

Forvaltningspraksis i nasjonale laksevassdrag og laksefjorder

En analyse om beskyttelsesordningen har medført endret forvaltningspraksis

Børre Dervo, Øystein Aas, Oddgeir Andersen, Knut Marius Myrvold & Peder Fiske



NINAs publikasjoner

NINA Rapport

Dette er en elektronisk serie fra 2005 som erstatter de tidligere seriene NINA Fagrapport, NINA Oppdragsmelding og NINA Project Report. Normalt er dette NINAs rapportering til oppdragsgiver etter gjennomført forsknings-, overvåkings- eller utredningsarbeid. I tillegg vil serien favne mye av instituttets øvrige rapportering, for eksempel fra seminarer og konferanser, resultater av eget forsknings- og utredningsarbeid og litteraturstudier. NINA Rapport kan også utgis på annet språk når det er hensiktsmessig.

NINA Temahefte

Som navnet angir behandler temaheftene spesielle emner. Heftene utarbeides etter behov og serien favner svært vidt; fra systematiske bestemmelsesnøkler til informasjon om viktige problemstillinger i samfunnet. NINA Temahefte gis vanligvis en populærvitenskapelig form med mer vekt på illustrasjoner enn NINA Rapport.

NINA Fakta

Faktaarkene har som mål å gjøre NINAs forskningsresultater raskt og enkelt tilgjengelig for et større publikum. De sendes til presse, ideelle organisasjoner, naturforvaltningen på ulike nivå, politikere og andre spesielt interesserte. Faktaarkene gir en kort framstilling av noen av våre viktigste forskningstema.

Annen publisering

I tillegg til rapporteringen i NINAs egne serier publiserer instituttets ansatte en stor del av sine vitenskapelige resultater i internasjonale journaler, populærfaglige bøker og tidsskrifter.

Forvaltningspraksis i nasjonale laksevasdrag og laksefjorder

En analyse om beskyttelsesordningen har medført endret forvaltningspraksis

Børre Dervo
Øystein Aas
Oddgeir Andersen
Knut Marius Myrvold
Peder Fiske

Dervo, B., Aas, Ø., Andersen, O., Myrvold, K.M., Fiske, P. 2017.
Forvaltningspraksis i nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.
En analyse om beskyttelsesordningen har medført endret forvaltningspraksis. NINA Rapport 1394. Norsk institutt for naturforskning.

Lillehammer, januar 2018

ISSN: 1504-3312

ISBN: 978-82-426-3121-3

RETTIGHETSHAVER

© Norsk institutt for naturforskning

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

TILGJENGELIGHET

Åpen

PUBLISERINGSTYPE

Digitalt dokument (pdf)

REDAKSJON

Øystein Aas

KVALITETSSIKRET AV

Audun Ruud

ANSVARLIG SIGNATUR

Forskningssjef Jon Museth (sign.)

OPPDRAAGSGIVER(E)/BIDRAGSYTER(E)

Miljødirektoratet/Styringsgruppa for overvåknings og evalueringsprogrammet for NLV/NLF

OPPDRAAGSGIVERS REFERANSE

M-1071|2018

KONTAKTPERSON(ER) HOS OPPDRAGSGIVER/BIDRAGSYTER

Helge Dyrendal

FORSIDEBILDE

Nasjonalt laksevassdrag Gaula i Sør-Trøndelag og nasjonal laksefjord Bøkfjorden i Finnmark (foto: Øystein Aas)

NØKKEWORD

Norge

Beskyttelsesordning nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder

Evaluerings

Forvaltningspraksis

Skjønnsutøvelse

KEY WORDS

Norway

Safeguarding protection system for National salmon rivers and National salmon fjords

Evaluation

Administrative practices

Exercise of judgement

KONTAKTOPPLYSNINGER

NINA hovedkontor

Postboks 5685 Sluppen

7485 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00

NINA Oslo

Gaustadalléen 21

0349 Oslo

Telefon: 73 80 14 00

NINA Tromsø

Framsenteret

9296 Tromsø

Telefon: 77 75 04 00

NINA Lillehammer

Fakkeltgården

2624 Lillehammer

Telefon: 73 80 14 00

www.nina.no

Sammendrag

Dervo, B., Aas, Ø., Andersen, O., Myrvold, K.M., Fiske, P. 2017. Forvaltningspraksis i nasjonale laksevassdrag og laksefjorder. En analyse om beskyttelsesordningen har medført endret forvaltningspraksis – NINA Rapport 1394. Norsk institutt for naturforskning.

I februar 2003 opprettet Stortinget 37 nasjonale laksevassdrag (NLV) og 21 nasjonale laksefjorder (NLF), fastsatte grunnprinsippene for beskyttelsesordningen og ga føringer for videre oppfølging. I 2007 ble ordningen utvidet til å omfatte ytterligere 15 vassdrag og 8 fjorder. Samtidig sa Stortinget at ordningen skulle evalueres innen 10 år. Denne rapporten inngår som et av flere arbeider om ordningens virkninger. Formålet med rapporten er å se om forvaltningspraksis er endret som følge av beskyttelsesordningen. Hvordan NLV og NLF samlet sett bidrar til å redusere risiko og samlet belastning for villaksen ligger utenfor rapportens mandat. Spørsmålet om forvaltningspraksis er endra er krevende å svare på, blant annet fordi ordningen overlapper med annet regelverk, og fordi det er gitt rom for skjønn i forvaltningspraksis. Det er gjennomført flere og ulike undersøkelser, herunder gjennomgang av NVEs sikrings- og miljøtiltak, dokumentstudier spørre- og intervjuundersøkelser for å kaste lys over spørsmålet.

Punktvis er våre vurderinger av hvordan beskyttelsesordningen har påvirket forvaltningsvedtak slik:

- Beskyttelsesordningen har med all sannsynlighet bidratt til flere forvaltningsvedtak som ivaretar villaksen i NLV og NLF enn uten beskyttelsesordningen.
- Ordningens viktigste funksjon i regional forvaltning er at den bidrar til økt vektlegging av at det må tas hensyn til laks i de utpekte områdene.
- Det er vanskelig å konkret avgrense virkningen av denne ordningen holdt opp mot tilgrensende og overlappende lover, regler og retningslinjer.
- Henvvisning til og bruk av beskyttelsesordningen er mer utbredt i, og kunnskapen bedre, i statlig miljøforvaltning (direktorat og fylkesmenn), og dårligere i kommuner, fylkeskommuner og hos andre sektorer. Fylkesmennenes bruk og forståelse av ordningen ser ut til å variere.
- NVE sentralt synes å ha et mer aktivt forhold til beskyttelsesordningen enn regionale avdelinger. Det er ønskelig at mindre vassdragstiltak som både omfatter flom- og miljøtiltak i større grad vurderes opp mot bestemmelsene i NLV.
- Bruken av ordningen i saksbehandling på lokalt og regionalt nivå er ofte intensjonell og lite konkret. Etter vårt syn kan den med fordel forholde seg mer direkte til ordningens konkrete bestemmelser. Plandokumenter i denne type saker kan med fordel tydeligere gå gjennom og drøfte om og hvordan prosjektet rammes av bestemmelsene for NLV eller ikke.
- Saker som sluttbehandles av fagdirektorat eller påklages til departement gis ofte en grundigere vurdering og beskyttelsesordningens operative bestemmelser gis som regel en konkret gjennomgang og tolkning.
- Slike saker er viktige for å utvikle en felles forståelse for hvordan ordningen skal brukes av myndighetene, særlig siden rommet for bruk av skjønn er stort. Fagdirektorat og departement har et særlig ansvar for å bidra til klargjøring av skjønnsutøvelse og mer enhetlig bruk av beskyttelsesordningen, for eksempel gjennom skriftlige veiledere, kurs mv.
- Beskyttelsesordningen har en overordna målsetting om at laksen i områdene som omfattes av beskyttelsesordningen skal få redusert belastning. Ordningens konkrete bestemmelser har imidlertid lite fokus på sumvirkninger.

