Lønnsomhet og konkurransekraft skal ifølge lovformålet fremmes «innenfor rammene av en bærekraftig utvikling». En naturlig forståelse av ordlyden er at rammene av en bærekraftig utvikling setter grensene for næringens utvikling.

Jerkø har uttalt at «miljømessig forsvarlig» minner om «miljøtilpasset produksjon»,<sup>94</sup> som var den opprinnelige formuleringen i formålsbestemmelsen i høringsutkastet til loven.<sup>95</sup> Etter høringsrunden ble «miljøtilpasset produksjon» erstattet med «bærekraftig utvikling». Jerkø legger til grunn at kravet om «miljømessig forsvarlig» innebærer «at det kan gis tillatelse til akvakultur som er miljømessig forsvarlig, men som ikke er innenfor rammene av en bærekraftig utvikling»<sup>96</sup>. Dette begrunner han med at «lovens formål egentlig er en miljøtilpasset produksjon»<sup>97</sup>, men at «bærekraftig utvikling» ble valgt fordi departementet mente det var et mer sentralt og etablert begrep.<sup>98</sup> Derfor kan det virke som at begrepet ble brukt synonymt.<sup>99</sup> Om innholdet av de to begrepene uttaler Jerkø følgende:

««Rammene av en bærekraftig utvikling» stiller nemlig opp et kriterium som er eksternt i forhold til oppdrettsnæringen. Det kan

---

<sup>92</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 53.

<sup>93</sup> Gjelsvik og Holger Dale (2010) s. 73.

<sup>94</sup> Jerkø (2009) s. 381.

<sup>95</sup> Jerkø (2009) s. 380.

<sup>96</sup> Jerkø (2009) s. 381.

<sup>97</sup> *ibid.*

<sup>98</sup> *ibid.*

<sup>99</sup> *ibid.*

tenkes at det innenfor disse rammene ikke er rom for akvakultur, eller i det minste mindre rom enn det som fra norsk politisk hold har vært ansett forsvarlig. I motsetning til et slikt kriterium forutsetter kriteriet om «miljøtilpasset produksjon» at det er rom for akvakultur; akvakulturen skal drives videre uansett, men den skal (i en viss utstrekning) tilpasses miljøet.»<sup>100</sup>

Dersom det egentlige formålet er «miljøtilpasset produksjon», må kravet om «miljømessig forsvarlig» drift tolkes i lys av innholdet i dette begrepet. Det vil medføre at driften må tilpasses miljøet, men at den ikke nødvendigvis trenger å være bærekraftig. En slik forståelse synes ikke å legges til grunn i forarbeidene som uttaler at bærekraftig utvikling:

«innebærer at næringens vekst skal skje innenfor de grenser som naturen setter. Dette betyr at også den videre utviklingen av næringen skal skje slik at naturens struktur, funksjon og produktivitet bevares, blant annet som grunnlag for å ivareta fremtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstille sine behov»<sup>101</sup>.

Fordi forarbeidene uttaler at «bærekraftig utvikling» innebærer at veksten skal skje «innenfor de grenser som naturen setter» må det ligge noe mer i «bærekraftig utvikling» enn at oppdrettsvirksomhet skal tilpasses miljøet. Naturens grenser må kunne medføre at det er tilfeller hvor det ikke er rom for oppdrettsvirksomhet. Dette taler mot at det egentlige formålet med loven er «miljøtilpasset produksjon».

Kravet om «miljømessig forsvarlig» bør tolkes på en måte som best ivaretar lovformålet.<sup>102</sup> Det taler for at forsvarlighetsterskelen settes ved en «bærekraftig utvikling» som innebærer at naturen setter grensene, og ikke ved en «miljøtilpasset produksjon» som innebærer at driften bare skal tilpasses miljøet. Hva det innebærer at naturen setter grensene for forsvarlig drift, kan konkretiseres gjennom en tolkning i lys av miljørettslige prinsipper.

---

<sup>100</sup> Jerkø (2009) s. 381.

<sup>101</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 53.

<sup>102</sup> Se Eckhoff (2001) s. 104.

### 2.3.2 Tolkning i lys av miljørettslige prinsipper

Innledningsvis er det i avhandlingen redegjort for hvordan miljørettslige prinsipper kan brukes til å tolke lovgivning.<sup>103</sup> Det ble understreket at prinsippenes relevans for tolkningen forsterkes av forankringen i Grunnloven. Prinsippet om bærekraftig utvikling, prinsippet om respekt for naturens tålegrense og føre-var-prinsippet ble omtalt. I det videre skal kravet om «miljørettslig forsvarlig» drift tolkes i lys av nevnte prinsipper.

Forsvarlighetskravet tolket i lys av lovforarbeider tilsier at terskelen trekkes ved «vesentlige negative effekter». I lys av lovformålet bør terskelen trekkes ved en bærekraftig utvikling. Dette innebærer, i tråd med uttalelser i forarbeidene, at det er naturen som setter grensene.<sup>104</sup> Prinsippet om respekt for naturens tålegrense innebærer at naturens grenser må settes ved påvirkning som medfører uopprettelige skader. Dersom naturen vernes mot slike skader, vil den også være bedre i stand til å ivareta ressursgrunnlaget for fremtidige generasjoner, som er et sentralt element i prinsippet om bærekraftig utvikling.

Dersom kravet tolkes i lys av prinsippet om respekt for naturens tålegrense, taler prinsippet for at terskelen for «miljømessig forsvarlig» drift trekkes ved drift som påfører naturen uopprettelige skader. Tolkning i lys av prinsippet om samlet belastning taler for at alle faktorer som påvirker naturen må ses i sammenheng. Når det skal vurderes om driften overskrider terskelen, må derfor alle sider ved driften, i tillegg til ekstern påvirkning, vurderes samlet.

Det kan være vanskelig å vurdere driftens miljøpåvirkning fordi virkningene av driften kan være usikre. Føre-var-prinsippet innebærer at usikkerhet om virkningene taler imot å sette i gang tiltak som kan gi negative effekter, og taler for å sette inn tiltak for å motvirke negative følger. I vår sammenheng tilsier prinsippet at det må vises forsiktighet når det gjelder sider ved driften som har usikre virkninger.

---

<sup>103</sup> Se avhandlingens kapittel 1.6 for miljørettslige prinsipper.

<sup>104</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 53.

### 2.3.3 Påbudets kontekstuelle sammenheng

Det fremgår av forarbeidene at «[ø]vrige bestemmelser i kapittel III, Miljøhensyn kan således anses som spesialregler med krav for miljømessig forsvarlig drift.»<sup>105</sup> Det er naturlig å forstå uttalelsen som at overholdelse av de øvrige bestemmelsene kan bidra til å oppfylle kravet om «miljømessig forsvarlig» drift. Likevel må kravet om «miljømessig forsvarlig» drift forstås som en selvstendig plikt. Det betyr at kravet ikke nødvendigvis er oppfylt ved at de øvrige bestemmelsene overholdes.

For di de øvrige bestemmelsene kan bidra til å oppfylle kravet, kan de gi eksempler på hvilken drift som er «miljømessig forsvarlig». Knoph har lagt til grunn at en kilde til å klarlegge en rettslig standard er «[e]nkeltregler i loven der tydeligvis er utslag av samme tankegang som standarden, og derfor kan betraktes som konkrete eksempler på hvordan den er tenkt å virke.»<sup>106</sup> I det videre skal kravet om «miljømessig forsvarlig» drift tolkes i lys av de øvrige bestemmelsene i akvakulturloven kapittel III. Ingen av bestemmelsene får direkte betydning for plastforurensning, men de kan gi veiledning for hva som er relevante momenter i vurderingen av hvorvidt kravet beskytter mot plastforurensning. Av hensyn til avhandlingens ramme, vil kun bestemmelsene som har slik relevans omtales.

Akvakulturloven § 11 første ledd gir departementet kompetanse, til i forskrift eller enkeltvedtak, å kreve «nødvendige miljøundersøkelser for å dokumentere miljøstanden innenfor lokalitetens influensområde ved etablering, drift og avvikling av akvakultur». Ifølge andre ledd kan miljøundersøkelser omfatte blant annet «undersøkelser for å klarlegge om og hvordan akvakulturvirksomheten forårsaker, har forårsaket eller kan forårsake påvirkning på miljøet». Bestemmelsen gir grunnlag for at en miljøundersøkelse kan omfatte undersøkelser av hvordan miljøet påvirkes av plastforurensning. Selv om det i dag ikke kreves undersøkelse av slike forhold, taler bestemmelsen for at kravet om «miljømessig forsvarlig» drift innebærer å ha en viss kontroll over, eller kunnskap om, driftens miljøpåvirkning.

---

<sup>105</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 64.

<sup>106</sup> Knoph (1939) s. 32.

Ifølge akvakulturloven § 12 andre ledd skal «[i]nnretninger og utstyr som nyttes til aktiviteter som omfattes av denne lov ... være forsvarlig utformet, ha forsvarlige egenskaper og brukes med nødvendig aktsomhet.» Det fremgår av forarbeidene at «[s]elv om det ikke er fastsatt spesielle regler om bestemte forhold, plikter den som driver akvakultur å sikre at utstyret er forsvarlig.»<sup>107</sup> Bestemmelsens bidrag til å presisere kravet om «miljømessig forsvarlig» drift, er at hvorvidt den som driver akvakultur har sikret at utstyret er forsvarlig, kan få betydning for om driften er «miljømessig forsvarlig».

Akvakulturloven § 13 første ledd bestemmer at «[d]en som driver akvakultur skal ved helt eller delvis opphør av produksjonen foreta opprydning på lokaliteten og tilstøtende områder, herunder fjerning av organismer, innretninger og utstyr mv.» Plikten utfylles av akvakulturdriftsforskriften § 17 første ledd som bestemmer at «[a]kvakulturanlegg skal til enhver tid være ryddige.» En naturlig tolkning av pliktene i tilknytning til kravet om «miljømessig forsvarlig» drift, er at ryddige anlegg lettere oppfyller kravet. Rotete anlegg kan skape risiko for situasjoner med virkninger på miljøet som ikke er forsvarlige.

Redegjørelsen over viser at øvrige bestemmelser i akvakulturloven kan gi en viss veiledning for hvilken drift som er «miljømessig forsvarlig». Bestemmelsene taler for at den som driver akvakultur bør ha kontroll over, eller kunnskap om, driftens virkninger på miljøet. Videre bør det sørges for at utstyret er forsvarlig, og at anlegget er ryddig til enhver tid. Kravet om «miljømessig forsvarlig» drift kan også tolkes i sammenheng med bestemmelser i andre lover som har betydning for hvordan driften skal utøves.

Naturmangfoldloven § 6 pålegger enhver en generell aktsomhetsplikt. Ifølge forarbeidene gjelder plikten for private og offentlige, fysiske og juridiske personer.<sup>108</sup> Oppdrettsvirksomheten vil dermed omfattes av plikten. Det fremgår av forarbeidene at aktsomhetsplikten både har direkte virkning og kan «påvirke forståelsen og anvendelsen av andre

---

<sup>107</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 66.

<sup>108</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) s. 377.

regler»<sup>109</sup>. Plikten kan derfor brukes som veiledning for forståelsen av hva som er «miljømessig forsvarlig» drift. En drift som ikke overholder aktsomhetsplikten vil neppe være «miljømessig forsvarlig».

Aktsomhetsplikten pålegger enhver å «opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med målene i §§ 4 og 5». Det følger av bestemmelsen at dersom en aktivitet utføres i «henhold til en tillatelse av offentlig myndighet, anses aktsomhetsplikten oppfylt dersom forutsetningene for tillatelsen fremdeles er til stede». Det legges da til grunn at myndighetene har innarbeidet hensynet til naturmangfoldet i vurderingen av tillatelsen.<sup>110</sup>

Oppdrettsvirksomhet er en aktivitet som utføres i «henhold til en tillatelse av offentlige myndighet»<sup>111</sup>. Det fremgår av forarbeidene at «[f]or aktiviteter knyttet til virksomheten som ikke er uttrykkelig regulert i tillatelsen, gjelder aktsomhetsplikten etter § 6 på vanlig måte.»<sup>112</sup> Som følge av dette må utøvelse av aktiviteter under driften av oppdrettsvirksomhet som ikke er «uttrykkelig regulert» i en tillatelse, overholde aktsomhetsplikten.

En naturlig språklig forståelse av «uttrykkelig regulert» er at regulering av aktiviteten må komme til eksplisitt uttrykk i tillatelsen. Jeg er ikke kjent med at plastforurensning ved bruk av førslinger er uttrykkelig regulert i tillatelser som må foreligge for å drive oppdrettsvirksomhet. Plastforurensning er derfor en aktivitet som ikke er «uttrykkelig regulert» i tillatelse, og aktsomhetsplikten gjelder følgelig for slik aktivitet.

I aktsomhetsplikten ligger det ifølge forarbeidene «en plikt til å søke å gjøre seg kjent med hvilke naturverdier som kan bli skadelidende»<sup>113</sup>. Forarbeidene uttrykker at det må kunne forventes mer av en profesjonell næringsvirksomhet enn en enkeltperson.<sup>114</sup> Plikten er derfor relativ i forhold til pliktsubjektet. Ifølge bestemmelsen skal enhver videre, «gjøre

---

<sup>109</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 88.

<sup>110</sup> *ibid.*

<sup>111</sup> Se avhandlingens kapittel 1.5 for kort omtale av etableringsfasen.

<sup>112</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 378.

<sup>113</sup> *ibid.* s. 377.

