

STATSFORVALTEREN I NORDLAND
sfnopost@statsforvalteren.no

Oslo, 28. august 2024

Sak nr.: 24-4786
Ansvarlig advokat: Tine Larsen

KLAGE OVER VEDAK OM UTSLIPPSTILLATELSE TIL FISH FARM INTERNATIONAL – AKVAKULTURLOKALITET VERHOLMEN (SAK 2021/7445)

På vegne av Norges Naturvernforbund påklages vedtak om utslippstillatelse til landbasert akvakulturanlegg på Verholmen i Meløy kommune. Vedtaket er fattet av Statsforvalteren i Nordland 7. august 2024, og klagen er rettidig.

Oppdrettsanlegget vil medføre utslipp av organisk karbon, nitrogen og fosfor til sjøen i Meløyvær, et kystområde bestående av store, grunne områder (hovedsakelig under 50 meter dyp) med mange øyer og skjær.

Statsforvalteren avslo søknaden 15. mars 2024 på grunn av store miljøkonsekvenser, men etter klager fra Fish Farm International AS og Bolga grendelag er vedtaket omgjort og søker har fått utslippstillatelse. Omgjøringen er begrunnet i anleggets samfunnsnytte for Bolgasamfunnet. Statsforvalteren mener oppdrettsanleggets samfunnsnyttige potensial i form av arbeidsplasser, bosetting, lokalt næringsliv og offentlige tjenester må vurderes som overveiende stor og avgjørende i denne saken.

Naturvernforbundet gjør gjeldende at utslippene det her er gitt tillatelse vil være i strid med miljømål for Meløyvær, jf. vannforskriften § 4. Vilkårene for å gjøre unntak fra miljømålet i vannforskriften § 12 er ikke til stede. Det redegjøres for dette i punkt 1 og 2 nedenfor.

I den samlede vurderingen etter forurensningsloven § 11 femte ledd har ikke Statsforvalteren veid samfunnsnyttien opp mot andre samfunnsulemper. Alvorlig skade på naturmangfoldet er ikke inntatt i denne interesseavveilingen, i stedet anmodes akvakulturmyndigheten å avslå tillatelse på dette grunnlaget. Det redegjøres for dette i punkt 3.

Naturvernforbundet mener vedtaket om utslippstillatelse til Fish Farm International må omgjøres til avslag.

1. Ikke rettslig adgang til å gi tillatelse i strid med vannforskriftens miljømål

Vannforskriften krever at ny aktivitet skal være i tråd med vannforskriftens bindende miljømål for vannforekomsten. Miljømålet for Meløyvær følger av vannforskriften § 4, som sier at tilstanden i

overflatevann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk tilstand og god kjemisk tilstand.

Med andre ord: I vannforekomster hvor miljøtilstanden er klassifisert som god må denne tilstanden opprettholdes eller forbedres ytterligere, og i vannforekomster med moderat eller dårlig tilstand må det gjøres forbedringstiltak for å oppnå god tilstand. Miljøtilstand og måloppnåelse i den enkelte vannforekomst skal vurderes i henhold til klassifiseringskriterier og miljøkvalitetsnormer inntatt i vannforskriften vedlegg V og VIII.

Miljøtilstanden for Meløyvær (0362040100-C) er ifølge Vann-nett klassifisert som «god», og det kan ikke gis utslippstillatelse som forringer miljøkvaliteten slik at vannforekomsten nedklassifiseres fra god til moderat eller dårlig tilstand.

Statsforvalteren skriver likevel i vedtaket side 3 punkt 3.4 om vurdering etter vannforskriften:

Det vises til beskrivelse av vannforekomsten i opprinnelig vedtak. Vannforekomsten er i dag påvirket av utslipp fra to matfiskanlegg som begge ligger ved grensen til vannforekomsten (5,8 km fra Verholmen) og har utslipp til dypere områder. Verholmen ligger derimot i den delen av vannforekomsten hvor det er veldig grunt. Per nå er vannforekomsten i «god» økologisk tilstand.