Børre Dervo, NINA, Vormstuguvegen 40, 2624 Lillehammer, borre.dervo@nina.no
Øystein Aas, NINA, Vormstuguvegen 40, 2624 Lillehammer, oystein.aas@nina.no
Oddgeir Andersen, NINA, Vormstuguvegen 40, 2624 Lillehammer, oddgeir.andersen@nina.no
Knut Marius Myrvold, NINA, Vormstuguvegen 40, 2624 Lillehammer, knut.myrvold@nina.no
Peder Fiske, NINA, Postboks 5685 Torgarden, 7485 Trondheim, peder.fiske@nina.no

Abstract

Dervo, B., Aas, Ø., Andersen, O., Myrvold, K.M., Fiske, P. 2017. Management practice in Norwegian salmon rivers and salmon fjords included in a specific conservation scheme. An evaluation if implementation of the conservation scheme has changed management practice. NINA Rapport 1394. Norwegian Institute for Nature Research.

In February 2003 the Norwegian parliament established a novel system for special protection of riverine and coastal habitat for salmon, prioritising the most valuable populations in the country, by giving this status to 37 rivers and 21 fjords, and decided the regulations for the protection and for a follow-up. In 2007, an additional 15 rivers and 8 fjords was included in the system. In addition, the Storting said that the conservation scheme should be evaluated after 10 years. This report is one of several forming the basis for the overall evaluation. The main objective of this report is to consider if implementation of the scheme has lead to changed and stricter management practices across sectors and levels. To what extent the scheme leads to reduced anthropogenic pressure on wild salmon is outside the scope and addressed in other reports. This report was based on several, methodologically different approaches, including document analysis, qualitative interviews and surveys.

Overall, the main conclusions are as follows:

- The conservation scheme has most likely led to management decisions that places more emphasis on wild salmon
- In regional management the main effect is an increased acknowledgment of wild salmon concerns in the designated areas
- It is difficult to distinguish the specific consequences of this scheme compared to other, related regulations and guidelines
- The best knowledge about the scheme exist among state (central and regional) agencies/authorities, while less knowledge exist among local authorities. However, the implementation of the scheme differ among regional county governors
- The central administration of the Norwegian Water and Energy Authority pay more attention to the conservation scheme than their regional departments
- At local and regional level, implementation of the scheme is often intentional and less concrete, not addressing the specific regulations for different projects. It is recommended that assessments become more concrete.
- Projects and assessments which are subject to final decisions in national authorities or are subject to appeals and decided at Ministry level more often get a more thorough, concrete assessment directly against the regulations given in the scheme
- The Norwegian Environment Agency has a specific responsibility to provide guidance (information, guidelines, interpretation) of who to implement the conservation scheme. Courses and better printed guidelines aimed towards regional and local authorities is recommended to strengthen the implementation of the conservation system.
- One of the main objectives of the scheme is to reduce overall anthropogenic impacts on wild salmon. However, the regulations in the scheme has little focus on sum effects.

Børre Dervo, NINA, Vormstuguvegen 40, 2624 Lillehammer, borre.dervo@nina.no
 Øystein Aas, NINA, Vormstuguvegen 40, 2624 Lillehammer, oystein.aas@nina.no
 Oddgeir Andersen, NINA, Vormstuguvegen 40, 2624 Lillehammer, oddgeir.andersen@nina.no
 Knut Marius Myrvold, NINA, Vormstuguvegen 40, 2624 Lillehammer, knut.myrvold@nina.no
 Peder Fiske, NINA, Postboks 5685 Torgarden, 7485 Trondheim, peder.fiske@nina.no

Innhold

Sammendrag	4
Abstract	5
Innhold	6
Forord	8
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn og mål med ordningen	9
1.2 Overlappende lovverk og ordninger	10
1.3 Formål/problemstillinger	11
2 Metode	13
2.1 Generell innledning	13
2.2 NVEs sikrings- og miljøtiltak i vassdrag	13
2.3 Dokumentanalyse av saksbehandling i Rogaland og Sør-Trøndelag	14
2.4 Større nasjonale saker	16
2.5 Spørreundersøkelse blant saksbehandlere på regionalt nivå	16
2.6 Intervjuundersøkelse til saksbehandlere i utvalgte jord- og skogbrukskommuner i Sør-Trøndelag og Rogaland	17
3 Resultater	18
3.1 Sikrings- og miljøtiltak i lakseførende vassdrag	18
3.2 NLV saker i Rogaland og Sør-Trøndelag	20
3.2.1 Vassdragssaker	20
3.2.2 Forurensningssaker	21
3.2.3 Plansaker, inkludert samferdsel	22
3.2.4 Landbrukssaker	23
3.2.5 Fiskekultiveringssaker	23
3.3 Oppdrettssaker i nasjonale laksefjorder i Rogaland og Sør-Trøndelag	24
3.4 Større nasjonale case	26
3.4.1 Sak (navn/sted): Seks småkraftverk i Beiarnvassdraget, Beiarn kommune, Nordland	26
3.4.2 Sak (navn/sted): Vegutbygging E-6 i Gaula NLV, Melhus og Midtre Gauldal kommuner, Sør-Trøndelag	27
3.4.3 Sak (navn/sted): Flytting av oppdrett biomasse inn i nasjonal laksefjord. Sandsfjorden NLF, Sand kommune, Rogaland	28
3.4.4 Sak (navn/sted): Flytting/utvidelse av lakseslakteri, Altafjorden NLF, Alta kommune, Finnmark	29
3.4.5 Sak (navn/sted): Inngrep i munningsområde til NLV: Regionhavn Orkanger i Orkla og dobbeltsporet jernbanebru Stjørdal, Stjørdalselva	30
3.4.6 Sak (navn/sted): Utslippstillatelser i Bøkfjorden NLF, Sør-Varanger kommune, Finnmark	32
3.5 Spørreundersøkelse blant saksbehandlere på regionalt nivå	34
3.5.1 Respondentene og kjennskap til og bruk av ordningen i saksbehandling	34
3.5.2 Ordningen med nasjonale laksevassdrag og – fjorder som et operativt verktøy	37
3.5.3 Vurdering av ulike lover og forskrifters betydning for vern av villaks	41
3.5.4 Vurdering av dagens rammeverk	44
3.5.5 Styrker og svakheter med NLV/NLF ordningen	48
3.6 Intervjuundersøkelse blant kommunale saksbehandlere innenfor jord- og skogbruk	52
3.6.1 Antall og type saker	52
3.6.2 Lovverk	52
3.6.3 Kunnskap om beskyttelsesordningen	52

3.6.4	Hensynet til laks i kommunal arealplanlegging	53
3.6.5	Beskyttelsesordningen i løpende saksbehandling	54
3.6.6	Forholdet til Fylkesmann og Fylkeskommunen – saker på høring som berører NLV/NLF	55
4	Diskusjon.....	57
4.1	Hovedfunn.....	57
4.1.1	Flomsikring og miljøtiltak i lakseførende vassdrag.....	57
4.1.2	Regional forvaltning i Rogaland og Sør-Trøndelag.....	57
4.1.3	«Nasjonale saker»	58
4.1.4	Spørreundersøkelse blant ansatte i regional forvaltning.....	59
4.1.5	Intervjuundersøkelse retta mot landbrukskontorer i Rogaland og Sør-Trøndelag	59
4.2	Samlet vurdering og utfordringer framover	60
4.3	Forslag til styrking av ordningen.....	61
4.3.1	Veileder, kursing	61
4.3.2	Forskrifter for NLV.....	61
4.3.3	Handlingsplan for NLV og NLF	61
5	Referanser	62
Vedlegg: Oversikt over bestemmelsene i beskyttelsesordningen (Tatt fra St. Prp. 32 2006-2007, tabell 6.1 og 6.2).		63

Forord

Denne rapporten er foretatt på oppdrag fra Miljødirektoratet og redegjør for undersøkelser som belyser hvordan innføring av beskyttelsesordningen for Nasjonale Laksevasdrag og Nasjonale Laksefjorder har påvirket forvaltningspraksis og hensyntaking til villaksen i de utpekte områdene.