<sup>114</sup> *ibid.*



det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med målene i §§ 4 og 5». Hva som er rimelig må ifølge forarbeidene vurderes konkret, der relevante momenter er blant annet hvilken virksomhet som utøves, hvilke andre hensyn virksomheten ivaretar, hvor kostbart det er å ta hensyn til naturverdiene og hvor enkelt de kan ivaretas.<sup>115</sup>

Naturmangfoldloven kodifiserer en rekke miljørettslige prinsipper. Ifølge lovens § 7 skal prinsippene «legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom». Bestemmelsen medfører at myndighetene har en plikt til å vurdere prinsippene i saker etter akvakulturloven. Plikten gjelder imidlertid ikke for private,<sup>116</sup> og den ansvarlige for oppdrettsvirksomheten plikter derfor ikke å vurdere prinsippene for å påse at driften er «miljømessig forsvarlig». Likevel får prinsippene som bestemmelsene gir uttrykk for, en betydning som retningslinjer for tolkningen slik som vist tidligere i avhandlingen.<sup>117</sup> Det fremgår av forarbeidene til aktsomhetsplikten at prinsippene også kan få betydning for vurderingen av hva som er aktsom oppptreden.<sup>118</sup>

Forurensningsloven skal ifølge lovens § 1 andre ledd «sikre en forsvarlig miljøkvalitet». Kravet om «miljømessig forsvarlig» drift skal sikre at driftens virkninger på miljøet er forsvarlige. Dersom driftens virkninger ikke er forsvarlige kan det gå ut over muligheten for å sikre en forsvarlig miljøkvalitet. Dette viser at det er en nær sammenheng mellom forurensningsloven og kravet til «miljømessig forsvarlig» drift. Hvorvidt forurensning fra oppdrettsvirksomhet er i strid med forurensningsloven vil få betydning for om driften er «miljømessig forsvarlig».

En kontekstuell tolkning av kravet om «miljømessig forsvarlig» drift bidrar ikke direkte til å fastsette forsvarlighetsterskelen. Likevel gir konteksten veiledning for hvilken drift som er forsvarlig, og dermed momenter som er relevante i vurderingen av hvorvidt kravet beskytter miljøet mot plastforurensning. Hvorvidt øvrige plikter i akvakulturlo-

---

<sup>115</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 377.

<sup>116</sup> *ibid.* s. 378.

<sup>117</sup> Se avhandlingens kapittel 2.3.2 for tolkning i lys av miljørettslige prinsipper.

<sup>118</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 377.

ven, plikter i naturmangfoldloven og forurensningsloven overholdes, har dermed en relevans i vurderingen av om driften er «miljømessig forsvarlig».

### 2.3.4 Tolkning i lys av praksis

Med «praksis» forstås i utgangspunktet rettspraksis og forvaltningspraksis, men vitenskapelig praksis eller kunnskap vil også få relevans.

Rettsavgjørelser som anvender akvakulturloven § 10 tar utgangspunkt i andre mer konkrete krav i akvakulturloven og utfyllende forskrifter.<sup>119</sup> Selv om det ikke foretas konkrete drøftelser av hva som ligger i kravet om «miljømessig forsvarlig» drift, kan det utledes av rettspraksis at øvrige bestemmelser i akvakulturloven og utfyllende forskrifter har relevans i vurderingen av om driften er «miljømessig forsvarlig».

Mer konkrete vurderinger av kravet om «miljømessig forsvarlig» drift finnes i praksis fra Fiskeridirektoratet. Praksisen underbygger det som allerede følger av rettskildene gjennomgått tidligere. Et illustrerende eksempel er Fiskeridirektoratets klagevedtak i sak 16/13199<sup>120</sup>.

I saken fikk oppdretteren midlertidig tillatelse til utvidelse og arealendring av akvakulturanlegg for matfisk. En naturvernforening påklagde vedtaket til Fiskeridirektoratet. Direktoratet foretok en vurdering av om vedtaket var «miljømessig forsvarlig» etter laksetildelingsforskriften § 30 bokstav a. Selv om kravet om «miljømessig forsvarlig» i saken var knyttet til vurdering av om tillatelse skal gis, vil saken ut fra hensynet til sammenheng i regelverket også ha en relevans for innholdet i kravet om «miljømessig forsvarlig» drift etter akvakulturloven § 10.

I saken uttaler Fiskeridirektoratet at «[a]kvakulturforvaltningen skal ved vurderingen av om et tiltak etter akvakulturloven er miljømessig forsvarlig ikke bare se hen til risiko for negative effekter på miljøet, men også avveie denne risikoen opp mot mulige samfunnsmessige gevinster og akvakulturvirksomhetens behov.» Det presiseres at dette samsvarer

---

<sup>119</sup> Se f.eks. LG-2014-63692 hvor Høyesterett uttaler at konkrete bestemmelser i forskrifter skal sikre miljømessig forsvarlig drift.

<sup>120</sup> Fiskeridirektoratet sak 16/13199, datert 21.12.2016.

med formålet bak akvakulturloven § 1. Uttalelsen viser at lovformålet er en sentral rettskilde i fastleggingen av kravet om «miljømessig forsvarlig» drift. Videre har direktoratet lagt vekt på at «[v]ed en slik midlertidig tillatelse vil ikke konsekvensene bli så store at miljøet ikke vil kunne gå tilbake til sin tilstand som var før utvidelsen.» Uttalelsen underbygger at forsvarlighetsterskelen må settes ut fra hva miljøet «tåler» i tråd med prinsippet om respekt for naturens tålegrense.

En annen illustrerende sak er Fiskeridirektoratets vedtak om tilsagn til utviklingstillatelse i sak 17/9948<sup>121</sup>. I saken tar Fiskeridirektoratet utgangspunkt i uttalelsen i forarbeidene om at tillatelse til akvakultur vil medføre en viss påvirkning på miljøet, men at «produksjonen ikke på noe tidspunkt fører til vesentlige negative effekter på miljøet»<sup>122</sup> Fiskeridirektoratets utgangspunkt underbygger at terskelen må trekkes ved drift som medfører «vesentlige negative effekter».

I sak 16/14035<sup>123</sup> behandlet Fiskeridirektoratet en klage på vedtak om overtredelsesgebyr. I saken tolket direktoratet akvakulturdriftsforordningen § 5 som pålegger et krav om «miljømessig forsvarlig» drift. Fordi ordlyden er den samme vil tolkningen ha en relevans ut fra hensynet til sammenheng i regelverket. Direktoratet la til grunn at kravet «legger opp til en bred skjønnsmessig vurdering uten at det konkretiseres hvilke momenter som skal vektlegges. Det må gjøres en helhetsvurdering i den enkelte sak». Uttalelsen underbygger det som ble lagt til grunn tidligere i avhandlingen under henvisning til at kravet er en rettslig standard.

De tre avgjørelsene fra Fiskeridirektoratet støtter utgangspunktet for vurderingen, og hvilke rettskilder som er relevante for fastleggingen av kravet om «miljømessig forsvarlig» drift. Vitenskapelig praksis eller kunnskap kan også få relevans for kravet om «miljømessig forsvarlig» drift. Det er en konsekvens av at kravet er en rettslig standard med dynamiske egenskaper. Forarbeidene presiserer dette ved å uttale at «[h]va som anses som forsvarlig vil kunne endres over tid i takt med økende

---

<sup>121</sup> Fiskeridirektoratet sak 17/9948 datert 20.12.2019.

<sup>122</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 64.

<sup>123</sup> Fiskeridirektoratet sak 16/14035 datert 12.10.2019.

kunnskap og teknologisk utvikling.»<sup>124</sup> Det betyr at terskelen for hva som er forsvarlig må følge kunnskapsutviklingen om hvilke virkninger driften har på miljøet. For sider av driften som har usikre virkninger, er det særlig viktig at den ansvarlige for oppdrettsvirksomheten følger med på kunnskapsutviklingen.

## 2.4 Beskytter påbudet om «miljømessig forsvarlig» drift mot plastforurensning?

I dette kapittelet skal det med utgangspunkt i redegjørelsen for innholdet i kravet om «miljømessig forsvarlig» drift, drøftes om påbudet beskytter miljøet mot plastforurensning. Som påpekt tidligere må det foretas en konkret skjønsmessig vurdering av plastforurensningen opp mot forsvarlighetsterskelen. Fordi drøftelsen ikke er knyttet til en konkret sak, vil formålet med dette kapittelet være å sammenfatte ulike sider ved vurderingen.

Forsvarlighetsterskelen driften skal vurderes opp mot, er i lys av forarbeidene hvorvidt driften medfører «vesentlige negative effekter på miljøet»<sup>125</sup>. Spørsmålet som må vurderes er derfor om plastforurensning ved bruk av fôrslanger medfører «vesentlige negative effekter på miljøet».

I lys av lovformålet må terskelen «vesentlige negative effekter» settes ved en bærekraftig utvikling.<sup>126</sup> Ifølge forarbeidene betyr en bærekraftig utvikling at naturen setter grensene.<sup>127</sup> Hvilke grenser naturen setter kan presiseres gjennom en tolkning i lys av miljørettslige prinsipper.<sup>128</sup> Prinsippet om respekt for naturens tålegrense innebærer at naturens grenser settes ved påvirkning som medfører uopprettelige skader. Ut fra prinsippet om samlet belastning må plastforurensningens påvirkning på miljøet vurderes samlet med andre påvirkninger miljøet er utsatt for.

---

<sup>124</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 64.

<sup>125</sup> *ibid.* og avhandlingens kapittel 2.3.1 for tolkning i lys av lovforarbeider.

<sup>126</sup> Se avhandlingens kapittel 2.3.1 for tolkning i lys av lovformålet.

<sup>127</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 53.

<sup>128</sup> Se avhandlingens kapittel 2.3.2 for tolkning i lys av miljørettslige prinsipper.

Den ansvarlige for oppdrettsvirksomheten er pålagt en aktsomhetsplikt etter naturmangfoldloven § 6.<sup>129</sup> Hvorvidt aktsomhetsplikten oppfylles i tilknytning til plastforurensning er relevant for om driften er «miljømessig forsvarlig». I aktsomhetsplikten ligger det også en plikt til å ha kunnskap om naturen som påvirkes. Dette er også i tråd akvakulturloven § 11 som i relasjon til kravet om «miljømessig forsvarlig» drift kan innebære å ha en viss kontroll over driftens miljøpåvirkning.<sup>130</sup> Den ansvarlige bør som følge av dette søke kunnskap om plastforurensningens virkninger på miljøet. Aktsomhetspliktens utstrekning må imidlertid vurderes konkret.

Det kan med dagens kunnskap om mikroplastens virkninger på det marine miljø, være vanskelig å vurdere om plastforurensning medfører «vesentlige negative effekter på miljøet». I lys av føre-var-prinsippet må det utvises forsiktighet ved sider av driften som har usikre virkninger.<sup>131</sup> Det som er sikkert er at mikroplast kan ha en viss negativ effekt.<sup>132</sup>

Tolkning i lys av akvakulturloven §§ 12 og 13 tilsier at i vurderingen av hvorvidt driften er «miljømessig forsvarlig» er det relevant å vurdere førslangenes forsvarlighet og om anlegget er ryddig.<sup>133</sup> Innledningsvis ble det vist til forskningsprosjektet Havplast.<sup>134</sup> En undersøkelse i prosjektet foretatt av Salt i samarbeid med Nordlandsforskning viste at utslippet varierte knyttet til faktorer som drift, design og installasjon av førslan-  
gene.<sup>135</sup> Det tilsier at forsvarligheten av førslan-  
gene vil ha betydning for miljøpåvirkningen. At anleggene er ryddige får ikke direkte betydning for plastforurensningens miljøpåvirkning, men det kan få betydning som én blant flere faktorer som må vurderes samlet ut fra prinsippet om samlet belastning. Videre har det også betydning hvorvidt plastforurensning fra oppdrettsvirksomhet er i strid med forurensningsloven.<sup>136</sup>

---

<sup>129</sup> Se avhandlingens kapittel 2.3.3 for aktsomhetsplikten.

<sup>130</sup> Se avhandlingens kapittel 2.3.3 for akvakulturloven § 11.

<sup>131</sup> Se avhandlingens kapittel 2.3.2 for føre-var-prinsippet.

<sup>132</sup> Se avhandlingens kapittel 1.3 for mikroplastens virkninger på miljøet.

<sup>133</sup> Se avhandlingens kapittel 2.3.3 for akvakulturloven §§ 12 og 13.

<sup>134</sup> Se avhandlingens kapittel 1.3 for forskningsprosjektet Havplast.

<sup>135</sup> Johnsen mfl. (2019) s. 22.

<sup>136</sup> Se avhandlingens kapittel 2.3.3 for forurensningslovens relevans.

Det kan ut fra sammenfatningen legges til grunn at kravet om «miljømessig forsvarlig» drift kan gi en beskyttelse av miljøet mot plastforurensning. Hvor omfattende beskyttelse kravet medfører, må som nevnt bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. At terskelen settes ved uopprettelig miljøpåvirkning gjør at terskelen for tillatt påvirkning er høy. Fordi virkningen av mikroplast er usikker, er det vanskelig å si noe generelt om slik påvirkning er over terskelen. Førre-var-prinsippet taler for å utvise forsiktighet ved usikker miljøpåvirkning. Likevel vil det med bakgrunn i dagens kunnskap neppe kunne legges til grunn at driften ikke er «miljømessig forsvarlig» på grunn av plastforurensning ved bruk av førslanger.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal<sup>137</sup> og Fylkesmannen i Nordland<sup>138</sup> har gitt uttrykk for at slitasje på førslanger nå er et kjent problem blant næringen, og at næringen selv styrer utviklingen på dette området for å finne løsninger for mindre plastutslipp. Dette tyder på at næringen har et fokus på å redusere virkningen av plastforurensning. Det taler igjen for at kravet om «miljømessig forsvarlig» drift overholdes i relasjon til bruken av førslanger i plast. På grunn av mikroplastens usikre virkninger og utslippets usikre omfang, kan det antagelig ikke legges til grunn at mer omfattende tiltak må utføres for å oppfylle kravet om «miljømessig forsvarlig» drift i relasjon til plastforurensning.