Basert på forundersøkelsen, de planlagte utslippene og områdets egenskaper vurderes det at omsøkt produksjon medfører risiko for redusert tilstand for bunnfauna og makroalger i de grunne områdene i sundet mellom Verholmen og Vesholmen. Da det antas at utslipp fra Verholmen (pga. beliggenheten) i større grad vil bidra til forurensning enn de to etablerte matfiskanleggene er det risiko for at utslippet kan være med å redusere tilstanden i vannforekomsten Meløyvær.

Bunnfauna og makroalger er miljøkvalitetslementer for klassifisering av kystvann, angitt i vedlegg til vannforskriften.

Statsforvalter skriver i vedtaket side 8 om miljøtilstanden i vannforekomsten Meløyvær:

Miljøtilstand i vannforekomst Meløyvær (0362040100-C) er klassifisert som «god», slik det også står i vedtakets avsnitt om vurdering etter vannforskriften (3.3). Siden vedtaket er det kommet én ny undersøkelse og Vann-nett ble derfor oppdatert for denne oversendelsen. Miljøtilstand i vannforekomst Meløyvær klassifiseres fortsatt som «god», hovedsakelig basert på bunnfaunaprøver.

På side 8 skriver også Statsforvalter (under *Konklusjon* om miljøkvalitetslementet bunnfauna):

Det er summen av konsekvensen på de enkelte økosystemkomponentene som gjør at vi vurderer at konsekvensen av det hele omsøkte tiltaket er for stor for resipienten. I tillegg til at vi vurderer resipientens bæreevne som ikke stor nok til å kunne tåle hele den planlagte organiske belastningen, ser vi dermed også risiko for at miljøtilstanden i vannforekomsten (gjennom parametere bunnfauna og makroalger) kunne forringes som følge av det omsøkte tiltaket.

Statsforvalteren gir med dette uttrykk for at det er stor risiko for at utslippstillatelsen vil føre til at miljøtilstanden i Meløyvær forringes, og ut ifra beskrivelsen av konsekvenser for aktuelle miljøkvalitetslementer og resipientens manglende bæreevne må dette forstås slik at det innebærer nedklassifisering av vannforekomstens tilstand fra «god» til «moderat» eller «dårlig». Det er ikke anledning til å gi tillatelse til tiltak med miljøkonsekvenser som medfører slikt «nedrykk» i tilstandsklasse for en vannforekomst.

2. Vilkårene for unntak i vannforskriften § 12 er ikke oppfylt

Å tillate aktivitet som medfører forringelse av miljøtilstanden i strid med § 4 kan bare tillates når vilkårene for unntak i vannforskriften § 12 første og annet ledd er oppfylt.

Først må det vurderes om det er alternativ a eller b i forskriften § 12 første ledd som kommer til anvendelse. Ved utslippstillatelse til oppdrettsanlegg er det alternativ b som er relevant, da denne sikter til forurensende virksomhet (til forskjell fra fysiske/hydromorfologiske inngrep i bokstav a). Etter bokstav b kan forringelse av miljøtilstanden bare tillates for ny bærekraftig aktivitet som medfører forringelse i miljøtilstanden fra svært god tilstand til god tilstand. Det er således to vilkår som må være oppfylt etter § 12 første ledd bokstav b: Den nye aktiviteten må være *bærekraftig*, og det er kun anledning til forringelse fra svært god til god tilstand – ikke videre nedover til moderat eller dårlig tilstand.

I Klima- og miljødepartementets veiledning til bruk av vannforskriften § 12 (9. juli 2021) punkt 3.4 er det presisert at adgangen til forringelse er snevrere for aktiviteter etter bokstav b enn etter bokstav a. I veilederen punkt 2.5 skriver også departementet:

Paragraf 12 første ledd bokstav b tillater kun forringelse fra svært god tilstand til god tilstand, i motsetning til bokstav a, som ikke har noen slik nedre grense. Når den omsøkte virksomheten vurderes etter bokstav b, må sektormyndigheten ta stilling til hvilken tilstandsklasse vannforekomsten forventes å komme til å få som følge av virksomheten. I denne vurderingen er det tiltakets forventede påvirkning på relevante kvalitetselementer som er avgjørende.