Rapporten inngår som en av flere som utarbeides som en del av 10-års evalueringen av ordningen.

Et tverrfaglig team av forskere fra flere avdelinger ved NINA har gjennomført arbeidet som er initiert av styringsgruppa for overvåknings- og evalueringsprogrammet for NLV/NLF og finansiert av Miljødirektoratet. En rekke ansatte i kommuner, hos fylkesmenn, fylkeskommuner og direktorater/tilsyn har bistått med å svare på intervju og spørreskjema, drøfte og finne fram til relevante saker og dokumenter som er gjennomgått. En særlig takk rettes til arkivpersonell hos Fylkesmennene i Rogaland og Sør-Trøndelag, og til kontaktperson hos oppdragsgiver, seniorkonsulent Helge Dyrendal.

Det understrekes at rapporten, med dens eventuelle feil og mangler, hefter ved forfatterne og ikke ved de som har bistått med opplysninger.

Lillehammer, januar 2018

Børre Dervo
Prosjektleder

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mål med ordningen

I februar 2003 opprettet Stortinget 37 nasjonale laksevassdrag og 21 nasjonale laksefjorder, fastsatte grunnprinsippene for beskyttelsesordningen og ga føringer for den videre oppfølgingen, jf. St.prp. nr. 79 (2001-2002) Om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder og Innst. S. nr. 134 (2002-2003). I 2007 ble ordningen utvidet til å omfatte ytterligere 15 vassdrag og 8 fjorder, jf. St.prp. nr. 32 (2006-2007) Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder og Innst. S. nr. 183 (2006-2007). Vedtakene var en oppfølging av et forslag fra Villaksutvalget (også kalt Rieber-Mohn utvalget, etter utvalgets leder), som i NOU 1999:9 «Til laks åt alle kan ingen gjera» foreslo en ordning med et særlig vern av de viktigste leveområdene for villaks. Forut for forslaget om og arbeidet med beskyttelsesordningen, var det etablert en rekke såkalt midlertidige sikringssoner for anadrom fisk i fjorder med laksevassdrag (NOU 1999:9). Sikringssonene ble opprettet med hjemmel i fiskeoppdretsloven i 1989 (NOU 1999:9).

Beskyttelsesregimet ble vedtatt som plenarvedtak i Stortinget. Innstillingen fra energi- og miljøkomiteen på Stortinget hadde en rekke merknader, i hovedsak om mer generelle forhold omkring lakseforvaltning (Innst. S. nr. 183 (2006-2007)). I all hovedsak sluttet komiteen seg til forslagene i St.prp. 32 (2006-2007), noe som også var i tråd med Innst. S. nr. 134 (2002-2003). Komitebehandlingens avklarte også at det ble besluttet å innlemme Førdefjorden i ordningen med NLF, og at Tanafjorden skulle sikres som en NLF uten oppdrettsvirksomhet (fjorden hadde opprinnelig fem lokaliteter for matfiskproduksjon, men disse var ikke brukt siden 2004). Beskyttelsesordningen er senere hjemlet i lakse- og innlandsfisklovens § 7a og i en egen forskrift om akvakulturvirksomhet i NLV og NLF hjemlet i akvakulturloven (se nedenfor).

I St.prp. 32 (2006-2007) på s. 42. sies dette om virkningen av vedtaket:

«Plenarvedtaket er en instruks til forvaltningen og får dermed rettsvirkning overfor statlige myndigheter.»

Formålet med nasjonale laksevassdrag og laksefjorder er å gi et utvalg av de viktigste laksebestandene i Norge særlig beskyttelse. Laksebestandene som omfattes av ordningen skal beskyttes mot inngrep og aktiviteter i vassdragene og i de nærliggende fjord- og kystområdene.

To sentrale sitater fra proposisjonen (St. prp. 32 (2006-2007)) klargjør intensjonene med ordningen for NLV, men tydeliggjør også at det kan være store forskjeller fra sted til sted og at det er et stort behov for tilpasning og skjønnsutøvelse:

Beskyttelsesregimet for nasjonale laksevassdrag og laksefjorder skal sikre villaksen en særlig beskyttelse. Regimene åpner likevel for nye tiltak og aktiviteter dersom disse ikke medfører økt risiko for de laksebestandene som skal beskyttes. Regimene bygger derfor på den grunnleggende forutsetningen at summen av endringer i aktivitetene i vassdragene og fjordområdene over tid ikke skal medføre økt, men snarere redusert risiko for villaksen. Beskyttelsesregimet for nasjonale laksevassdrag skal sikre at det ikke gjennomføres nye tiltak som kan være til nevneverdig skade for laksen. (St. prp. 32 2006-2007, s. 72).

Videre heter det:

De nasjonale laksevassdragene er svært ulike, og effekten av et tiltak vil variere fra vassdrag til vassdrag. For å unngå unødige restriksjoner legges det derfor opp til en fleksibel forvaltning der den konkrete virkningen av et tiltak vil avgjøre hvordan den enkelte sak skal behandles. Summen

av endringer av ulike vassdragstiltak skal imidlertid over tid ikke medføre økt, men snarere redusert risiko for villaksen. (St. prp. 32 2006-2007, s. 72).

Denne fleksibiliteten og stedstilpasningen ble også bemerket og understreket som viktig av energi- og miljøkomiteen (Innst. S. nr. 183 (2006-2007)). Hvordan denne skjønnsutøvelsen er praktisert og evt. klargjort er et sentralt spørsmål for å vurdere nærmere virkningen av beskyttelsesordningen.

Detaljene i beskyttelsesordningen er gjengitt i Vedlegg 1 slik de framgår av de sentrale tabellene 6.1 og 6.2 i St.prp. 32 (2006-2007). For NLF listes det i tabell 6.1 opp en lang rekke inngrep eller tiltak som ordningen omfatter, og de ulike sektorene og myndighetene som har ansvaret for å sikre at bestemmelsene etterleves. Dette omfatter en rekke ulike tiltak som uttak av vann til vannforsyning, kraftutbygging, fiskeoppdrett, drenering og lukking av vassdrag, forbygninger, kanalisering og flomvoller, masseuttak, utfyllinger knytta til samferdsel eller utbygging, utslipp, jord- og skogbruksvirksomhet ved vassdrag som hugst, oppdyrking, planering, flatehogst mv. Tabellen angir ansvarlig myndighet og gir skjematiske retningslinjer og vurderingsmomenter for hvilke overnevnte tiltak som kan tillates.

Bestemmelsene for NLF (tabell 6.2 i proposisjonen) har stort fokus på fiskeoppdrett, og har betydelig detaljering i gjennomgangen av vilkår for hva som kan tillates. Umiddelbart etter plenarvedtaket utarbeidet fiskerimyndighetene en forskrift etter akvakulturloven for oppdrettsvirksomhet i NLF og NLFV (forskrift om særskilte krav til akvakulturvirksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og laksefjorder av 22. juni 2009), noe som også var i tråd med forslaget fra regjeringen og energi- og miljøkomiteens behandling. I tillegg er det i tabell 6.2 summarisk sagt at større inngrep i munningsområdet til NLFV ikke er tillatt, og at tiltak med fare for alvorlig forurensning ikke er tillatt. Det er videre en erkjennelse av at mange NLF er av en såpass begrenset størrelse at problemene med rømming og lakselus må minskes gjennom generelle tiltak rettet mot hele næringen. Intensjonen er likevel klar:

I de nasjonale laksefjordene skal summen av endringer i akvakulturvirksomheten i fjordene ikke medføre økt, men snarere redusert risiko for de laksebestandene som skal ivaretas. Større inngrep i munningsområdene og virksomhet med risiko for alvorlig forurensning er ikke tillatt. (St. prp. 32 2006-2007, s. 78).