---

<sup>137</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med N.N ved Fylkesmannen i Møre og Romsdal 9. mars 2020.

<sup>138</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med N.N ved Fylkesmannen i Nordland 6. mars 2020.

## 3 Krav til drift etter forurensningsloven

### 3.1 Innledning

Forurensningsloven er den generelle loven som regulerer forurensning. Problemstillingen for kapittelet er hvorvidt forurensningsloven stiller krav til driften av oppdrettsvirksomhet som beskytter miljøet mot plastforurensning.

En forutsetning for at forurensningsloven gir driftskrav som beskytter miljøet mot plastforurensning, er at loven kommer til anvendelse. I kapittel 3.2 og 3.3 skal lovens virkeområde vurderes. I kapittel 3.4, 3.5 og 3.6 skal det vurderes hvilke krav forurensningsloven stiller til driften av oppdrettsvirksomhet, og hvorvidt kravene kan beskytte miljøet mot plastforurensning.

### 3.2 Forurensningslovens virkeområde

Forurensningslovens stedlige virkeområde fremgår av lovens § 3 andre og tredje ledd. Hovedregelen etter andre ledd nummer 1 og 2 er at loven gjelder «for forurensningskilder ... som befinner seg her i riket» og «for forurensninger som truer med å inntreffe her i riket». En naturlig språklig forståelse av «forurensningskilder» er opphavet til forurensningen. Opphavet til plastforurensning ved bruk av fôrslinger er oppdrettsvirksomhet. Oppdrettsvirksomhet er dermed en forurensningskilde.

Uttrykket «her i riket» forstås naturlig som Norges territorium. En slik forståelse er også lagt til grunn av forarbeidene hvor det fremgår at loven får anvendelse på forurensningskilder som befinner seg på fastlands-Norge og i norsk sjøterritorium.<sup>139</sup> Ifølge territorialfarvannsloven § 2 første ledd er den ytre grensen for norsk sjøterritorium 12 nautiske mil fra grunnlinjen. Som lagt til grunn under redegjørelsen for akvakulturlovens virkeområde, er sjønlegg for oppdrett av fisk plassert innenfor denne

---

<sup>139</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 7.

grensen.<sup>140</sup> Loven får med dette virkning for oppdrettsvirksomhet som en forurensningskilde som befinner seg her i riket.

Forurensningslovens saklige virkeområde fremgår av lovens § 3 første ledd. Hovedregelen er at loven gjelder «forurensninger og avfall i det ytre miljø». Ifølge ordlyden må to kumulative vilkår være oppfylt for at plastforurensning ved bruk av fôrslanger fra oppdrettsvirksomhet faller innenfor lovens saklige virkeområde. For det første må forurensning skje i «det ytre miljø» og for det andre må det foreligge «forurensninger». Hvorvidt det foreligger «forurensninger» beror på en vurdering om plastforurensning er «forurensning» etter forurensningslovens legaldefinisjon. Det skal vurderes nærmere i kapittel 3.3. I det følgende skal det avklares om plastforurensning ved bruk av fôrslanger skjer i «det ytre miljø».

Hensynet til sammenheng i regelverket taler for at forståelsen av «det ytre miljø» er den samme etter § 3 om lovens virkeområde, som etter § 1 om lovens formål. Ifølge § 1 første ledd er lovens hovedformål å «verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall». Et av lovens formål er altså å «verne det ytre miljø mot forurensning». Loven må derfor få virkning for forurensning som skjer i «det ytre miljø».

Det fremgår av forarbeidene at bakgrunnen for valg av begrepet «ytre miljø» var å avgrense lovens anvendelsesområde mot forurensninger i det indre miljø.<sup>141</sup> Videre følger det at «[o]rdet «miljø» antyder på den annen side et omfattende virkefelt for loven. Det viser at loven omfatter mer enn naturmiljøet.»<sup>142</sup> Ifølge uttalelsen i forarbeidene omfattes naturmiljøet av «det ytre miljø». Naturmiljøet vil igjen omfatte resipientene vann, luft og jord.<sup>143</sup> Det er naturlig å forstå resipienten «vann» til å omfatte både sjøområder, grunnvann og vassdrag. Bugge har lagt til grunn en slik forståelse i tilknytning til begrepet «vann» etter forurensningsloven § 6 første ledd nr. 1.<sup>144</sup> Plastforurensning ved bruk av fôrslanger skjer til havet

---

<sup>140</sup> Se avhandlingens kapittel 2.2 for akvakulturlovens virkeområde og Nærings- og fiskeridepartementet (2018) s. 58.

<sup>141</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 87.

<sup>142</sup> *ibid.*

<sup>143</sup> Backer (2012) s. 317.

<sup>144</sup> Bugge (1999) s. 219.



og det foreligger dermed forurensning i «det ytre miljø». Spørsmålet i det videre er om det foreligger «forurensning».

### 3.3 Er plastforurensning fra fôrslanger «forurensning» etter forurensningsloven?

I dette kapittelet skal det vurderes om plastforurensning ved bruk av fôrslanger i oppdrettsvirksomhet er «forurensning» etter forurensningslovens legaldefinisjon. Forurensningsloven § 6 definerer forurensning slik:

«Med forurensning forstås i denne lov:

- 1) tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen,
- 2) støy og rystelser,
- 3) lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndigheten bestemmer,
- 4) påvirkning av temperaturen

som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet.

Som forurensning regnes også noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, eller som sammen med miljøpåvirkning som nevnt i nummer 1 til 4, er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet.»

Ifølge definisjonen må to kumulative vilkår være oppfylt for at det skal foreligge forurensning. Det må for det første foreligge en miljøpåvirkning, og for det andre må miljøpåvirkningen medføre en virkning eller tilstandsendring hos resipienten. Definisjonen stiller opp fire alternative miljøpåvirkninger. For plastforurensning ved bruk av fôrslanger er alternativet som fremgår av bestemmelsens første ledd nummer 1 aktuell å vurdere. Spørsmålet er dermed om plastforurensning ved bruk av fôrslanger innebærer «tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen ... som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet».

Ordlyden «tilførsel» gir assosiasjoner til en aktiv handling. I juridisk litteratur er det diskutert om tilførsler må være forankret i menneskelig

handling, eller om naturens tilførsler også er omfattet.<sup>145</sup> Plastforurensning kan være et resultat av at naturen sliter på plastmaterialer og på den måten er det naturen som tilfører plasten. For plastforurensning ved bruk av fôrslanger, vil tilførselen alltid være forankret i menneskelig handling. Dersom fôrslanger ikke brukes i driften vil det heller ikke kunne forekomme utslipp fra slangene. Det skjer derfor en «tilførsel» når fôrslangene brukes i driften. Spørsmålet er om dette innebærer tilførsel av «fast stoff, væske eller gass».

Uttrykket «fast stoff, væske eller gass» rammer ifølge forarbeidene alle tilførsler av stoffer uavhengig av form.<sup>146</sup> Mikroplasten som tilføres havet gjennom slitasje på fôrslanger består av polymer og forskjellige tilsetningsstoffer.<sup>147</sup> Partiklene har en fast struktur og kan karakteriseres som et fast stoff. Ifølge definisjonen må stoffet videre tilføres resipientene «luft, vann eller i grunnen». Som lagt til grunn under redegjørelsen for lovens virkeområde, omfattes havet av resipienten vann.<sup>148</sup> Plastforurensning ved bruk av fôrslanger er med dette «tilførsel av fast stoff ... til ... vann», og oppfyller dermed det første vilkåret om miljøpåvirkning i definisjonen. Neste spørsmål er om miljøpåvirkningen medfører en virkning eller tilstandsending hos resipienten.

Miljøpåvirkningen medfører ifølge definisjonen en virkning eller tilstandsending dersom den «er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet». Lovteksten gir ingen veiledning om hvilke skader eller ulemper som omfattes. Forarbeidene legger til grunn en vid forståelse av ordlyden og uttrykker at «[d]et er uten betydning hva slags skade eller ulempe som blir voldt.»<sup>149</sup> Videre fremgår det av forarbeidene at hva som er en skade og ulempe må vurderes i lys av lovformålet.<sup>150</sup>

Lovens hovedformål er ifølge forurensningsloven § 1 første ledd å «verne det yre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende foru-

---

<sup>145</sup> Bugge (1999) s. 214–215, Bugge (2019) s. 314 og Backer (2012) s. 313.

<sup>146</sup> NUT 1977: 1 s. 112.

<sup>147</sup> Ore og Stori (2019).

<sup>148</sup> Se avhandlingens kapittel 3.2 for forurensningslovens virkeområde.

<sup>149</sup> NUT 1977: 1 s. 112.

<sup>150</sup> *ibid.*

rensning, å redusere mengden av avfall og å fremme bedre behandling av avfall». Det fremgår av forarbeidene at andre ledd er ment som en utdyping av formålsbestemmelsen.<sup>151</sup> Ifølge andre ledd skal loven «sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse». Bestemmelsen kan forstås slik at det ytre miljø skal vernes mot forurensning gjennom å sikre en forsvarlig miljøkvalitet.

At miljøkvaliteten skal være «forsvarlig» betyr ikke nødvendigvis at miljøhensynet skal veie tyngre enn alle andre hensyn. Det må foretas en avveining av hensynene. En slik forståelse legges også til grunn av forarbeidene hvor det fremgår at det ikke er mulig å oppnå et samfunn uten forurensning fordi andre hensyn også skal ivaretas.<sup>152</sup> Ifølge ordlyden i formålsbestemmelsen er målet om «sikre en forsvarlig miljøkvalitet» at forurensning ikke fører til «helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse». Dersom skade- og ulempebegrepet i definisjonen tolkes i lys av formålsbestemmelsen vil miljøpåvirkning som er eller kan være til skade og ulempe for helsen, trivselen, og naturens evne til produksjon og selvfornyelse omfattes. Forarbeidene har også lagt til grunn en slik forståelse gjennom uttalelsen:

«Alle skader og ulemper må tas i betraktning, hva enten de rammer mennesker, dyr eller naturen ellers, og uten at det gjør noen forskjell om skadene og ulempene viser seg i tettstedmiljøet eller i naturmiljøet.»<sup>153</sup>

Ifølge ordlyden i definisjonen er det ikke tilstrekkelig at miljøpåvirkningen «er eller kan være til skade eller ulempe», det er nødvendig at miljøpåvirkningen er eller kan være til skade eller ulempe «for miljøet». Bugge har forklart dette ved å presisere at skadene og ulempene må «oppstå direkte i en «resipient» ... eller må komme som en følge av at resipienten påvirkes».<sup>154</sup> Som påpekt innledningsvis i avhandlingen, er

---

<sup>151</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 87.

<sup>152</sup> *ibid.*

<sup>153</sup> NUT 1977: 1 s. 112.

<sup>154</sup> Bugge (1999) s. 227.

mikroplastens virkninger på miljøet usikre. Likevel har enkeltundersøkelser påvist både negativ kjemisk og fysisk effekt.<sup>155</sup> Det er virkninger som kan karakteriseres som skader eller ulemper. Videre er, eller kan, miljøpåvirkningen være til skade eller ulempe «for miljøet». Når mikroplast slippes ut i havet vil de negative effektene av mikroplasten oppstå som en følge av at havet påvirkes.

Selv om mikroplastens negative effekter i utgangspunktet omfattes av skade- og ulempebegrepet, er det uklart om effektene er tilstrekkelig omfattende. Lovteksten gir ingen veiledning for hvor omfattende skadene og ulempene må være for å rammes av definisjonen. I forarbeidene er det uttrykt at «[s]kaden eller ulempen kan imidlertid ikke komme i betraktning hvis den er helt betydningsløs.»<sup>156</sup> Dette taler for at terskelen for hvilke skader og ulemper som omfattes er lav.

Høyesterett har også lagt til grunn en lav terskel i Rt. 1998 s. 2011. I avgjørelsen behandlet Høyesterett en anke over lovanvendelsen i en sak om foretakstraff for ulovlig forurensning. Bakgrunnen for saken var ukontrollert utslipp av fenolholdig lut fra et oljeraffineri. Førstvoterende uttalte med henvisning til forarbeidene at grensen var klart overskredet fordi tilførsel av lut til grunnvannet utgjorde en «klar fare for ødeleggelse av den etablerte mikroflora i området»<sup>157</sup>. Ifølge førstvoterende var det uten betydning «om det liv som kan forstyrres, er av meget begrenset omfang og i det vesentlige består av mikroorganismer»<sup>158</sup>.

Fordi terskelen for hvilke skader og ulemper som omfattes er lav, vil mikroplastens virkninger på miljøet være omfattende. Dette gjelder imidlertid mikroplastens virkninger generelt. Hvorvidt virkningene av mikroplastens som slippes ut ved bruk av fôrslanger er omfattende, er derimot mer usikkert.<sup>159</sup> Det er ikke gjort konkrete undersøkelser av virkningene av mikroplasten som slippes ut fra fôrslanger, og det mangler derfor kunnskap om skadene og ulempene av slike utslipp.

---

<sup>155</sup> Se avhandlingens kapittel 1.3 for mikroplastens virkninger på miljøet.

<sup>156</sup> NUT 1977: 1 s. 112.

<sup>157</sup> Rt. 1998 s. 2011 s. 2018.

<sup>158</sup> *ibid.*

<sup>159</sup> Se lignende forståelse om utslipp av mikroplast fra andre kilder i Aase (2016) s. 25.