Som redegjort for ovenfor i punkt 1 er dagens tilstand i Meløyvær klassifisert som god, men Statsforvalteren skriver at med utslippstillatelsen er det risiko for at den omsøkte virksomheten reduserer tilstanden for miljøkvalitetselementene bunnfauna og makroalger. Statsforvalteren gir ikke klart uttrykk for om de har tatt stilling til hvilken tilstandsklasse vannforekomsten er forventet å få som følge av utslippstillatelsen, slik departementets veileder gir anvisning på. Men beskrivelsen av de svært negative konsekvensene for de aktuelle miljøkvalitetselementene tilsier at det her er snakk om stor risiko for at tilstanden i Meløyvær forringes i en slik grad at den reduseres fra god tilstand i dag til moderat eller dårlig tilstand i fremtiden. Dette vilkåret for unntak etter § 12 første ledd bokstav b er således ikke oppfylt.

Vilkåret i § 12 første ledd bokstav b om at aktiviteten må være *bærekraftig* er heller ikke oppfylt. Aktiviteten som her har fått utslippstillatelse har en rekke negative miljøkonsekvenser. Det vises til særlig de negative konsekvensene aktiviteten har for naturmangfoldet. Statsforvalteren synes også å mene at anlegget man her gir utslippstillatelse ikke er bærekraftig, når det i vedtaket side 4 femte avsnitt påpekes at man fortsatt *fraråder* å gi anlegget tillatelse etter laksetildelingsforskriften på grunn av den høye risikoen for irreversible skader på naturmangfoldet:

På bakgrunn av vurderingen etter naturmangfoldet fraråder Statsforvalteren fortsatt i vår uttalelse til fylkeskommunen derfor etablering av omsøkt lokalitet Verholmen jf. laksetildelingsforskriften § 8-3 siste ledd, fordi det er høy risiko for irreversibel skade på fuglebestander i området, og høy risiko for skade på flere viktige og verdifulle marine naturtyper forbundet med etableringen av anlegget.

Når vilkårene i vannforskriften § 12 første ledd ikke er oppfylt, trenger ikke vilkårene i § 12 annet ledd å vurderes fordi det da uansett ikke vil være adgang til å gi tillatelse til utslipp som medfører redusert miljøtilstand i vannforekomsten. Men fordi Statsforvalteren i vedtaket opplyser å ha lagt avgjørende vekt på samfunnsnyttene av tiltakets 15 arbeidsplasser, knyttes noen kommentarer til § 12 i annet ledd, hvor følgende tre vilkår også må være oppfylt:

- a) alle praktisk gjennomførbare tiltak må settes inn for å begrense negativ utvikling i vannforekomstens tilstand
- b) samfunnsnyttene av de nye inngrepene eller aktivitetene skal være større enn tapet av miljøkvalitet
- c) hensikten med de nye inngrepene eller aktivitetene kan på grunn av manglende teknisk gjennomførbarhet eller uforholdsmessig store kostnader, ikke med rimelighet oppnås med andre midler som miljømessig er vesentlig bedre

Til § 12 annet ledd bokstav b om at samfunnsnyttene av de nye aktiviteter skal være større enn tapet av miljøkvalitet, bemerkes at bestemmelsen skal gjennomføres og følge kravene i vanddirektivets korresponderende bestemmelse i artikkel 4.7. Her fremgår det at unntak fra miljømål må være begrunnet i en "overriding public interest". Ordlyden i den norske oversettelsen kan imidlertid forlede forvaltningen til å foreta en alminnelig kost-/nytteavveining mellom samfunnsnytte og tapet av miljøkvalitet, men direktivets ordlyd innebærer at det må foreligge en *overordnet samfunnsinteresse* for å tilsidesette miljømålet. Det må derfor være en *vesentlig* samfunnsmessig interesse av særlig stor betydning som kan forsvare et unntak. Vannforskriften § 12 andre ledd bokstav b skal forstås og anvendes i henhold til *direktivets* ordlyd og intensjon. Alminnelige fordeler som vil gjelde generelt for de fleste virksomheter, herunder arbeidsplasser, vil ikke være en «overriding public interest» som kan begrunne unntak fra miljømålet i vannforekomsten.

3. Den samlede vurderingen etter § 11 femte ledd er mangelfull

Det følger av forurensningsloven § 11 femte ledd at når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket, sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre.