1.2 Overlappende lovverk og ordninger

Det er klart at beskyttelsesordningen grenser inn mot og overlapper med annet lovverk og tidligere etablert forvaltningspraksis. Når det gjelder NLFV er det i første rekke de vassdrag som inngår i Verneplan for vassdrag som har hatt en beskyttelse som er relativt lik. Her er det særlig forskrift om rikspolitiske retningslinjene for verna vassdrag (FOR 1994-10-11-1001) som klargjør hvordan verneplanen sikter mot at verneverdiene i vassdragene også skal beskyttes mot andre tiltak enn kraftutbygging. Proposisjonen sa det slik:

Dagens regelverk gir i stor grad hjemmel til å forvalte vassdragene i samsvar med det beskyttelsesregimet som fremgår av tabellen. Dette gjelder særlig de vassdrag eller vassdragsavsnitt som er vernet mot kraftutbygging. (St. prp. 32 2006-2007, s. 73).

For NLF var det slik at mange av disse fulgte opp de såkalte Midlertidige Sikringssonene for Laksefisk som ble etablert med hjemmel i fiskeoppdretsloven i 1989.

Også bestemmelser om vannforvaltning (vannforskriften, som er den direkte juridiske oppfølgingen av at Norge har sluttet seg til det Europeiske vanndirektivet), biotopvernbestemmelser i lakse- og innlandsfiskloven, bestemmelsene i naturmangfoldloven, særlig om føre-var prinsip-

pet, kunnskapsbasert forvaltning og sumvirkninger, og vern av andre arter som har sammenfallende leveområde som laks (eks. elveperlemusling), trekker alle i samme retning som intensjonene med plenarvedtaket.

1.3 Formål/problemstillinger

Stortinget la til grunn ved innføringen av ordningen at det skulle evalueres, jfr. Innst. S. nr. 183 (2006-2007), og at en viktig milepæl var å vurdere ordningen etter 10 år, dvs. i 2017. Denne rapporten er en del av 10 års evalueringen. Arbeidet med å evaluere effektene av beskyttelsesordningen NLV/NLF er organisert gjennom en styringsgruppe, en ekstern evalueringsgruppe og en prosjektgruppe bestående av fagpersoner fra de viktigste utførende institusjonene. Arbeidet gjennomføres i tråd med prioriteringene til styringsgruppen. Forskere fra institusjonene som sitter i prosjektgruppen gjennomfører ulike faglige evalueringer, som så gjennomgås i en uavhengig fagvurdering av den eksterne evalueringsgruppa.

Det er levert midtveisevalueringer i form av to rapporter (Havforskningsinstituttet 2013; Fiske et al 2013). I forbindelse med vurderingen av disse uttaler den eksterne evalueringsgruppa, bestående av Per Johan Jakobsen (Universitetet i Bergen), Anita Maurstad (Universitetet i Tromsø) og Asbjørn Vøllestad (Universitetet i Oslo) følgende (Anon, 2014):

“Spørsmålet er hvordan evaluere om formålet er nådd. Dette er et to-delt spørsmål:

- 1. Er særlig beskyttelse gitt?*
- 2. Har det hatt den forventede effekt?*

Evalueringsgruppen har fått to midtveisevurderinger som begge tar for seg del-spørsmål 2 – har tiltakene hatt den forventede effekt.....

Evalueringsgruppen har i liten grad fått informasjon som kan belyse delspørsmål 1 – om særlig beskyttelse er gitt. I direktoratenes “Framdriftsrapport” er en rekke tiltak beskrevet. Men rapportene inneholder lite informasjon om hvorvidt tiltakene er tilstrekkelige, og deres ulike effekt. Det er derfor vanskelig for evalueringsgruppen å kommentere kvaliteter knyttet til spørsmålet om særlig beskyttelse er gitt. Den eneste evalueringen av dette er gitt i en uavhengig publisasjon (Vøllestad et al. 2013). Denne tar for seg hvordan NVE forvaltningsmessig har behandlet søknader om inngrep i ulike vassdrag. Det kommer da fram at NVE har innført et strengere regime i de nasjonale laksevassdragene, og på den måten har gitt disse vassdragene økt (særlig) beskyttelse. Vi kan ikke se at de andre forvaltningsmyndighetene har gjennomført tilsvarende evalueringer av egen aktivitet, og slik kan dokumentere om målene om særlig beskyttelse mot skadelige inngrep og aktiviteter er gitt. Det er avgjørende for en sluttevaluering av tiltaket at en slike gjennomgang av de ulike forvaltningsnivåene blir gjennomført.»

Formålet med denne rapporten er å kaste mer lys over spørsmål 1 fra evalueringsgruppen. Er særlig beskyttelse gitt, eller sagt på en annen måte: Har ulike sektorer og myndighetsnivåer innført en forvaltning eller endret sin praksis slik at den er i tråd med bestemmelsene som er gitt i beskyttelsesordningen?

Spørsmålet kan synes enkelt, men siden ordningen omfatter tiltak og inngrep med en rekke sektorer, myndigheter og -nivåer, og samtidig en rekke (ulike) geografiske områder, er spørsmålet omfattende. En særlig utfordring er hvordan forvaltningsmessig og politisk skjønn er utøvd i forbindelse med beskyttelsesordningen, i og med at det i ordningen inngår muligheter for faglige, juridiske og politiske tolkninger. Vi har derfor valgt å gjennomføre flere delstudier som vi mener totalt sett kan kaste lys over spørsmålet «om særlig beskyttelse» er gitt:

1. En gjennomgang og analyse av NVEs register over mindre tiltak og inngrep og sammenlignet saker/saksutfall i og utenfor vassdrag som omfattes av NLV (saker som ikke ble dekket av analysen til Vøllestad et al. 2013 og evt. oppfølging av denne).

2. En gjennomgang av et større antall relevante tiltakssaker som belyser praktiseringen av beskyttelsesordningen NLV/NLF i to fylker; Rogaland og Sør-Trøndelag.
3. En kvalitativ og mer detaljert gjennomgang og vurdering av saksbehandlingen og utfallet av et mindre antall større saker i ulike sektorer, som berører NLV/NLF, og som dels antas å ha presedens/bidrar til å tolke bestemmelsene i ordningen eller tydelig viser til ulike praksiser i beslektede saker.
4. En web-basert spørreundersøkelse om ordningenes sterke og svake sider slik det vurderes av ansatte i regional forvaltning som vi forventet at ville ha erfaringer med ordningen (Fylkesmann, fylkeskommune, regionale avdelinger av NVE, Fiskeridirektoratet og Mattilsynet)
5. En telefonbasert intervjuundersøkelse til avdelingsleder/relevante saksbehandlere i et utvalg på ca. 15 kommuner i Rogaland og Sør-Trøndelag, med særlig vekt på behandling av jord- og skogbrukssaker som kan berøre beskyttelsesregimet.

Nærmere om hvordan hver av disse vurderingene er gjennomført presenteres i metodeavsnittet. Vi har ikke gått nærmere inn på miljøforvaltningens arbeid med tiltak som kalking, bekjempelse av gyro, genbank, fiskereguleringer og overvåkning, da dette er redegjort for i detalj i midtveisevalueringer og statusrapporter fra evalueringsgruppa (Vøllestad et al. 2013; Havforskningsinstituttet 2013; Fiske et al. 2013).