Fordi mikroplasten som slippes ut følger havstrømmene til områder langt fra utslippskilden, vil det være vanskelig å foreta undersøkelser om virkningene av plastforurensning ved bruk av fôrslanger. Definisjonen løser imidlertid usikkerhet om miljøpåvirkningens effekter ved at både påvirkning som «er ... til skade eller ulempe» og som «kan være til skade eller ulempe» er omfattet. På denne måten forankrer også bestemmelsen føre-var-prinsippet.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden «kan være» tilsier at det er tilstrekkelig at miljøpåvirkningen gir en risiko for skade eller ulempe. Ifølge forarbeidene omfattes utslipp hvor det er mulig å si at det «sannsynligvis ikke vil inntre noen skader eller ulemper, men at dette likevel ikke er noen helt fjerntliggende mulighet»<sup>160</sup>. Fordi mikroplast generelt i havet medfører negative effekter, er det grunn til å anta at mikroplast fra fôrslanger også kan ha slik effekt. Likevel er det ikke nødvendig å avgjøre om det «ikke er noen helt fjerntliggende mulighet» for skader og ulemper, da utslipp av mikroplast fra fôrslanger uansett vil omfattes av definisjonens andre ledd.

Forurensningsloven § 6 andre ledd bestemmer at noe også er forurensning dersom det «kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, eller som sammen med miljøpåvirkning som nevnt i nummer 1 til 4, er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet». Bestemmelsen medfører at dersom plastforurensning ved bruk av fôrslanger ikke alene er tilstrekkelig til å være forurensning, er det forurensning dersom den sammen med annen tilførsel «er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet». Som tidligere lagt til grunn medfører mikroplasten i havet generelt tilstrekkelige skader og ulemper til å være omfattet. Enkeltutslipp som øker konsentrasjonen av mikroplast i havet, vil derfor utgjøre forurensning på grunn av den samlede effekten. Fordi den samlede effekten vurderes, ivaretar bestemmelsen det miljørettslige prinsippet om samlet belastning.

Plastforurensning ved bruk av fôrslanger i oppdrettsvirksomhet er med dette forurensning etter forurensningslovens legaldefinisjon. Det andre vilkåret for å være innenfor lovens saklige virkeområde er følgende

---

<sup>160</sup> NUT 1977: 1 s. 112.

oppfylt. For å sammenfatte, er plastforurensning ved bruk av fôrslanger både innenfor lovens saklige og stedlige virkeområde. Forurensningsloven kommer derfor til anvendelse på slike utslipp.

### 3.4 Forbudet mot forurensning

Forurensningslovens hovedregel følger av § 7 første ledd som lyder følgende:

«Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11.»

Bestemmelsen pålegger et generelt forbud mot å forurense med unntak av forurensende virksomhet som har hjemmel i loven (§ 8), i forskrift i medhold av loven (§ 9), eller som er tillatt i medhold av tillatelse (§ 11). Forurensningsforbudet kan fungere som et driftskrav til oppdrettsvirksomhet som kan beskytte miljøet mot plastforurensning. Forutsetningen er at forbudet kommer til anvendelse på plastforurensning ved bruk av fôrslanger. I det videre skal det vurderes om forbudet kommer til anvendelse. I kapittel 3.5 skal det vurderes om plastforurensning er unntatt forbudet.

Forurensningsforbudet rammer det å «ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning». Ifølge forarbeidene er ordlyden valgt for å omfatte alle aktuelle handlemåter.<sup>161</sup> En naturlig språklig forståelse av ordlyden å «ha ... noe» vil være å eie eller besitte noe. Å eie eller besitte et oppdrettsanlegg vil imidlertid ikke medføre plastforurensning fra fôrslanger. Likevel vil det å drifte et oppdrettsanlegg som medfører plastforurensning etter en naturlig ordlydsforståelse være omfattet av å «gjøre eller sette i verk noe». Spørsmålet er dermed om det å «gjøre eller sette i verk [drift av oppdrettsvirksomhet] ... kan medføre fare for forurensning».

---

<sup>161</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 96.

Ordlyden «kan medføre fare for forurensning» tilsier at det er tilstrekkelig å handle måten gir en risiko for forurensning. Drift av oppdrettsanlegg i sjø innebærer at fisken mates gjennom fôrslanger. Som lagt til grunn tidligere i avhandlingen, medfører plastforurensning ved bruk av fôrslanger, forurensning etter forurensningslovens legaldefinisjon.<sup>162</sup> Å drifte et oppdrettsanlegg innebærer dermed å «gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning». Forurensningsforbudet kommer derfor til anvendelse på plastforurensning ved bruk av fôrslanger under driften av oppdrettsvirksomhet.

At forurensningsforbudet kommer til anvendelse medfører at den ansvarlige bryter et forbud, og han plikter derfor å treffe tiltak for å overholde forbudet. Det kan skje gjennom å oppfylle tiltakplikten i lovens § 7 andre ledd slik at risikoen for forurensning eller forurensningen ikke rammes av forbudet. Som følge av dette ligger det, slik Bugge beskriver det, en «*implisitt tiltakspflicht* i § 7 første ledd»<sup>163</sup>. Forurensningsforbudet gir derfor et krav til driften av oppdrettsvirksomhet som kan beskytte miljøet mot plastforurensning. En forutsetning er imidlertid at plastforurensning ikke er unntatt forbudet.

### 3.5 Er plastforurensning lovlig eller tillatt forurensning?

Forurensningsforbudet vil etter § 7 første ledd ikke fungere som et driftskrav til oppdrettsvirksomhet som beskytter miljøet mot plastforurensning, dersom det er «lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11».

Etter forurensningsloven § 8 første ledd er «[v]anlig forurensning» fra de oppramsede virksomhetene «tillatt etter denne lov i den utstrekning det ikke er gitt særlige forskrifter etter § 9». Virksomheten «fiske» som fremgår av første ledd nummer 1 er mest aktuell for oppdrettsvirksomhet. Ifølge forarbeidene omfatter «fiske» både ferskvannsfiske og

---

<sup>162</sup> Se avhandlingens kapittel 3.3 om plastforurensning fra fôrslanger er «forurensning» etter forurensningslovens definisjon.

<sup>163</sup> Bugge (1999) s. 244.

kyst- eller havfiske, men det presiseres at anlegg for fiskeoppdrett ikke er omfattet.<sup>164</sup> Oppdrettsvirksomhet er følgelig ikke omfattet av unntaket, og plastforurensning ved bruk av fôrslanger er dermed ikke unntatt forurensningsforbudet i medhold av § 8 første ledd.

Lovens § 8 tredje ledd bestemmer at «[f]orurensninger som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper kan finne sted uten tillatelse etter § 11.» Ordlyden gjør i utgangspunktet bare unntak fra konsesjonskravet i § 11, og ikke fra forurensningsforbudet i § 7 første ledd. Likevel har Høyesterett lagt til grunn i Rt. 1998 s. 2011 at bestemmelsen «angir en generell nedre grense for forurensning som ikke er tillatt etter loven»<sup>165</sup>. Uttalelsen må forstås slik at forurensning som ikke overskrider grensen er unntatt forurensningsforbudet. En slik forståelse synes også å legges til grunn av forarbeidene som uttaler at «virksomhet, anlegg m.v. som bare medfører ubetydelig skade eller ulempe kan drives uten hinder av bestemmelsen i § 7 første ledd»<sup>166</sup>. Høyesteretts uttalelse er senere gjengitt i Rt. 2007 s. 1183 i avsnitt 21, noe som styrker dens vekt.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden «ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper» tilsier at den nedre grensen for ulovlig forurensning er lav. Som tidligere nevnt er virkningene av plastforurensning ved bruk av fôrslanger usikre. I avhandlingens innledning ble det vist til en undersøkelse foretatt av Salt i samarbeid med Nordlandsforskning. Basert på simuleringer kom undersøkelsen frem til at omfanget av utslippene var relativt lavt.<sup>167</sup> Det taler for at plastforurensning ved bruk av fôrslanger er under den nedre grensen for ulovlig forurensning.

I Rt. 2007 s. 1183 ble lagmannsrettens dom opphevet av Høyesterett på grunn av uriktig lovanvendelse av forurensningsloven § 8 tredje ledd. Sakens faktum var at et avfallsselskap over en fireårsperiode hadde sluppet ut over 2800 kubikkmeter flytende næringsmidler via det kommunale ledningsnettet for overflatevann til en elv. Høyesterett

---

<sup>164</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 99.

<sup>165</sup> Rt. 1998 s. 2011 på s. 2018.

<sup>166</sup> Ot.prp. nr. 1 (1982–1983) Om lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven), og i 8. februar 1980 nr. 2 om pant s. 3.

<sup>167</sup> Johnsen mfl. (2019) s. 22.



viste til lagmannsrettens konklusjon om at utslippet i utgangspunktet medførte fare for forurensning i forurensningslovens § 6 forstand, men Høyesterett, i motsetning til lagmannsretten, la til grunn at grensen i forurensningsloven § 8 tredje ledd var overskredet. Høyesterett mente konklusjonen bygget på uriktig lovanvendelse fordi lagmannsretten burde ha drøftet hvorvidt mange små utslipp samlet overskred grensen.<sup>168</sup> Det ble vist til forarbeidene hvor det fremgår at det er «ikke meningen at bestemmelsen i § 8 siste ledd skal omfatte tilfeller av denne typen»<sup>169</sup>.

Høyesterettsavgjørelsen viser at i vurderingen av om forurensning «ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper» skal enkeltutslipp ikke vurderes isolert. Et konkret utslipp av plast ved bruk av førslanger må derfor vurderes sammen med andre utslipp. En slik vurdering vil være i overenstemmelse med prinsippet om respekt for naturens tålegrense som forutsetter en vurdering ut fra prinsippet om samlet belastning. Det er dokumentert at mikroplast i havet kan påføre miljøet negativ effekt.<sup>170</sup> Fordi terskelen ligger lavt, vil grensen for tillatt forurensning være overskredet. Det gjør at plastforurensning fra oppdrettsvirksomhet ikke er unntatt forurensningsforbudet i medhold av § 8 tredje ledd. Spørsmålet i det videre er om plastforurensning er gjort lovlig gjennom forskrift i medhold av loven.

Forurensningsloven § 9 gir hjemmel for å vedta forskrifter som trekker grensen mellom tillatt og ikke tillatt forurensning. Det er ikke vedtatt forskriftsbestemmelser som direkte regulerer plastforurensning, og spørsmålet er derfor om det finnes forskrifter som likevel kan få anvendelse. Forurensningsforskriften<sup>171</sup> er hjemlet i § 9 og inneholder en rekke reguleringer som trekker grensen mellom tillatt og ikke tillatt forurensning. Likevel er det ingen av forskriftsbestemmelsene som får anvendelse på plastforurensning fra oppdrettsvirksomhet. Vannfor-

---

<sup>168</sup> Rt. 2007 s. 1183 avsnitt 42.

<sup>169</sup> Ot.prp. nr. 1 (1982–1983) s. 3.

<sup>170</sup> Se avhandlingens kapittel 1.3 for mikroplastens virkninger på miljøet.

<sup>171</sup> Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften).

skriften<sup>172</sup> er en annen forskrift hjemlet i § 9 som implementerer EUs vannrammedirektiv<sup>173</sup>. Forskriften setter miljømål for vannkvaliteten og regulerer ikke direkte utslipp eller virksomhet. Som følge av dette setter vannforskriften ikke i seg selv grensen mellom tillatt og ikke tillatt forurensning. Forskriftens miljømål kan likevel få relevans i vurderingen av om tillatelse til forurensning skal gis i medhold av forurensningsloven § 11.

Det følger av forurensningsloven § 11 første ledd at «[f]orurensningsmyndigheten kan etter søknad gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning.» For å drive oppdrettsvirksomhet stilles det et krav om akvakulturtillatelse.<sup>174</sup> Et vilkår for å gi akvakulturtillatelse etter akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d er at det må være gitt tillatelse etter forurensningsloven. Den som driver oppdrettsvirksomhet må følgelig være innehaver av tillatelse etter forurensningsloven.

I forkant av søknad om tillatelse til oppdrettsvirksomhet, vil søkeren foreta nødvendige miljøundersøkelser. Viser undersøkelsene at tillatelse antagelig ikke vil gis, vil søkeren være tilbakeholden med å søke om tillatelse. Det gjør at i praksis vil vurderingen av tillatelse til oppdrettsvirksomhet, bero på hvilke vilkår som kan settes til tillatelsen for å redusere de forurensningsmessige ulemper, ikke om tillatelse skal gis.<sup>175</sup>

En naturlig språklig forståelse av ordlyden «[f]orurensningsmyndigheten kan ... gi tillatelse» tilsier at kompetansen til å gi tillatelse hører under forvaltningens frie skjønn.<sup>176</sup> Ifølge § 11 siste ledd skal det legges vekt på de «forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre». Vurderingstemaet tilsier en bred vurdering hvor en rekke momenter er relevante. Det er utenfor avhandlingens ramme å gå nærmere inn på den skjønnsmessige vurderingen. Det relevante i avhandlingens sammenheng er å vurdere

---

<sup>172</sup> Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).

<sup>173</sup> Europaparlamentets- og Rådsdirektiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk [vanndirektivet].

<sup>174</sup> Se avhandlingens kapittel 1.5 for kort omtale av etableringsfasen.

<sup>175</sup> Mellbye (2018) s. 136.

<sup>176</sup> Bugge (2019) s. 323 og Backer (2012) s. 325.

hvorvidt plastforurensning ved bruk av fôrslinger er omfattet av tillatelser som gis til oppdrettsvirksomhet og dermed tillatt forurensning.