I vedtaket punkt 3.1 viser Statsforvalteren til den samlede vurderingen som skal gjøres etter bestemmelsen, og trekker frem fordelene ved landbasert oppdrett i forhold til tradisjonell oppdrett, samt behovet for kunnskap om nye teknologier. Videre vektlegges fordelene for Bolgasamfunnet og Meløy kommune i form av arbeidsplasser, bosetting, lokalt næringsliv og offentlige tjenester som overveiende stor og avgjørende i denne saken. Statsforvalteren sammenholder her de *forurensningsmessige* ulempene kun med de *fordeler* tiltaket for øvrig vil medføre, og konkluderer i punkt 3.1 med at det derfor gis tillatelse.

Etter ordlyden i forurensningsloven § 11 femte ledd skal også de *ulemper* som tiltaket for øvrig vil medføre tas med i avveiningen. Det er derfor ikke tilstrekkelig å bare ta de forurensningsmessige ulempene i betraktning – også andre ulemper må vektlegges. De samfunnsmessige fordelene ved vedtak om utslippstillatelse må være større enn de *samlede* samfunnsmessige ulempene. Som påpekt i Høyesteretts dom Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk), bør det derfor i vurderingen etter forurensningsloven § 11 femte ledd også legges vekt på andre ulemper enn selve forurensningen, eksempelvis naturvern hensyn:

Det dreier seg om et hensyn som har vesentlig betydning på tvers av forvaltningssektorene. I så måte er dette en del av de overordnede miljøhensyn som det er en målsetning å innarbeide i beslutningsprosessene – jf. det prinsipp som nå er nedfelt i grunnloven § 110 b – og som nettopp miljøvernmyndighetene er satt til å ivareta. For min del finner jeg det nokså klart at også andre miljøulemper enn de forurensningsmessige etter omstendighetene vil kunne tillegges avgjørende vekt som avslagsgrunn etter forurensningsloven. For eksempel må dette kunne gjelde ødeleggelse av naturmiljøet eller estetiske ulemper, også når slike konsekvenser skyldes andre sider ved virksomheten enn den forurensning som utløser konsesjonsplikt.

Plikten til å ivareta naturmangfoldet er ytterligere forsterket etter at denne dommen ble avsagt i 1993, særlig med vedtakelse av naturmangfoldloven og kravet om at de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 skal ligge til grunn ved utøving av offentlig myndighet, jf. § 7.

Selv om Statsforvalteren annet sted i vedtaket legger til grunn at tiltaket som er gitt forurensningstillatelse vil medføre høy risiko for store og irreversible skader på naturmangfoldet, er ikke disse ulempene sammenholdt med de forurensningsmessige ulempene på samme måte som de samfunnsmessige fordelene i vedtaket punkt 3.1, hvor det redegjøres for den samlede vurderingen og avveilingen av hensyn etter forurensningsloven § 11 femte ledd.

Det er således ikke godtgjort i vedtaket at anslaget om 15 arbeidsplasser knyttet til oppdrettsanlegget veier tyngre enn de samlede ulempene ved tiltaket dersom også risikoen for irreversible skader på naturmangfoldet tas i betraktning.

Derimot fremgår det av vedtaket punkt 3.5, også sitert ovenfor på side 3, at Statsforvalteren fraråder fylkeskommunen å gi tillatelse til anlegget etter laksetildelingsforskriften fordi det vil ha så høy risiko for irreversibel skade på fuglebestander i området og skade på flere viktige og verdifulle marine naturtyper.

I stedet for å skyve ivaretagelsen av dette hensynet over på fylkeskommunen, bør forurensningsmyndigheten selv etterleve sin plikt til å ta de negative konsekvensene for naturmangfoldet i betraktning i sin samlede vurdering av tiltakets fordeler og ulemper etter forurensningsloven § 11 femte ledd. I og med at Statsforvalteren mener ulempene for naturmangfoldet er så store at fylkeskommunen ikke bør gi tillatelse til anlegget etter laksetildelingsforskriften, må det legges til grunn at dersom Statsforvalteren selv hadde gjort en fullstendig interesseavveiling etter § 11 femte ledd hvor også ulempene for naturmangfoldet hadde blitt tillagt vekt, ville dette medført fortsatt avslag på utslippstillatelsen til Fish Farm Industries.

Vennlig hilsen

Dæhlin Sand Advokatfirma AS



Tine Larsen
Advokat