2 Metode

2.1 Generell innledning

Det foreligger ingen gode statistikker eller tilgjengeliggjorte oversikter over forvaltningsvedtak hos ulike sektorer knytta til beskyttelsesordningene NLV og NLF, med unntak for vassdragstiltak som krever konsesjon fra NVE (Vøllestad et al. 2013). En slik statistikk kunne gitt grunnlag for en analyse som svarer entydig på spørsmålet «om særskilt beskyttelse» er gitt. En medvirkende grunn til at en slik analyse uansett er krevende å gjennomføre, er at det i mange tilfeller er et overlapp mellom bestemmelsene i NLV/NLF og andre lover, forskrifter og retningslinjer. Unntak fra dette er før nevnte kvantitative analyse over vassdragskonsesjoner i og utenfor NLV (Vøllestad et al. 2013), og villaksmyndighetenes dokumentasjon over virkemiddelbruk og fiskereguleringer i og utenfor NLV slik det er redegjort for i midtveisevalueringen for ordningen (Anon. 2010).

For å kaste lys over om og hvordan beskyttelsesordningene har endret forvaltningspraksis og gitt økt beskyttelse, har vi med utgangspunkt i den tilgjengelige tids- og ressursrammen valgt å gjennomføre flere ulike delundersøkelser. Vi har analysert eksisterende data, rapporter og dokumenter, og gjennomført web- og telefonundersøkelser. Metodene er både kvantitative og kvalitative. Vi har altså gjennomført utstrakt metodetriangulering (Grønmo, 2004). Noen oppfatter metodetriangulering, særlig kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder som kontroversielt, blant annet fordi objektive (faktiske) og subjektive (fortolkende) data knyttes sammen. I denne undersøkelsen, som kan anses som et studie av profesjonsutøvelse hos ulike myndigheter og sektorer som alle skal gi anbefalinger eller fatte vedtak med betydning for eller med basis i beskyttelsesordningen, legger vi til grunn en såkalt komplementerende bruk av de ulike metodene og delundersøkelsene (Johnson & Onwuegbuzie 2004). Her legger vi opp til at de ulike undersøkelsene til sammen anses å kaste bedre lys over fenomenet som vi vil undersøke, enn undersøkelsene enkeltvis. Slik triangulering vil også bidra til å nyansere forståelsen av fenomenet herunder også klargjøre begrensninger og hva vi ikke får svar på.

Undersøkelsene skal altså både hver for seg, men særlig sett i sammenheng, kaste lys over utredningens hovedformål som er å se om ordningen har ført til endret forvaltning og økt hensyntagen til villaks. Samtidig vil undersøkelsene kunne gi innspill til hva som evt. kan gjøres for å styrke beskyttelsesordningen i forvaltningen av laksen i de områdene som inngår, og hva vi ikke sikkert har kunnet svare på.

2.2 NVEs sikrings- og miljøtiltak i vassdrag

NVE lager årsrapporter om gjennomførte sikrings- og miljøtiltak. Vi gjennomgikk rapportene for perioden 2006 til 2015 for å kartlegge omfanget av disse mindre, ikke-konsesjonsbaserte tiltak i anadrom laksevassdrag generelt og NLV spesielt (Se **tabell 2.1**). Tiltakene ble kategorisert etter forekomst av laks, om de var foretatt i NLV eller i andre lakseførende vassdrag, årstall, lokalisering (vassdrag, kommune, fylke), omfanget av tiltaket og type tiltak.

Lakseregisteret (<http://lakseregister.fylkesmannen.no/lakseregister/public/default.aspx>) ble brukt som utgangspunkt for å dele inn i anadrome laksevassdrag og innlandsfiskevassdrag. Lokaliteter med laks i hovedvassdraget, men hvor informasjon om forekomst av laks manglet for sidevassdragene, ble definert som lakseførende hvis det ut fra flyfoto ikke var tegn til vandringshinder. Omfanget eller betydningen av tiltaket ble vurdert på en skala fra 1 «liten» til 5 «meget stort». Kategorien «liten» var mindre tiltak enn 250 m tiltak og eller mindre graveaktivitet. Kategorien «meget stor» var mer enn 3 km flomsikring og eller omfattende graving.

Tabell 2.1. Årstall og rapportnummer for NVEs «årsrapporter for utførte sikrings- og miljøtiltak - beskrivelse av utførte anlegg» som er gjennomgåtte denne rapporten.

Årstall for gjennomførte tiltak	Rapportnummer
2015	57-2016
2014	45-2015
2013	53-2014
2012	47-2013
2011	24-2012
2010	20-2011
2009	11-2010
2008	8-2009
2007	10-2008
2006	10-2007
2005	10-2006

2.3 Dokumentanalyse av saksbehandling i Rogaland og Sør-Trøndelag

For å studere den regionale forvaltningspraksisen i nasjonale laksevassdrag (NLV), valgte vi ut åtte vassdrag i to fylker, Rogaland og Sør-Trøndelag, dvs. alle de nasjonale laksevassdragene i disse to fylkene. Dette ga en tilstrekkelig detaljert gjennomgang av enkeltsaker, samtidig som arbeidsomfanget ble tilpasset prosjektets økonomiske rammer. Rogaland og Sør-Trøndelag ble valgt for å representere en gradient av ulike geografiske og økologiske forhold, påvirkninger og ulike forvaltningsutfordringer. Begge fylker omfatter områder med mye menneskelig aktivitet og tiltak, og med ulik næringsvirksomhet, samtidig som de har vassdrag og fjorder som preges av hhv mye og lite bruk til for eksempel fiskeoppdrett og kraftproduksjon.

For NLV søkte vi på forvaltningssaker gjennom Offentlig elektronisk postjournal (OEP; <https://oep.no/>). Vassdragsnavn og elvenavn ble brukt som søkekriterier, sammen med navnet på forvaltningsmyndigheten (dvs. Fylkesmannen i Rogaland og Sør-Trøndelag). I tillegg ble det søkt på andre kriterier som «laks», «NLV», «fiskekultivering», «landbruk», «grusgraving», «grøfting», «flomsikring», «utfylling» mm. alene eller i kombinasjon med vassdrag- eller elvenavn, inntil søkene ikke ga flere treff. Av de nevnte kriteriene ga vassdrags- eller elvenavn desidert flest treff.

Samlet ga søkene i overkant av 1280 treff, dvs. saker med egne saksnummer i OEP. Totalt 231 av disse sakene ble ut fra tittel vurdert som relevante for vår gjennomgang av forvaltningspraksis i NLV. Vi valgte i tillegg å redusere antall konsesjonspliktige vassdragssaker, da NVE har en gjennomgang av disse i et eget prosjekt. Vassdragssaker som behandles av fylkesmannen eller kommunen ønsket vi imidlertid å belyse. Vi begrenset også antall kultiveringssaker som fangsttillatelse av stamfisk, fiskeutsettinger og kalking, da disse sakene utgjorde mange og relativt like saker i begge fylkene. Ved å gå igjennom et avgrenset utvalg av kultiveringssakene, mener vi at vi likevel dekket forvaltningspraksisen i denne typen saker tilstrekkelig godt. Av de 231 sakene som ble vurdert som relevante ut fra tittel, bestilte vi og fikk tilgang til dokumenter for 136 saker. De fordelte seg på 92 fra Rogaland og 44 fra Sør-Trøndelag. Vi mottok i alt 810 dokumenter fra de 136 sakene, dvs. i gjennomsnitt seks dokumenter fra hver sak.

Tabell 2.2 viser hvordan sakene ble tematisert. I tillegg ble alle sakene vurdert etter «skadepotensiale» for villaksen, utfall av saksbehandlingen og hvilke lovhjemler som ble vektlagt ved utformingen av vedtaket. Spesielt ble det vurdert om og eventuelt hvilke bestemmelser i beskyttelsesregimet for NLV som ble brukt.

Tabell 2.2. Tematisk inndeling av sakene i Offentlig elektronisk postjournal (OEP) som er gjennomgått for å belyse forvaltningspraksis i NLV.