Wang har lagt til grunn at «[n]år det er gitt en utslippstillatelse, må det bero på en tolkning av denne hvilke utslipp som kan anses omfattet av tillatelsen.»<sup>177</sup> En utslippstillatelse er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven<sup>178</sup> og ikke en lovtekst.<sup>179</sup> Det finnes lite juridisk litteratur om tolkning av enkeltvedtak. Søvik har imidlertid med utgangspunkt i tre Høyesterettsavgjørelser uttalt seg om tolkningen. Han legger til grunn at det er «nærliggende å forstå Høyesterett slik at det skal tas *utgangspunkt* i en objektiv tolkning av ordlyden, men deretter er både objektive og subjektive momenter relevante i tolkningen»<sup>180</sup>. Med dette som utgangspunkt, skal det videre i avhandlingen, drøftes om plastforurensning ved bruk av fôrslinger er omfattet av tillatelser til oppdrettsvirksomhet.

Ordlyden i tillatelser til oppdrettsvirksomhet regulerer ikke uttrykkelig plastforurensning ved bruk av fôrslinger. Bugge har uttalt at i tilfeller hvor visse typer utslipp ikke er dekket av konsesjonens tekst, kan det bety at «myndighetene har godtatt dem som de er, og at de altså implisitt er gjort tillatt. Men det kan jo også være at myndighetene ikke har oppfattet problemet, og at utslippet derfor ikke uten videre kan anses for tillatt»<sup>181</sup>. Wang har lagt til grunn et vurderingstema hvor det ikke er avgjørende om utslippet er regulert i tillatelsens vilkårsdel, han uttrykker at:

«Et utgangspunkt er at tillatelsen omfatter de utslipp som er en påregnelig følge av den omsøkte virksomhet hvor det må legges vekt på de forurensninger og hvilke opplysninger som det er rimelig å ta i betraktning i forbindelse med saksbehandlingen.»<sup>182</sup>

Uttalelsen til Wang synes å være i overensstemmelse med praksis fra fylkesmannen, som er forurensningsmyndighet når det gjelder

---

<sup>177</sup> Wang (2015) s. 78.

<sup>178</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

<sup>179</sup> *ibid.* § 2 første ledd bokstav b.

<sup>180</sup> Søvik (2019) s. 148.

<sup>181</sup> Bugge (1999) s. 306.

<sup>182</sup> Wang (2015) s. 78.

å treffe vedtak om tillatelse til oppdrettsvirksomhet.<sup>183</sup> Det er vanlig etter fylkesmannens praksis at tillatelsen inneholder en presisering av hvilke utslippskomponenter som er omfattet. En rekke tillatelser gitt av fylkesmannen i ulike fylker, og til ulik tid, presiserer det slik:

«De utslippskomponenter fra virksomheten som er antatt å ha størst miljømessig betydning, er uttrykkelig regulert gjennom spesifikke vilkår i denne tillatelsens ... Utslipp som ikke er uttrykkelig regulert på denne måten, er omfattet av tillatelsen så langt opplysninger om slike utslipp ble fremlagt i forbindelse med saksbehandlingen eller må anses å ha vært kjent på annen måte da vedtaket ble truffet.»<sup>184</sup>

Ordlyden «opplysninger om slike utslipp ble fremlagt i forbindelse med saksbehandlingen» taler for at søknaden bør inneholde opplysninger om utslippet. Søknaden kan tolkes som et uttrykk for søkerens synbare forutsetninger. Det taler for at de utslippskomponenter som er oppgitt i søknaden er omfattet av utslippstillatelsen så langt ikke annet fremgår.<sup>185</sup> I Rt. 1998 s. 2011 tolket Høyesterett en tillatelse til forurensning i lys av søknaden.<sup>186</sup> Avgjørelsen viser at søknaden har relevans for tolkning av tillatelsen.

Som nevnt i avhandlingens innledning ble aktuelle fylkesmenn kontaktet med spørsmål om utslipp av plast er en forurensningskomponent som blir oppgitt i søknader om utslippstillatelse til oppdrettsvirksomhet. Basert på tilbakemeldingene kan det legges til grunn at plastforurensning

---

<sup>183</sup> Miljøverndepartementet (2012) punkt 4.

<sup>184</sup> Se Fylkesmannen i Nordland sak 2005/245 datert 13.08.2004. Se vedtak med lignende ordlyd i Fylkesmannen i Agder sak 2008/6426 datert 28.05.2015, sak 2016/14811 datert 24.01.2017, sak 2016/194 datert 10.01.2017, Fylkesmannen i Nordland sak 2006/508 datert 18.02.2014, sak 2005/13092 datert 19.08.2014, Fylkesmannen i Rogaland sak 2015/8588 datert 14.03.2016, sak 2016/5015 datert 29.09.2016, sak 20019/12827 datert 10.12.2014, Fylkesmannen i Troms og Finnmark sak 2019/7088 datert 27.11.2019, sak 2019/762 datert 23.08.2019, sak 2019/2608 datert 15.05.2019, Fylkesmannen i Telemark tillatelsesnummer 2011.174.T datert 07.02.14 og Fylkesmannen i Trøndelag sak datert 07.10.2016, sak datert 12.02.2015 og sak 2018/1737 datert 03.09.2019.

<sup>185</sup> Søvik (2019) s. 164.

<sup>186</sup> Rt. 1998 s. 2011 s. 2018.

ikke blir oppgitt som en utslippskomponent i søknader. Søknaden kan derfor ikke være et moment for å tolke tillatelser til oppdrettsvirksomhet til å omfatte plastforurensning ved bruk av forslanger.

Fylkesmannen i Vestland la til grunn at «[s]øknadene fra oppdretterne adresserer ikke plastforurensning.»<sup>187</sup> Lignende uttalelse ble gitt av Fylkesmannen i Møre og Romsdal slik: «Plastforurensning er ikke et punkt i søknadsskjemaet.»<sup>188</sup> Det samme ble lagt til grunn av Fylkesmannen i Nordland på denne måten: «Nei, utslipp av plast blir ikke oppgitt i søknader om utslippstillatelse innen akvakultur»<sup>189</sup>, og av Fylkesmannen i Rogaland slik: «Vi opplever ikke at oppdrettsindustrien oppgir utslipp av plast som en forurensningskomponent i sine søknader om utslippstillatelser.»<sup>190</sup> Fylkesmannen i Vestfold og Telemark uttalte at i søknad om utslippstillatelse til deres to merdbaserte anlegg, har utslipp av plast ikke blitt oppgitt i den ene og i den andre er det nokså sikkert at problemstillingen ikke ble behandlet.<sup>191</sup> Disse anleggene er imidlertid i ferskvann, og faller utenfor avhandlingens ramme. Fylkesmannen i Trøndelag uttalte seg ikke, men viste til Miljødirektoratet for kontakt om spørsmålet.<sup>192</sup> Fylkesmannen i Troms og Finnmark har uttrykt at plastforurensning normalt ikke vurderes spesifikt.<sup>193</sup>

Ifølge den vanlige presiseringen i tillatelsene om hvilke utslippskomponenter som er omfattet, er utslipp som ikke er uttrykkelig regulert omfattet av tillatelsen «så langt opplysninger om slike utslipp ... må anses å ha vært kjent på annen måte da vedtaket ble truffet». En naturlig språklig forståelse av ordlyden er at det er fylkesmannens kjennskap til slike utslipp som må vurderes. Det tilsier at fylkesmannens subjektive

---

<sup>187</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med Seniorrådgjevar Tom N. Pedersen ved Fylkesmannen i Vestland 11. mars 2020.

<sup>188</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med N.N ved Fylkesmannen i Møre og Romsdal 9. mars 2020.

<sup>189</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med N.N ved Fylkesmannen i Nordland 6. mars 2020 og 9. mars 2020.

<sup>190</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med N.N ved Fylkesmannen i Rogaland 27. april 2020.

<sup>191</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med N.N ved Fylkesmannen i Vestfold og Telemark 26. mars 2020.

<sup>192</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med N.N ved Fylkesmannen i Trøndelag 28. april 2020.

<sup>193</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med N.N ved Fylkesmannen i Troms og Finnmark 23. mars 2020.

oppfatning av hva som er «kjent på annen måte da vedtaket ble truffet» er et relevant moment. I tilbakemeldingene fra fylkesmennene på spørsmålet om utslipp av plast er en utslippskomponent som må anses å være kjent når utslippstillatelse treffes, synes alle å være kjent med at det skjer utslipp av plast. Oppfatningene av om utslippet er kjent på den måten at tillatelser til oppdrettsvirksomhet omfatter utslippet, er derimot varierende. De ulike tilbakemeldingene medfører at den subjektive oppfatningen får mindre vekt ved tolkningen.

Mens Fylkesmannen i Vestland<sup>194</sup> og Møre og Romsdal<sup>195</sup> uttrykker usikkerhet på dette spørsmål, legger Fylkesmannen i Nordland<sup>196</sup> til grunn at plast ikke er en «kjent» utslippskomponent. Fylkesmannen i Rogaland<sup>197</sup> uttaler at slike utslipp ikke er tillatt, og Fylkesmannen i Troms og Finnmark<sup>198</sup> synes å legge til grunn at slike utslipp ikke vurderes spesifikt og dermed er tiltakshaver ikke unntatt fra forurensningslovgivning for slike typer utslipp.

Et annet moment ved tolkning av enkeltvedtak er etterfølgende opptreden.<sup>199</sup> Opptreden kan gi et uttrykk for hva som menes med innholdet i vedtaket. Enkelte av fylkesmennene har i tilbakemeldingene uttrykt at det er fokus på plast i forbindelse med tilsyn. Det taler for at plastforurensning er omfattet av tillatelsen. Dersom utslippet ikke er omfattet, vil det være i strid med forurensningsforbudet. Det må da være sannsynlig at tilsynsorganene vil ha større fokus på å bekjempe slike lovstridige utslipp.

Forurensningslovens formål kan være et moment i tolkning av vedtak fordi formålet er et relevant moment i vurderingen av om tillatelse skal

---

<sup>194</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med Seniorrådgjevar Tom N. Pedersen ved Fylkesmannen i Vestland 11. mars 2020.

<sup>195</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med N.N ved Fylkesmannen i Møre og Romsdal 9. mars 2020.

<sup>196</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med N.N ved Fylkesmannen i Nordland 6. mars 2020 og 9. mars 2020.

<sup>197</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med N.N ved Fylkesmannen i Rogaland 27. april 2020.

<sup>198</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med N.N ved Fylkesmannen i Troms og Finnmark 23. mars 2020.

<sup>199</sup> Søvik (2019) s. 175.

gis etter forurensningsloven § 11.<sup>200</sup> Loven skal ifølge § 1 andre ledd «sikre en forsvarlig miljøkvalitet». At forvaltningen tillater utslipp som kan påvirke miljøet negativt uten å regulere det med vilkår, vil neppe være forenlig med lovformålet. Det taler imot at plastforurensning er omfattet av utslippstillatelsen. På den andre siden skal loven bare sikre en «forsvarlig» miljøkvalitet. Det betyr at dersom andre hensyn er sterke kan de veie tyngre enn miljøhensynet, som kan tale for at plastforurensning omfattes av tillatelsen.

Vedtaket forhistorie kan ha betydning for tolkningen.<sup>201</sup> Plastforurensning ved bruk av fôrslanger er relativt ny kunnskap for forvaltningen. Det kan legges til grunn at forvaltningen ikke har vært kjent med slike utslipp før de siste årene. Eldre utslippstillatelser vil derfor neppe omfatte plastforurensning som utslippskomponent. Det kan medføre en situasjon hvor eldre utslippstillatelser ikke omfatter plastforurensning, i motsetning til nyere.

For å sammenfatte er det usikkert hvorvidt plastforurensning ved bruk av fôrslanger er omfattet av tillatelser til oppdrettsvirksomhet. Hvorvidt plastforurensning er omfattet eller ikke, synes å variere avhengig av når vedtak om tillatelse ble truffet. I tilfeller hvor plastforurensning ikke er omfattet av tillatelsen, beskytter forurensningsforbudet miljøet mot plastforurensning. Motsatt vil forbudet ikke beskytte i tilfeller hvor plastforurensning er omfattet av tillatelsen. For slike tilfeller kan beskyttelse oppnås ved å sette vilkår til tillatelsen. Det skal redegjøres for kompetansen til å sette vilkår i kapittel 4. I det videre skal det vurderes hvorvidt tiltaksplikten etter forurensningsloven § 7 andre ledd stiller krav til driften av oppdrettsvirksomhet som beskytter miljøet mot plastforurensning.

### 3.6 Påbudet om å treffe tiltak

Forurensningsforbudet suppleres av en tiltakspликт som følger av forurensningsloven § 7 andre ledd. Hvorvidt tiltakspликт oppfylles, får betydning

---

<sup>200</sup> Se lignende forståelse i Søvik (2019) s. 166.

<sup>201</sup> *ibid.* s. 170.

for om forurensningen er lovstridig eller ikke. Dersom tilstrekkelige tiltak er truffet for å fjerne eller forhindre den lovstridige forurensningen, vil den ikke rammes av forurensningsforbudet.<sup>202</sup> Tiltaksplikten fungerer derfor sammen med forurensningsforbudet som driftskrav til oppdrettsvirksomhet som kan beskytte miljøet mot plastforurensning. Bestemmelsen gir et generelt påbud om å treffe tiltak.

Tiltaksplikten inntreer ifølge forurensningsloven § 7 andre ledd når det er «fare for forurensning i strid med loven, eller vedtak i medhold av loven». En naturlig språklig forståelse av ordlyden er at det siktes til forurensning som rammes av forurensningsforbudet etter § 7 første ledd. Forurensningsforbudet vil omfatte plastforurensning ved bruk av fôrslanger i to situasjoner. Den første situasjonen er hvor plastforurensning er omfattet av tillatelse til oppdrettsvirksomhet, men forurensningen skjer utenfor tillatelsen. Den andre er hvor plastforurensning ikke er omfattet av tillatelse til oppdrettsvirksomhet. Fordi det er usikkert hvorvidt plastforurensning ved bruk av fôrslanger er omfattet av tillatelsene, skal det videre i avhandlingen redegjøres for hvilke tiltak den ansvarlige er pliktig til å sørge for i medhold av tiltaksplikten.

Når det er fare for forurensning i strid med loven, eller vedtak i medhold av loven, plikter den ansvarlige ifølge tiltaksplikten å «sørge for tiltak for å hindre at den inntreer». Det åpenbare tiltaket som forhindrer plastforurensning ved bruk av fôrslanger, er å avslutte bruken av slangene. Dette forutsetter imidlertid overgang til andre metoder for fôring. I dag er nye fôringsmetoder under utvikling.<sup>203</sup> En overgang kan medføre høyere kostnader på grunn av utvikling, testing og utskiftning. Kostnadsøkning kan igjen ramme virksomhetens økonomi.

Forurensningsloven § 7 andre ledd siste setning bestemmer hvilke tiltak som omfattes av tiltaksplikten. Ifølge bestemmelsen gjelder plikten «tiltak som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås». Det må derfor vurderes hvorvidt det å avslutte bruken av fôrslanger «står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås». Ifølge forarbeidene innebærer retningslinjen et krav om

---

<sup>202</sup> Bugge (1999) s. 245.

<sup>203</sup> Vangelsten mfl. (2019) s. 45.



forholdsmessighet mellom mål og midler.<sup>204</sup> Det fremgår videre at «jo større skade eller ulempe som kan inntreffe eller jo høyere sannsynlighet det er for skade eller ulempe, desto mer omfattende tiltak vil det være spørsmål om å sette i verk»<sup>205</sup>. Fordi det i dag ikke foreligger konkret kunnskap om virkningene av plastforurensning ved bruk av fôrslanger, kan det argumenteres for at et slikt tiltak ikke står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås. Sikrere kunnskap vil imidlertid med tiden kunne endre dette.

Et annet tiltak som til slutt kan «sørge for tiltak for å hindre at [forurensning] ... inntre», er å bidra til utvikling av nye driftsmetoder som kan redusere utslippet. Næringsaktører kan delta i utvikling av nye fôringsmetoder som kan hindre forurensning. Det foretas i dag utvikling av vannbåren fôring som antas at vil redusere utslippet av mikroplast betydelig.<sup>206</sup> I undersøkelsen foretatt av Salt i samarbeid med Nordlandsforskning bidro næringsaktører.<sup>207</sup> Undersøkelsen viste at det var store variasjoner i utslipp fra anlegg til anlegg. Faktorer som drift, installasjon og design av fôrslanger hadde betydning for mengden utslipp.<sup>208</sup> I tilknytning til installasjon viste undersøkelsen at slangene er mindre utsatt for slitasje dersom de ikke er krummet eller tvinnet.<sup>209</sup> Driftsrelaterte faktorer som hastighet og trykk i slangene har også betydning for slitasjen.<sup>210</sup> Til slutt er det relevant hvilke type fôrslange som anvendes, og hvordan type fôr som brukes.<sup>211</sup> Samlet viser undersøkelsen at det er mulig å treffe tiltak med bakgrunn i slike faktorer som vil bidra til å oppfylle plikten om å «sørge for tiltak for å hindre at [forurensning] ... inntre». Det kan legges til grunn at slike tiltak vil være «tiltak som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås».

---

<sup>204</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 97.

<sup>205</sup> *ibid.*

<sup>206</sup> Obrestad (2020).

<sup>207</sup> Vangelsten mfl. (2019).

<sup>208</sup> Johnsen mfl. (2019) s. 22.

<sup>209</sup> Vangelsten mfl. (2019) s. 43.

<sup>210</sup> *ibid.* s. 44–45.

<sup>211</sup> *ibid.* s. 44.

Dersom forurensningen har inntrådt, plikten den ansvarlige ifølge tiltaksplikten å «sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den». Mikroplast som tilføres havet gjennom fôrslanger er små partikler, og de fraktes med havstrømmene til steder langt fra utslippskilden. Det gjør at det blir praktisk umulig å «sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen» av utslippet fra den aktuelle oppdrettsvirksomheten. Et tiltak kan imidlertid være å bidra til kunnskapsinnhenting av mikroplastens virkninger generelt, og bidra i utvikling av metoder for å «stanse, fjerne eller begrense virkningen» av plastforurensning.

Den ansvarlige skal videre ifølge tiltaksplikten «treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller av tiltakene for å motvirke den». Ifølge forarbeidene innebærer påbudet først og fremst å «gjenopprette naturmiljøet eller annen skade eller ulempe»<sup>212</sup>. Videre fremgår det at i tilfeller hvor gjenopprettelse ikke er «faktisk mulig eller i hvert fall ikke mulig innen overskuelig framtid»<sup>213</sup> vil påbudet omfatte «tiltak for i rimelig grad å bringe forholdene tilbake i tilnærmet samme stand som tidligere»<sup>214</sup>.

Når havet tilføres mikroplast er det svært vanskelig å treffe «tiltak for i rimelig grad å bringe forholdene tilbake i tilnærmet samme stand som tidligere». Plastpartiklene er små, og de er omtrent umulig å kontrollere og fjerne. Å treffe slike tiltak fremstår derfor som lite gjennomførbart. Likevel vil en mulighet også her være deltakelse i utviklingsarbeid med sikte på å finne metoder for å fjerne mikroplast i havet, slik at havet i rimelig grad kan bringes tilbake til tilnærmet samme stand som tidligere.

Det er nå redegjort for tiltaksplikten og identifisert enkelte tiltak. Redegjørelsen viser at tiltaksplikten sammen med forurensningsforbudet kan gi en viss beskyttelse av miljøet mot plastforurensning, dersom forurensningen ikke er omfattet av tillatelse til oppdrettsvirksomhet. Beskyttelsen som gis vil ifølge forurensningsloven § 7 andre ledd siste punktum være «tiltak som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås». Hvilke tiltak det omfatter må vurderes konkret i det

---

<sup>212</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 97.

<sup>213</sup> *ibid.* s. 98.

<sup>214</sup> *ibid.*

enkelte tilfellet. Dersom plastforurensning er omfattet av tillatelsen, vil tiltaksplikten sammen med forurensningsforbudet ikke gi slik beskyttelse. Som nevnt under redegjørelsen for forurensningsforbudet, kan imidlertid beskyttelse av miljøet i slike tilfeller skje gjennom å sette vilkår ved tillatelsen. I neste kapittel skal det redegjøres for vilkårsadgangen.

## 4 Vilkår til tillatelser som krav til drift

### 4.1 Innledning

Det stilles krav om akvakulturtillatelse for å drive oppdrettsvirksomhet.<sup>215</sup> Et vilkår for å gi akvakulturtillatelse etter akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d, er at det er gitt tillatelser som kreves etter matloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og vannressursloven. Tillatelsene som må foreligge for å drive oppdrettsvirksomhet gir adgang til å utføre noe som det ikke ville vært adgang til uten tillatelse. Vedtakene om tillatelsene kan derfor karakteriseres som begunstigende forvaltningsvedtak.

Ved begunstigende forvaltningsvedtak kan forvaltningen sette tyngende vilkår. Det kan derfor settes vilkår ved alle tillatelsene som må foreligge for å drive oppdrettsvirksomhet. Problemstillingen for kapitlet er hvorvidt krav til driften av oppdrettsvirksomhet som kan beskytte miljøet mot plastforurensning, kan settes som vilkår til tillatelsene.

I kapittel 4.2 skal det redegjøres for det rettslige grunnlaget for kompetansen til å sette vilkår. De rettslige rammene for hvilke vilkår som kan settes vil omtales i kapittel 4.3. Selv om det i utgangspunktet kan settes vilkår ved alle tillatelsene, er det i hovedsak ved tillatelse i medhold av forurensningsloven § 11 at det gis vilkår av forurensningsmessig betydning. Derfor skal det i kapitel 4.4 vurderes hvorvidt det kan settes krav til driften av oppdrettsvirksomhet som kan beskytte miljøet mot plastforurensning, som vilkår ved tillatelse gitt i medhold av forurensningsloven § 11.

### 4.2 Kompetanse til å sette vilkår ved tillatelse

Kompetansen til å sette vilkår til begunstigende forvaltningsvedtak har rettslig grunnlag i lovgivning eller den forvaltningsrettslige vilkårlæren. Lovgivning som rettslig grunnlag til å sette vilkår kan være formell lov eller forskrift.

---

<sup>215</sup> Se avhandlingens kapittel 1.5 for kort omtale av etableringsfasen.

Når loven er taus om adgangen til å sette vilkår, må rettslig grunnlag følge av den forvaltningsrettslige vilkårs læren. Det må skilles mellom tilfeller hvor forvaltningens kompetanse til å treffe vedtak er lovbunden, og hvor kompetansen beror på forvaltningens frie skjønn. Det er kun når kompetansen beror på forvaltningens frie skjønn at det kan settes vilkår.<sup>216</sup> Dersom kompetansen er lovbunden vil det stride mot legalitetsprinsippet etter Grunnloven § 113 å sette vilkår, fordi forvaltningen ikke vil ha et kompetansegrunnlag for inngrepet vilkårene medfører.<sup>217</sup>

Den forvaltningsrettslige vilkårs læren er utviklet i Høyesterettspraksis og juridisk litteratur, og er ansett som sikker rett.<sup>218</sup> Vilkårs læren har i utgangspunktet to ulike funksjoner. For det første er læren et selvstendig rettslig grunnlag for å sette vilkår til begunstigende forvaltningsvedtak. For det andre supplerer læren vilkårsadgangen som følger av lovgivning. På den måten kan lovhjemmelen tolkes utvidende, og gi mulighet for å sette andre vilkår enn de som følger av en ordlydsfortolkning. Vilkårs læren kan også begrense kompetansen til å sette vilkår som følger av lovhjemmelen, og på den måten gi en innskrenkende tolkning.<sup>219</sup>

### 4.3 Hvilke vilkår kan settes?

Selv om det foreligger kompetanse til å stille vilkår, er det en grense for hvilke vilkår som kan settes. I det videre vil avhandlingen først redegjøre for hvilke vilkår som kan settes etter den forvaltningsrettslige vilkårs læren, og deretter hvilke vilkår som kan settes dersom det foreligger hjemmel i lovgivning.

I juridisk litteratur er det lagt til grunn at hvilke vilkår som kan settes i medhold av den forvaltningsrettslige vilkårs læren, beror på en helhetsvurdering hvor to momenter har særlig vekt.<sup>220</sup> Det første momentet er kravet om saklig sammenheng mellom vilkåret og begunstigelsen.

---

<sup>216</sup> Eckhoff og Smith (2018) s. 416–417.

<sup>217</sup> *ibid.* s. 416.

<sup>218</sup> *ibid.* s. 417–418.

<sup>219</sup> Se lignende forståelse i Backer (1986) s. 434.

<sup>220</sup> Backer (1986) s. 439 og Bugge (2019) s. 331–332.

Det andre momentet er kravet om forholdsmessighet. I utredning til ny forvaltningslov er det nedlagt forslag om å lovfeste vilkårlæren.<sup>221</sup> Forslaget stiller også krav om saklig sammenheng og forholdsmessighet.<sup>222</sup> Høyesterettspraksis bekrefter momentenes relevans og vekt.

Et eksempel fra Høyesterett er Rt. 2008 s. 1110. I avgjørelsen uttalte Høyesterett at «[i] tråd med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper må slike vilkår være saklige og ikke uforholdsmessig tyngende.»<sup>223</sup> Spørsmålet i saken var om veimyndigheten kunne stille vilkår om at elektriske ledninger skulle legges i rør ved tillatelse gitt i medhold av vegloven<sup>224</sup> § 32. For vurderingen av kravet om saklig sammenheng tok Høyesterett utgangspunkt i hvilke hensyn vilkåret var ment å ivareta. Vilkårets hensyn ble vurdert opp mot formålet med tillatelsen. I vurderingen av om vilkåret var forholdsmessig vurderte Høyesterett kostnadene vilkåret ville medføre. Høyesterettspraksis, sammen med juridisk litteratur og utredningen til ny forvaltningslov, taler sterkt for at det må tas utgangspunkt i de to kravene for å vurdere hvilke vilkår som kan settes i medhold av den forvaltningsrettslige vilkårlæren.

I tilfeller hvor det foreligger lovhjemmel for å sette vilkår, vil det i utgangspunktet bero på en tolkning av lovhjemmelen hvilke vilkår som kan settes. I tillegg til tolkning vil den forvaltningsrettslige vilkårlæren, som nevnt virke supplerende. For det første må vilkår som settes i medhold av lovgivning også oppfylle kravet om saklig sammenheng og forholdsmessighet. Det kan medføre en innskrenkende tolkning av lovhjemmelen. For det andre kan det hende at vilkårshjemmelen ikke er uttømmende, slik at den forvaltningsrettslige vilkårlæren kan gi en utvidende tolkning av lovhjemmelen.

---

<sup>221</sup> NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) s. 547.

<sup>222</sup> *ibid.* s. 598.

<sup>223</sup> Rt. 2008 s. 1110 avsnitt 22.

<sup>224</sup> Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova).

## 4.4 Vilkår til utslippstillatelse med formål om å beskytte miljøet mot plastforurensning

Det settes vanligvis en rekke vilkår ved tillatelser i medhold av forurensningsloven § 11. Som tidligere nevnt er hovedtyngden i fylkesmannens vurdering hvilke vilkår som kan settes, ikke om tillatelse skal gis.<sup>225</sup> I det videre skal det vurderes om det er adgang til å sette vilkår i tillatelse i medhold av forurensningsloven § 11, med formål om å beskytte miljøet mot plastforurensning. Dette er aktuelt dersom plastforurensning ved bruk av fôrslinger er omfattet av utslippstillatelsen. I motsatt tilfelle vil miljøet være beskyttet i medhold av forurensningsforbudet og tiltaksplikten. Den videre redegjørelsen er derfor under forutsetning av at plastforurensning er omfattet av tillatelsen.