Tema	Type sak
Vassdragssaker	Uttak av vann, vassdragsregulering, overføring av vann, lukking av vassdrag, elveforbygning, kanalisering, flomvolter, masseuttak, opprensning av elveløp.
Forurensning	Utslipp av forurensning fra industri, bebyggelse eller landbruk. Mudring eller graving som medfører «utslipp» av finstoff eller forurensning.
Plansaker, inkludert samferdsel	Utfyllinger pga. tomtearealer, nybygg, vei, bruer, brygger og jernbane.
Landbruk	Grøfting, fjerning av kantvegetasjon, hogst nær vassdrag, oppdyrking, driftsbygninger.
Fiskekultivering	Stamfiske, fiskeutsetting, biotopforbedrende tiltak.

For å studere regional forvaltningspraksis i nasjonale laksefjorder (NLF), gjennomførte vi et søk i den Offentlige digitale postjournalen (OEP) med «oppdrett» og «akvakultur» som søkerord. Det resulterte i rundt 110 saker i Rogaland og i underkant av 200 saker i Sør-Trøndelag. Vi fant imidlertid nesten ingen relevante saker som berørte direkte de «nasjonale laksefjordene» i dette området, utover generelle forskriftsendringer ol. Dokumentsøket i OEP kunne derfor ikke brukes til å belyse forvaltningspraksis for beskyttelsesregimet innenfor NLF. Sakene vi fikk opp i vårt søk gjaldt anlegg utenfor NLF. En årsak til at vi ikke fant flere relevante dokumenter, var at hverken Mattilsynet, Fiskeridirektoratet eller Fylkeskommunen lagrer sine dokumenter i OEP, men bruker egne digitale arkivsystemer. Vi har ikke fått tilgang til andre dokumentregister enn OEP i dette prosjektet.

Vi valgte istedenfor å lage et skjema med aktiviteter og problemstillinger som berørte bestemmelsene i beskyttelsesregimet i NLF. Dette skjemaet ble formidlet til regionskontorene til Fiskeridirektoratet for region Vest og region Midt-Norge og til Mattilsynet.

Tabell 2.3 viser den tematiske inndelingen av sakene i NLF. Utover oppdretts- og akvakultursaker, omfatter sakstypene både fysiske inngrep og forurensning. For disse to siste temaene har vi funnet en sak i Midt-Norge. Vi har valgt å gå igjennom denne saken under større nasjonale saker.

Tabell 2.3. Tematisk inndeling av sakene i nasjonale laksefjorder (NLF).

Tema	Type sak
1) Matfiskanlegg, 2) FoU anlegg (smittforsøk) 3) Klekkerier og settefiskanlegg, eller 4) kultiveringsanlegg	Nye konsesjoner/anlegg eller tillegg i sjøen eller på land for laksefisk og kontroll av eksisterende
1) Matfiskanlegg, 2) FoU anlegg (smittforsøk) og 3) Klekkerier og settefiskanlegg	Nye konsesjoner/anlegg eller tillegg i sjøen eller på land for marine arter og kontroll av eksisterende
Slakterier og tilvirkningsanlegg for laksefisk	Nye konsesjoner og kontroll av eksisterende
Slakterier og tilvirkningsanlegg for marin fisk	Nye konsesjoner og kontroll av eksisterende
Fysiske inngrep	Inngrep i munningsområder til NLV
Forurensning	I NLF

2.4 Større nasjonale saker

Vi har valgt ut i alt seks case som vi mener belyser hvordan potensielt viktige bestemmelser i beskyttelsesregimet praktiseres, med særlig vekt på hvordan ulike myndighetssektorer og –nivåer utøver skjønn knyttet til forvaltningen av ordningen. Sakene ble valgt ut på bakgrunn av mediaomtale eller etter nevnt av etatene vi hadde kontakt med. Enkelte av sakene er påklagd eller møtt med innsigelse og endelig avklart av ansvarlig departement. Disse er særlig interessante fordi de trolig vil skape presedens. Kopier av sentrale brev, plandokumenter som kommunedelplaner og reguleringsplaner, prosjektnettsider og faglige utredninger av sentral betydning er benyttet som kilder. De viktigste kildene til de enkelte sakene er nevnt under hver sak.

Følgende saker er gjennomgått:

Tabell 2.4. Oversikt over «nasjonalt» interessante case som er beskrevet og vurdert.

Sak	Ansvarlig myndighet	Fokus NLV/NLF
Seks¹ småkraftverk i Beiarnvassdraget, Nordland	NVE	Vassdragsregulering. Endring av naturlig vannføring, inngrep/vandringshindre på anadrom strekning
E6 Ulsberg – Melhus (Røsskaft – Skjerdingsstad), Sør-Trøndelag	Statens Vegvesen	Samferdsel, inngrep i vassdrag som påvirker elveløp, elvebunn, kantskog, sidebekker, utfylling
Flytting av biomasse oppdrettslaks inn i NLF, Sandsfjorden, Rogaland	Fylkeskommunen	Flytting av anlegg nærmere NLV (og inn i NLF fra eksisterende lokalitet like utenfor grense).
Lakseslakteri i Altafjorden	Alta kommune	Flytting/nyetablering av slakteri
Inngrep i munningsområde: Dobbeltsjøen, jernbanebru, Stjørdal, og plan om Regionhavn Orkanger, Trøndelag	Kommuner, Fylkesmann, Jernbaneverket	Inngrep i munningsområde (større inngrep tillates ikke)
Utslippstillatelser Bøkfjorden, Sør-Varanger, Finnmark	Miljødirektoratet, påklaget til Klima- og miljødepartementet	Forurensning, fare for akutte utslipp

2.5 Spørreundersøkelse blant saksbehandlere på regionalt nivå

Formålet med denne undersøkelsen var å hente inn forvaltere som jobber i regional forvaltning sin erfaring med og vurdering av beskyttelsesordningen. Vi ba om vurdering av ordningen på ulike felt, og ba de også sammenligne den med andre sentrale regelverk på området. Vi ba også om innspill på ordningens sterke og svake sider og hva som kunne bidra til styrke den.

Et web-basert skjema ble utviklet i programmet Surveyexact. Skjemaet tok sikte på å innhente saksbehandlere hos sentrale regionale myndigheter (Fylkesmenn, Fylkeskommuner, regionale kontorer av NVE; Fiskeridirektoratet) sin vurdering av ordningen med NLV og NLF. Skjemaet bestod både av avkryssingsspørsmål og åpne spørsmål der respondentene selv kunne skrive

¹ NVE behandlet i alt sju saker i Beiarn, men en av disse lå ikke i selve Beiarnvassdraget.

inn svar. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden fra 22. mai til 8. juli, sommeren 2017. Det ble sendt ut to purringer, den 5. juni og 16. juni.

Spørreskjemaet ble distribuert til 123 personer, hvorav 12 personer svarte at NLV/NLF ikke var del av deres arbeidsoppgaver og 76 svarte ja på dette spørsmålet, totalt 88 personer responderte på undersøkelsen, mens 35 personer responderte ikke. 57 personer gjennomførte hele undersøkelsen, mens de øvrige avga noen svar. Svarprosenten når vi trekker fra de som svarte at NLV/NLF ikke var relevant for deres arbeidsoppgaver ble 62%, og 71,5% hvis vi inkluderer de som svarte at NLV/NLF ikke var relevant for deres arbeidsoppgaver.

2.6 Intervjuundersøkelse til saksbehandlere i utvalgte jord- og skogbrukskommuner i Sør-Trøndelag og Rogaland

En del av bestemmelsene i NLV omhandler mindre, og ikke alltid klart avgrensa tiltak knytta til jord- og skogbruk. Det var vanskelig å få fullgod innsikt i behandlingen av slike saker gjennom dokumentanalysen (2.3), og vi valgte å gjøre en egen, intervjubasert undersøkelse om dette, rettet mot relevante saksbehandlere på kommunale/interkommunale landbrukskontor/avdelinger i Sør-Trøndelag og Rogaland.