Forurensningsloven § 16 første ledd gir hjemmel for å sette vilkår til utslippstillatelser etter lovens § 11 og lyder følgende:

«I tillatelse etter loven eller forskrift i medhold av loven kan det settes nærmere vilkår for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper, og for å fremme effektiv utnyttelse av energi som virksomheten bruker eller frembringer. Det kan herunder fastsettes vilkår om beskyttelses- og rensertiltak, gjenvinning og at tillatelsen bare skal gjelde for en viss tid.»

Bestemmelsen gir rettslig grunnlag for å sette vilkår som søker å oppnå formålet om å «motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper». Listen med vilkår i andre setning er kun en eksemplifisering og ikke ment som en uttømmende liste over hvilke vilkår som kan settes. Dette følger av en naturlig språklig forståelse av ordlyden «herunder». Hvilke vilkår som kan settes beror på en tolkning av vilkårsbestemmelsen. En naturlig språklig forståelse av ordlyden taler for at vilkårsadgangen er vid. Tolket i lys av formålsbestemmelsen i forurensningsloven § 1, vil det være adgang til å stille vilkår som motvirker at forurensning fører til skader og ulemper for helsen, trivselen og naturen selv.

---

<sup>225</sup> Mellbye (2018) s. 136.

Ifølge forurensningsloven § 11 siste ledd skal det i vurderingen av hvilke vilkår som gis, i likhet med vurderingen av om tillatelse skal gis, «legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre». Retningslinjen vil også følge av den forvaltningsrettslige vilkårlæren. Lærens supplerende funksjon medfører at vilkårene som stilles i medhold av forurensningsloven § 16 må oppfylle kravet om saklig sammenheng og forholdsmessighet.

Forarbeidene gir eksempler på hvilke vilkår som kan settes. Ifølge forarbeidene må det for det første være adgang til å stille vilkår «for å bekjempe forurensningene ved kilden»<sup>226</sup>. Som følge av uttalelsen må det være adgang til å sette vilkår som kan begrense utslippet av mikroplast fra fôrslanger. I tråd med forarbeidene kan det settes vilkår om maksimale utslipp eller om forhold som har betydning for utslippsmengden slik som produksjonens størrelse, produksjonsprosess og lokasjon.<sup>227</sup> Som nevnt tidligere i avhandlingen har faktorer knyttet til drift, design og installasjon betydning for utslippet.<sup>228</sup> Dette er forhold det bør kunne settes vilkår om i medhold av § 16 for å «motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper». Slike vilkår vil være i saklig sammenheng med begunstigelsen og ikke uforholdsmessig tyngende.

Videre har forarbeidene uttalt at det må være adgang til å sette vilkår om å treffe tiltak i resipienten.<sup>229</sup> Det fremgår at det må være adgang til å «sette vilkår om at løyvehaveren skal foreta målinger av utslipp eller av tilstanden i resipienten, eller foreta andre kontrolltiltak»<sup>230</sup>. Det må derfor være adgang til å sette vilkår om at det skal foretas undersøkelser av mikroplastens virkning på miljøet. Slike undersøkelser kan igjen gi grunnlag for tiltak som reduserer effektene av plastforurensningen.

---

<sup>226</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 27.

<sup>227</sup> *ibid.*

<sup>228</sup> Johnsen mfl. (2019) s. 22 og avhandlingens kapittel 3.6 om tiltaksplikten.

<sup>229</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 27.

<sup>230</sup> *ibid.* s. 28.



Det fremgår også av forarbeidene at det kan være aktuelt å gi pålegg om forsknings- og utviklingsarbeid.<sup>231</sup> Som nevnt tidligere i avhandlingen har oppdrettsnæringen bidratt til slikt arbeid på frivillig basis.<sup>232</sup> Likevel taler gode grunner for at arbeidet burde være pliktig i form av vilkår til tillatelsen. Grunnen til det er at oppdrettsvirksomhet påvirker felles goder ut over de rent økonomiske, slik som naturmiljøet. Fellesinteresser bør sikres av det offentlige og ikke av næringen selv. Det kan være aktuelt å pålegge næringen å bidra til forsknings- og utviklingsarbeid av nye fôringsmetoder slik som vannbåren fôring. Slike vilkår vil være i tråd med vilkårsadgangen etter forurensningsloven § 16 om at det kan settes vilkår for å «motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper». Hvor omfattende arbeid som kan pålegges må vurderes opp mot retningslinjen i § 11 siste ledd, og kravene om saklig sammenheng og forholdsmessighet som følger av den forvaltningsrettslige vilkårs læren.

For å sammenfatte er det etter forurensningsloven § 16 adgang til å stille vilkår ved tillatelse i medhold av lovens § 11 som kan beskytte miljøet mot plastforurensning. Vilkårsadgangen gjør at miljøet også kan beskyttes i de tilfeller hvor plastforurensning ved bruk av fôrslanger er gjort tillatt i medhold av tillatelsen. Selv om det ikke så langt er satt slike konkrete vilkår i praksis, gir regelverket altså en adgang til det.

I tilbakemeldingen fra Fylkesmannen i Vestland<sup>233</sup> og i Møre og Romsdal<sup>234</sup> ble det vist til at visse vilkår i tillatelsen til oppdrettsvirksomhet, regulerte plastforurensning generelt. Fylkesmannen i Vestland forsøker å adressere problemet ved å innta et krav om at virksomheten pålegges å ha tiltaksplaner for å redusere utslippet av mikroplast. Fylkesmannen i Møre og Romsdal legger til grunn at plastforurensning reguleres av vilkåret i tillatelsene som pålegger en plikt til å redusere forurensning så langt som mulig.

---

<sup>231</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 28.

<sup>232</sup> Se avhandlingens kapittel 3.6 for deltakelse av næringsaktører i prosjektet Havplast.

<sup>233</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med Seniorrådgjevar Tom N. Pedersen ved Fylkesmannen i Vestland 11. mars 2020.

<sup>234</sup> Personlig kommunikasjon i e-post med N.N ved Fylkesmannen i Møre og Romsdal 9. mars 2020.

## 5 Rettspolitisk vurdering

### 5.1 Innledning

I dette kapittelet skal det gis en kort rettspolitisk vurdering. Først vil det i kapittel 5.1 bli gitt en sammenfatning av vurderingene som er foretatt tidligere om hvorvidt krav til driften av oppdrettsvirksomhet beskytter miljøet mot plastforurensning. Deretter skal det i kapittel 5.2 gis en kritisk vurdering av driftskravene, før det til slutt i kapittel 5.3 gis et forslag til hvordan plastforurensning kan reguleres.

### 5.2 Krav til driften kan beskytte miljøet mot plastforurensning

I kapittel 2 og 3 ble det vurdert hvorvidt akvakulturloven og forurensningsloven gir krav til driften av oppdrettsvirksomhet som kan beskytte miljøet mot plastforurensning ved bruk av førslinger. Kapittel 4 vurderte hvorvidt krav med samme formål kan settes som vilkår til tillatelse. Begge lovene søker å ivareta sentrale miljøhensyn. Forurensningsloven skal «sikre en forsvarlig miljøkvalitet»<sup>235</sup> og akvakulturloven skal «fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling»<sup>236</sup>. Gjennom krav som pålegges i lovene gir begge miljøet en viss beskyttelse mot plastforurensning. Vilkår som kan settes til tillatelse etter forurensningsloven kan gi tilsvarende effekt.

Akvakulturloven § 10 som gir et påbud om «miljømessig forsvarlig» drift, sikrer at den ansvarlige kontinuerlig må foreta en vurdering av hvorvidt alle sider ved driften er forsvarlige i forhold til miljøet. Påbudets egenskap som rettslig standard gjør den til et effektivt virkemiddel for å følge kunnskapsutviklingen om miljøeffekter. Det foretas stadig nye undersøkelser av mikroplastens virkning på miljøet. Standardens dynamiske

---

<sup>235</sup> Forurensningsloven § 1 andre ledd.

<sup>236</sup> Akvakulturloven § 1.

karakter gjør at hvilke krav som må oppfylles for at driften skal være «miljømessig forsvarlig», vil endres i takt med kunnskapsutviklingen.

Forurensningsloven gir mulighet for beskyttelse av miljøet både i tilfelle hvor plastforurensning er tiltatt i medhold av tillatelse etter lovens § 11, og i tilfelle hvor plastforurensning ikke er omfattet av tillatelse. Når plastforurensning er omfattet av tillatelsen, kan miljøet beskyttes gjennom å sette vilkår med betydning for plastforurensning. I tilfelle hvor plastforurensning ikke omfattes av tillatelsen, vil forurensningsforbudet og tiltaksplikten i lovens § 7 gi en beskyttelse.

### 5.3 Kritisk vurdering av driftskravene

Selv om rettslige standarder, som akvakulturloven § 10, har fordel av å være dynamiske reguleringsverktøy, er det en ulempe at de ofte har en vag utforming. Vaghet i lovgivning kan gå på bekostning av hensynet til forutberegnelighet. Det kan være uklart for den ansvarlige for oppdrettsvirksomheten hvordan driften skal utøves for at den skal være «miljømessig forsvarlig». I akvakulturregelverket er imidlertid påbudet utfylt med mer konkrete miljøkrav som belyser hva som er «miljømessig forsvarlig» drift. Likevel regulerer disse bestemmelsene andre sider av driften enn plastforurensning. Det kan bidra til en usikkerhet om hvordan plastforurensning må håndteres for at driften skal være «miljømessig forsvarlig». En annen betenkelighet ved kravet er at terskelen for uforsvarlig miljøpåvirkning trekkes ved «vesentlige negative effekter». Det medfører at akvakulturloven bare beskytter miljøet mot negative effekter som er «vesentlige». På grunn av usikkerheten rundt mikroplastens virkninger, kan det være vanskelig å vurdere hvorvidt effektene er vesentlige eller ikke.

En svakhet i anvendelsen av forurensningsregelverket er at det oppstår usikkerhet om hvilke utslipp som omfattes av utslippstillatelser. Det må bero på en konkret vurdering av hvor kjent utslippet var under saksbehandlingen. En følge av usikkerheten vil også her være dårlig ivaretagelse av hensynet til forutberegnelighet. Fordi ulovlig forurensning

er sanksjonert, er dette særlig problematisk.<sup>237</sup> Den konkrete vurderingen som må foretas er også problematisk i forhold til hensynet til likebehandling. Utgangspunktet for vurderingen kan gjøre at noen tillatelser gjør plastforurensning tillatt, mens andre ikke, avhengig av hvor kjent utslippet var under saksbehandlingen.

Både i tilfelle hvor plastforurensning er gjort tillatt, og hvor det ikke omfattes av tillatelsen, gir lovverket mulighet for å beskytte miljøet enten ved forurensningsforbudet og tiltaksplikten, eller gjennom å sette vilkår ved tillatelsen. Likevel regulerer ikke fylkesmannen plastforurensning ved bruk av fôrslanger uttrykkelig gjennom vilkår ved tillatelsen. Det gjør at i tilfelle hvor plastforurensning er omfattet av tillatelsen vil det i utgangspunktet være fri adgang for oppdrettsvirksomheten å slippe ut plast ved bruk av fôrslanger. I motsatt tilfelle, hvor plastforurensning ikke er omfattet, vil utslipp av plast derimot være forbudt og regulert gjennom tiltaksplikten.

Det foreligger ikke avgjørelser fra domstolene eller forvaltningen som viser håndtering av plastforurensning ved bruk av fôrslanger. En grunn til det kan være de fortsatt usikre kunnskapene rundt problemet. Det finnes imidlertid et klagevedtak fra Fiskeridirektoratet som kan belyse direktoratets syn på utslipp av plast.<sup>238</sup> En naturvernforening klaget Fylkeskommunens vedtak om tillatelse til akvakultur av blåskjell til Fiskeridirektoratet. I klagen etterlyste naturvernforeningen en konkret plan for å nå målet om null utslipp fra oppdrettsnæringen. Fiskeridirektoratet uttalte følgende om vurderingen av plastforurensning:

«Fiskeridirektoratet vurderer imidlertid at anførselen om at det ikke skal forekomme plastutslipp fra oppdrettsnæringen er en overordnet problemsstilling, og kan ikke se at det er forhold i denne saken som tilsier at driften vil være miljømessig uforsvarlig.»

---

<sup>237</sup> Forurensningsloven kapittel 10 om straff.

<sup>238</sup> Fiskeridirektoratets sak 19/12150 datert 21.01.2020.

Uttalelsen kan tolkes som at Fiskeridirektoratet mener det er forvaltningsorganer høyere opp i forvaltningshierarkiet eller lovgiver som må klargjøre hvordan plastforurensning skal reguleres. At plastforurensning er en «overordnet problemsstilling» taler for at regelverket bør tydeliggjøre vurderingen av problemet. I det videre skal det gis et forslag til hvordan plastforurensning ved bruk av fôrslanger kan reguleres.

#### **5.4 Forslag til hvordan plastforurensning kan reguleres**

Først må det påpekes at det er vanskelig å regulere miljøproblemer med usikre virkninger slik som plastforurensning ved bruk av fôrslanger. Likevel vil føre-var-prinsippet tale imot at usikre virkninger brukes som argument for å la være å gjennomføre tiltak mot miljøproblemet.

Som nevnt skaper reguleringen i akvakulturloven og forurensningsloven problemer i tilknytning til forutberegnelighet. I tillegg kan følgene av at noen tillatelser omfatter plastforurensning og andre ikke, innebære usaklig forskjellsbehandling. En løsning på problemene som oppstår, kan være å regulere plastforurensningen fra oppdrettsvirksomhet gjennom konkrete plikter i lov eller forskrift.