Det ble valgt ut to regioner; Rogaland der kommunene Bjerkreim, Eigersund, Sandnes, Time, Klepp, Hå og Suldal var inkludert i undersøkelsen. I Sør-Trøndelag var kommunene Orkdal, Meldal, Rennebu, Rindal (eg. i Møre og Romsdal men deltar i interkommunalt samarbeid om landbruk), Trondheim, Melhus, Midtre- Gauldal, og Holtålen inkludert i undersøkelsen. Det har blitt gjennomført 12 intervjuer i Rogaland og 14 intervjuer i Sør-Trøndelag (se tabell 2.5). I begge regioner var det informanter som hadde interkommunale stillinger. Informantene dekket fagområder som landbruk, skogbruk, miljøvern og vannforvaltning (Orkla vannområde), De var enten saksbehandlere innen fagfeltet eller avdelingsledere på avdelinger med ansvar for disse fagområdene. Det er ikke gjennomført intervjuer med informanter som utelukkende arbeider med kommunal arealplanlegging. En overvekt av informantene har vært i stillingen i mer enn 10 år, det vil si så lenge ordningen med NLV har eksistert. Det var et fåtall som har vært mindre enn 3 år i stillingen. En av informantene hadde kun vært en måned i stillingen da personen ble intervjuet.

Tabell 2.5. Oversikt over informanter i intervjuundersøkelse i kommuner i Rogaland og Trøndelag.

Sektor	Rogaland	Trøndelag
Landbruk	6	5
Skogbruk	4	6
Miljø	2	3
Totalt	12	14

3 Resultater

3.1 Sikrings- og miljøtiltak i lakseførende vassdrag

Stortingsproposisjon 32 (2006-2007) omtaler spesielt både biotoptiltak og flomsikringstiltak. På s. 72-73 heter det blant annet:

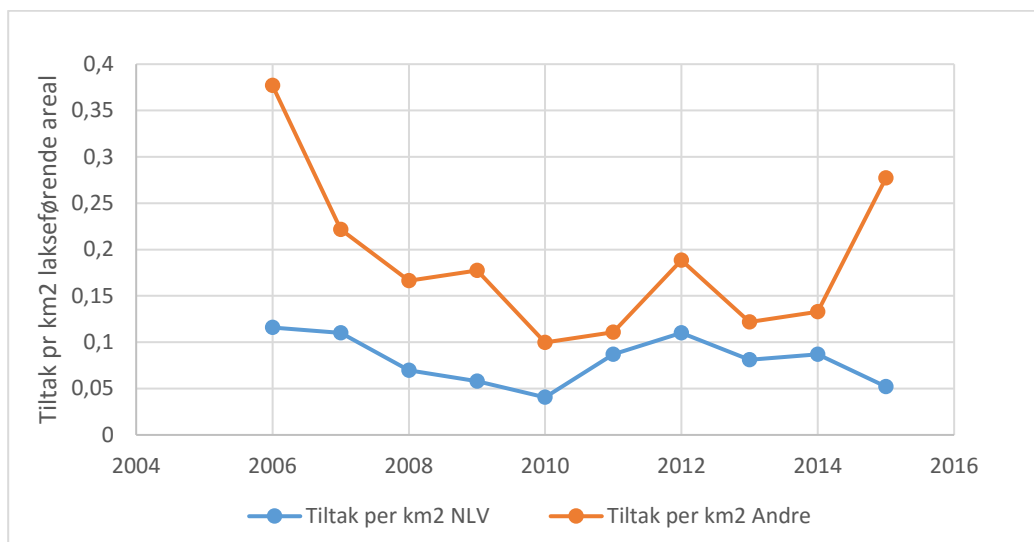
I enkelte situasjoner kan det være nødvendig å iverksette tiltak i et nasjonalt laksevassdrag for å hindre skade på liv, viktig infrastruktur og eiendom av særlig betydning. Slike tiltak må gå foran hensynet til villaksen, men skal så langt som mulig utformes slik at hensynet til laksen ivaretas.

Videre i avsnittet sies det også:

Biotopforbedrende tiltak kan i noen tilfeller grense opp mot retningslinjene i tabell 6.1. Retningslinjene skal imidlertid ikke gjelde for tiltak der formålet er å fremme laksebestandene.

I hvilken grad kan en se hvorvidt det tas særlig hensyn til villaksen i NLV når det gjennomføres mindre sikrings- og miljøtiltak? Disse sakene behandles og gjennomføres ofte av NVEs regionkontorer, og dokumenteres i egne årsrapporter, jfr Tabell 2.1.

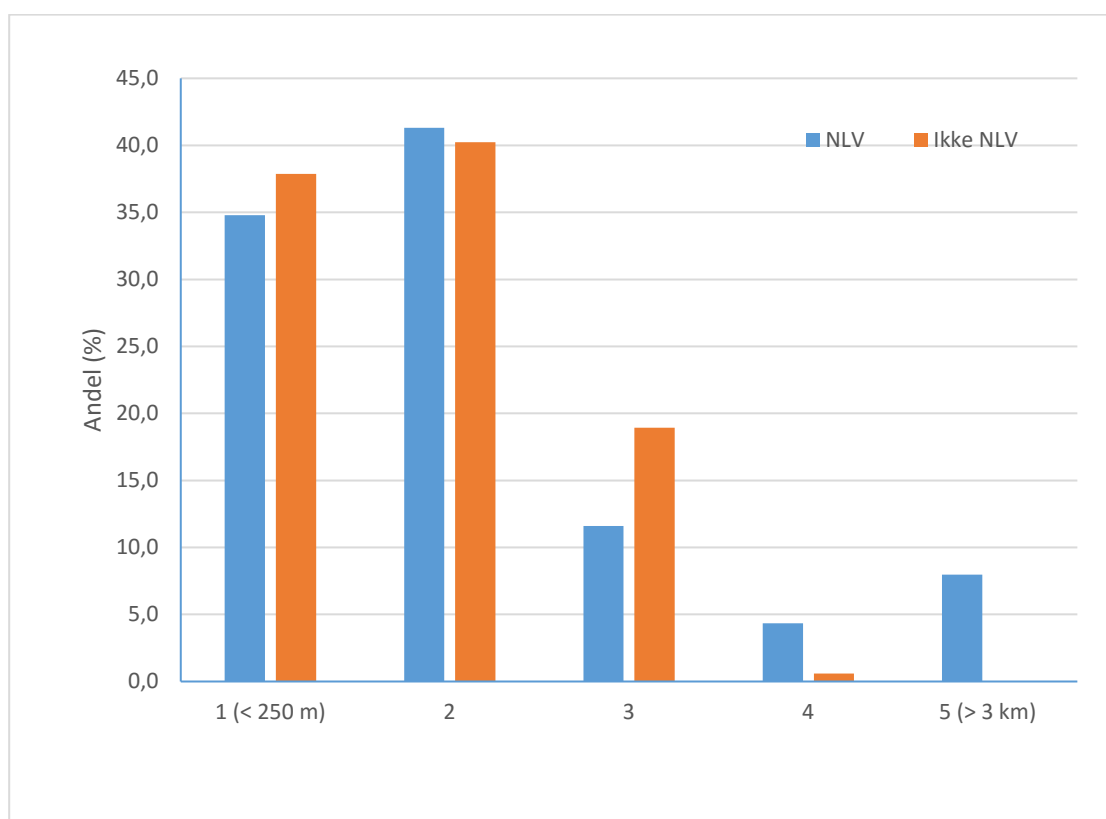
Samlet ble det for perioden 2005 til 2015 registrert 307 sikrings- eller miljøtiltak i vassdrag med anadrome laksefisk. Av disse var det 220 unike tiltak, dvs. de hadde unike saksnummer. Mange tiltak går over flere år. De har derfor blitt omtalt flere ganger i årsrapportene og da med samme saksnummer. Det var 138 tiltak i de 52 nasjonale laksevassdragene (NLV), dvs. i gjennomsnitt 2,7 tiltak pr vassdrag. Tilsvarende var det 169 tiltak i de 398 andre vassdragene med fangst av laks i 2015, dvs. 0,3 tiltak pr vassdrag. En viktig årsak til at det er flere tiltak i NLV enn i andre anadrome vassdrag er forskjellene i areal og størrelse på vassdragene. Areal til lakseførende strekninger i NLV utgjør hele 172 km² mot 90 km² i øvrige laksevassdragene. Fordeles antall tiltak på areal med lakseførende strekning for de to kategoriene vassdrag, er totalt antall tiltak i perioden 2005-2015 samlet signifikant lavere for NLV sammenlignet med andre laksevassdrag (figur 3.1; t-test $p=0,002$). Antall tiltak varierer en del mellom år og bestemmes i stor grad av flomsituasjonen, uavhengig av om det er et NLV eller ikke. En god del av sikringstiltakene er gjennomført i etterkant av de siste årenes store flommer.