Som påpekt ovenfor er andre sider ved oppdrettsvirksomhet regulert gjennom generelle plikter i akvakulturregelverket. Det bør være mulig å regulere plastforurensning ved bruk av fôrslanger på tilsvarende måte. Å regulere plastforurensning gjennom generelle plikter vil også kunne løse problemene som oppstår ved at noen tillatelser omfatter plastforurensning og andre ikke. I tillegg vil det da være mulig å unngå at plastforurensning kan være tillatt, og samtidig ikke regulert gjennom vilkår, slik at miljøet ikke beskyttes. Hensynene som tilsier individuell konsesjonsbehandling av forurensning, står ikke like sterkt når det gjelder plastforurensning. Plast som slippes ut i havet vil følge havstrømmene til steder gjerne langt fra sin utslippskilde. Det gjør at de særlige miljøforholdene ved en lokasjon ikke har like stor betydning for utslippet av mikroplast ved bruk av fôrslanger.

Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet har utarbeidet et forslag om endringer i forurensningsregelverket for akvakultur.<sup>239</sup> Forslaget foreslår å regulere forurensning gjennom generelle plikter i akvakulturdriftsfor-skriften, og ikke gjennom utslippstillatelser etter forurensningsloven. Hovedargumentet bak forslaget er at det sikrer bedre forutberegnelighet og likebehandling. Selv om forslaget gjelder forurensning generelt, vil argumentet ha overføringsverdi til hvordan plastforurensning ved bruk av fôrslanger bør reguleres.

---

<sup>239</sup> Fiskeridirektoratet (2019).

## Kildeliste

### Litteratur

- Aase (2016) Aase, Elin Maria Norberg. «Rettslige utfordringer ved mikroplast: Om forurensningsloven som verktøy for bekjempelse av miljøproblemer forårsaket av mikroplast». *Masteroppgave, Universitetet i Bergen, Det juridiske fakultet*. 2016.
- Abbing (2018) Abbing, Michiel Roscam. *Plastic soup atlas of the world*. Engelsk utgave, Hilversum: Uitgeverij Lias, 2018.
- Andenæs (2009) Andenæs, Mads Henry. *Rettskildelære*. 2. utgave, Oslo: Mads Henry Andenæs, 2009.
- Andersen (2019) Andersen, Guri Sogn. *Å se en havhest dø: Forestillinger og fakta om plast i havet*. Oslo: Spartacus Forlag, 2019.
- Backer (1986) Backer, Inge Lorange. *Naturvern og naturinngrep: Forvaltningsrettslige styringsmidler*. Oslo: Universitetsforlaget, 1986.
- Backer (2012) Backer, Inge Lorange. *Innføring i naturressurs- og miljørett*. 5. utgave, Oslo: Gyldendal Akademisk, 2012.
- Bugge (1999) Bugge, Hans Chr. *Forurensningsansvaret: Det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning*. Oslo: Tano Aschehoug, 1999.

- Bugge (2019) Bugge, Hans Chr. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 5. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Eckhoff (2001) Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære*. 5. utgave, ved Jan E. Helgesen, Oslo: Universitetsforlaget, 2001.
- Eckhoff og Smith (2018) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 11. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Gjelsvik og Holger Dale (2010) Gjelsvik, Torbjørn og Martin Holger Dale. *Akvakulturloven: Kommentartutgave*. Oslo: Advokatfirmaet Schjødt, 2010.
- Høgberg (2016) Høgberg, Alf Petter. «Rettslige standarder redefinert.» i *Cand.mag., cand.med., cand.jur., cand.alt: Festskrift til Aslak Syse 70 år*. Reidun Førde, Morten Kjelland, Ulf Stridbeck redaktører, Oslo: Gyldendal, 2016, s. 285–299.
- Jerkø (2009) Jerkø, Markus. «Det norske formålet «bærekraftig utvikling.»» *Tidsskrift for rettsvitenskap*. Årgang 122, nummer 3 (2009), s. 354–387.
- Knoph (1939) Knoph, Ragnar. *Rettslig standarder: Særlig Grunnlovens § 97*. Oslo: Grøndahl & Søn, 1939.
- Mellbye (2018) Mellbye, Halfdan. *Rettslig regulering av norsk akvakultur*. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Søvik (2019) Søvik, Henrik. «Tolkning av enkeltvedtak.» *Jussens Venner*. Volum 54, nummer 2-3 (2019) s. 131–184.
- Wang (2015) Wang, Øystein. *Forurensningsloven: Med kommentarer*. 2. utgave, Oslo: Gyldendal Juridisk, 2015.



## Lover og forskrifter

- 1814 Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.
- 1963 Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova).
- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- 1981 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
- 2000 Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).
- 2003 Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).
- 2003 Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone [territorialfarvannsloven].
- 2004 Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften).
- 2004 Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).
- 2006 Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).
- 2008 Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften).
- 2009 Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
- 2019 Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).

## Lovforarbeider

- NUT 1977: 1 Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver.
- Ot.prp. nr. 11 Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (1979–1980) (Forurensningsloven).
- Ot.prp. nr. 1 Om lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern (1982–1983) mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven), og i 8. februar 1980 nr. 2 om pant.
- Innst. S. nr. 163 Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen (1991–1992) angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven (Vern av miljøet.) (Forslag nr. 15 i dokument nr. 12 for 1987–88).
- Ot.prp. nr. 61 Om lov om akvakultur (akvakulturloven). (2004–2005)
- Ot.prp. nr. 52 Om lov om forvaltning av naturens mangfold (2008–2009) (naturmangfoldloven).
- Dok.nr. 16 Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om (2011–2012) menneskerettigheter i Grunnloven.
- NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).

## Rettspraksis

- Rt. 1998 s. 2011.  
Rt. 2007 s. 1183.  
Rt. 2008 s. 1110.  
LG-2014-63692.  
LB-2018-60499.  
HR-2020-841-U.

## Forvaltningspraksis

Fiskeridirektoratet	21.12.2016	Ref. 16/13199
Fiskeridirektoratet	12.10.2019	Ref. 16/14035
Fiskeridirektoratet	20.12.2019	Ref. 17/9948
Fiskeridirektoratet	21.01.2020	Ref. 19/12150
Fylkesmannen i Agder	28.05.2015	Ref. 2008/6426
Fylkesmannen i Agder	10.01.2017	Ref. 2016/194
Fylkesmannen i Agder	24.01.2017	Ref. 2016/14811
Fylkesmannen i Nordland	13.08.2004	Ref. 2005/245
Fylkesmannen i Nordland	18.02.2014	Ref. 2006/508
Fylkesmannen i Nordland	19.08.2014	Ref. 2005/13092
Fylkesmannen i Rogaland	10.12.2014	Ref. 20019/12827
Fylkesmannen i Rogaland	14.03.2016	Ref. 2015/8588
Fylkesmannen i Rogaland	29.09.2016	Ref. 2016/5015
Fylkesmannen i Telemark	07.02.2014	Tillatelsesnr. 2011.174.T
Fylkesmannen i Troms og Finnmark	15.05.2019	Ref. 2019/2608
Fylkesmannen i Troms og Finnmark	27.11.2019	Ref. 2019/7088
Fylkesmannen i Troms og Finnmark	23.08.2019	Ref. 2019/762
Fylkesmannen i Trøndelag	12.02.2015	
Fylkesmannen i Trøndelag	07.10.2016	
Fylkesmannen i Trøndelag	03.09.2019	Ref. 2018/1737
Miljøvern- departementet (2012)	Miljøverndepartementet «Fylkesmannens myndighet etter forurensningsloven, oreigningslova og produktkontrollloven.» 21. november 2012 (Rundskriv T-3/12) <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/0eb936f49c8b4c86a30b63be96cd95ce/t-3-12-191211.pdf">https://www.regjeringen.no/contentassets/0eb936f49c8b4c86a30b63be96cd95ce/t-3-12-191211.pdf</a> hentet 11.05.2020.	

## Internasjonale rettskilder

Havretts- konvensjonen	<i>United Nations convention on the law of the sea</i> , Montego Bay 10. desember 1982.
Rio-erklæringen	<i>The Rio Declaration on Environment and Development</i> , Rio de Janeiro 5. juni 1992.
OSPAR- konvensjonen	<i>Convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic</i> , Paris 22. september 1992.
Vanndirektivet	Europaparlamentets- og Rådsdirektiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for felleskapstiltak for vannpolitikk [Vanndirektivet].

## Nettsider

Fiskeridirektoratet (2019)	Fiskeridirektoratet. «Fiskeoppdrett i sjø: foreslår mer effektiv regulering». 2019 <a href="https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Nyheter/2019/1119/Fiskeoppdrett-i-sjoe-foreslaar-mer-effektiv-regulering">https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/ Nyheter/2019/1119/Fiskeoppdrett-i-sjoe-foreslaar- mer-effektiv-regulering</a> hentet 19.03.2020.
Lexico.com	Ordet «environment» i <i>US Dictionary powered by Oxford</i> , <a href="https://www.lexico.com/en/definition/environment">https://www.lexico.com/en/definition/ environment</a> hentet 09.05.2020.
Misund (2019)	Misund, Bård. «fiskeoppdrett». 2019 <a href="https://snl.no/fiskeoppdrett">https://snl.no/fiskeoppdrett</a> hentet 18.05.2020.
Obrestad (2020)	Obrestad, Tore. «Vannbåren fôring reduserer energikostnadene med 75 %». 2020 <a href="https://blog.akvagroup.com/no/vannbaeren-foring-reduserer-energikostnadene-med-75">https://blog.akvagroup.com/no/vannbaeren-foring- reduserer-energikostnadene-med-75</a> hentet 28.04.2020.

- Ordnnett.no                    Ordet «oppdrette» i *Bokmål rettskrivingsbok*, digital utgave på <https://www.ordnett.no/>. Kunnskapsforlaget ANS, hentet 19.03.2020.
- Ore og Stori (2019)        Ore, Sven og Aage Stori. «plast». 2019 <https://snl.no/plast> hentet 06.02.2020.
- Skoglund mfl. (2017)        Skoglund, Eli mfl. «Sjøanlegget». 2017 <https://ndla.no/nb/subjects/subject:13/topic:1:184871/topic:1:183267/topic:1:183269/resource:1:152865> hentet 13.05.2020.

## Rapporter

- Johnsen mfl. (2019)        Johnsen, Hilde Rødås mfl. *Sluttrapport Havplast – Marin plast fra norsk sjømatnæring – kartlegging, kvantifisering og handling*. Salt Lofoten og Nordlandsforskning, 2019. Kan lastes ned fra <https://www.fhf.no/prosjekter/prosjektbasen/901518/> hentet 30.04.2020
- Naturvernforbundet (2017)        Naturvernforbundet. *Slitte plastrør fra oppdrettsnæringen sprer tonnevis med mikroplast*. Brev fra Naturvernforbundet til Vidar Helgesen (klima- og miljøminister) og Per Sandberg (fiskeriminister). 2017 <https://naturvernforbundet.no/getfile.php/13129684-1512482328/Dokumenter/høringsuttalelser%20og%20brev/2017/Fiske%20og%20marint%20miljø/Slitte%20plastrør%20fra%20oppdrettsnæringen%20sprer%20tonnevis%20med%20plast.pdf> hentet 03.02.2020

- Nerland mfl. (2014) Nerland, Inger Lise mfl. *Microplastics in marine environments: Occurrence, distribution and effects*. Niva, 2014. <https://tema.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M319/M319.pdf> hentet 26.02.2020
- Nærings- og fiskeri-departementet (2018) Nærings- og fiskeridepartementet. *Havbruk til havs: Ny teknologi – nye områder*. 2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e29cc668cbf54448a599c6da58cb1b9f/rapport-havbruk-til-havs.pdf> hentet 15.05.2020.
- Standal mfl. (2014) Standal, Erlend mfl. *Kunnskap om marin forsøpling i Norge 2014*. Miljødirektoratet, 2014. <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M265/M265.pdf> hentet 27.01.2020
- Sundt, Schulze og Syversen (2014) Sundt, Peter, Per-Erik Schulze og Frode Syversen. *Sources of microplastic-pollution to the marine environment*. Mepex, 2014. <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M321/M321.pdf> hentet 26.02.2020.
- Vangelsten mfl. (2019) Vangelsten, Bjørn Vidar mfl. *Delrapport havplast: Marint avfall fra havbruksnæringen*. Nordlandsforskning og Salt Lofoten, 2019. [http://m.nordlandsforskning.no/getfile.php/1328980-1576834477/Dokumenter/Rapporter/2019/10\\_2019\\_Delrapport\\_HAVBRUK.pdf](http://m.nordlandsforskning.no/getfile.php/1328980-1576834477/Dokumenter/Rapporter/2019/10_2019_Delrapport_HAVBRUK.pdf) hentet 03.02.2020

Verdens-  
kommisjonen for  
miljø og utvikling  
(1987)

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling.  
*Vår felles fremtid*. Norsk utgave, Oslo: Tiden  
Norsk Forlag, 1987.

World Economic  
Forum (2016)

World Economic Forum. *The new plastics  
economy: Rethinking the future of plastics*. 2016.  
[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_](http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_New_Plastics_Economy.pdf)  
[New\\_Plastics\\_Economy.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_New_Plastics_Economy.pdf) hentet 03.02.2020.

THE SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW is a part of the University of Oslo and hosts the faculty's Centre for European Law. It is also a part of the cooperation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden through the Nordic Council of Ministers. The Institute offers one master programme and several graduate courses.

The core research areas of the Institute are maritime and other transport law as well as petroleum and energy law, but the members of the Institute also engage in teaching and research in general commercial law.

In MARIUS, issued at irregular intervals, articles are published in the Nordic languages or English.

ISSN: 0332-7868