Figur 3.1. Antall flomsikrings- og miljøtiltak pr km² lakseførende strekning gjennomført av NVE i NLV og andre lakseførende vassdrag i Norge fordelt på år. Kilde: NVEs årsrapporter.

I beskrivelsen av tiltakene er NLV ikke nevnt i årsrapportene en eneste gang. I noen få tilfeller er forekomst av laks nevnt. Rapportene har fokus på å beskrive det tiltaket som er gjennomført. Vurderingene som ligger bak eventuelle hensyn som er tatt til laks generelt eller NLV spesielt, er ikke beskrevet i rapportene. Det er derfor vanskelig ut fra disse rapportene å vurdere om beskyttelsesregimet i det hele tatt blir vektlagt ved flomsikringstiltak, eller om NLV blir prioritert når miljøtiltak blir gjennomført. Analysen vist i figur 3.1 viser imidlertid på at det blir gjennomført færre tiltak i NLV når vi korrejerer for deres større størrelse.

Forskjellene mellom NLV og øvrige elver i størrelsen på de klassifiserte tiltakene på en skala fra 1 «liten, dvs. mindre enn 250 m» til 5 «meget stort, dvs. mer enn 3 km» var i de fleste tilfellene små (figur 3.2). Gjennomsnittsskåren var 1,8 i vassdrag som ikke var NLV og 2,1 i NLV. Forskjellen i omfang var signifikant forskjellig (t-test, $p=0,014$). I de aller fleste tilfellene dreier det seg om tiltak i sidevassdrag og en strekning på mindre enn 500 m. Vi har ikke datagrunnlag for å analysere nærmere årsakene til forskjeller i omfanget av tiltak mellom NLV og andre lakseførende vassdrag.



Figur 3.2. Omfanget av de klassifiserte flomsikrings- og miljøtiltak gjennomført av NVE i Norge i perioden 2005 til 2015 vurdert på en skala fra 1 «liten, dvs. mindre enn 250 m» til 5 «meget stort, dvs. mer enn 3 km». Kilde: NVEs årsrapporter.

3.2 NLV saker i Rogaland og Sør-Trøndelag

De 136 sakene fra nasjonale laksevassdrag i Rogaland og Sør-Trøndelag ble fordelt på fem hovedtema (tabell 3.1). For de fylkesvise kolonnene er antall saker oppgitt for hvert tema, mens andelen av sakene innen fylket er gitt i parentes. For eksempel var det totalt 19 vassdragssaker, eller 14% av alle sakene i utvalget. Tolv av disse var i Rogaland, og her utgjorde vassdragssakene 13% av de 92 sakene i fylket. Mindre samferdselssaker som sykkelstier og små bruer ble klassifisert som plansaker. Det var totalt tre slike saker i Sør-Trøndelag. Større samferdselssaker er vurdert under større nasjonale saker, se punkt 3.3 nedenfor.

Tabell 3.1. Fordeling på tema for gjennomgåtte saker relevant ift. forvaltningspraksis av NLV i Rogaland (n=92) og Sør-Trøndelag (n=44). Kolonnen «Samlet» angir antall saker innen hvert tema og deres andel (%) av totalt antall saker.

Type sak	Samlet	Rogaland	Sør-Trøndelag
Vassdragssaker	19 (14%)	12 (13%)	7 (16%)
Forurensning	15 (11%)	7 (8%)	8 (18%)
Plansaker, inkludert samferdsel	40 (29%)	26 (28%)	14 (32%)
Landbruk	42 (31%)	39 (42%)	3 (7%)
Fiskekultivering	20 (15%)	8 (9%)	12 (27%)
SUM	136 (100%)	92 (100%)	44 (100%)

I alt 85% av sakene var registrert i OEP i perioden fra og med 2012 til og med 2016. For alle sakene samlet fant vi dokumenter som bekreftet vedtak i to av tre tilfeller. Av disse hadde fire av fem saker fått helt eller delvis godkjent det omsøkte tiltaket, ofte med betingelser knyttet til vedtaket. Sakene som hadde fått delvis godkjennelse, var saker hvor søker fikk tillatelse for deler av tiltakene. Omkring en av fem saker hadde fått avslag. Det var noe forskjell mellom fylkene i antall avslag og ikke avgjorte saker som kan forklares med ulikt utvalg av saker.

Sakene som ikke var avgjort besto både av saker under behandling, bekymringsmeldinger hvor det ikke forelå dokumentasjon på om saken var fulgt opp og orienteringssaker hvor vedtak ikke var naturlig.

De to vanligste begrunnelsene for vedtak i de ulike sakene var 1) rikspolitiske retningslinjer for verna vassdrag hvor bygging eller driftsendring ikke skal forekomme i 100 m sonene langs verna vassdrag, og 2) forskrift om fysiske tiltak i vassdrag hjemlet i lakse- og innlandsfiskloven. Naturmangfoldloven (hovedsakelig rødlistede vannplanter og elvemusling) ble brukt i noen saker. At vassdraget var et nasjonalt laksevassdrag, ble nevnt kun i en av fire saker.

Der NLV var nevnt ble som regel ikke konkrete bestemmelser i beskyttelsesregimet påpekt eller vurdert nærmere. NLV virker derfor ikke å være en tungtveiende begrunnelse i vedtaksdokumentene, men brukes i stedet mest som en tilleggsgrunn. NLV ble nevnt oftest i dokumenter fra 2016 og 2015, men det var også disse årene som hadde flest registrerte saker i OEP. Det var derfor ingen klar sammenheng mellom årstallet for saken og med hvilken frekvens NLV ble nevnt i vedtaksdokumentene.

3.2.1 Vassdragssaker

Vi fant mange vassdragssaker i OEP. Konsesjonspliktige vassdragssaker med NVE som beslutende myndighet, blir vurdert i et eget prosjekt og vurderes ikke nærmere her. Vi har imidlertid valgt å studere et lite utvalg på 19 saker, med NVE som ansvarlig myndighet, for å få et inntrykk av hvordan Fylkesmenn og kommunene håndterer denne typen saker. Det gjelder bl.a. tre mins-

tevannføringssaker i regulerte vassdrag, to mikrokraftverk, tre vannuttakssaker, fem inngrepsaker og tre flomsikringssaker. I følge beskyttelsesregimet er tiltak som fører til endringer i den naturlige vannføringen eller lukking av sidevassdrag på en strekning på over 20 meter, ikke tillatt. Fylkesmenn og kommuner er som oftest høringspart i disse sakene hvor NVE/OED er ansvarlig myndighet. Enkelte av sakene blir imidlertid vurdert som ikke konsesjonspliktig og overført til enten Fylkesmannen eller til kommunen for vedtak.

I alle sakene som omhandler vassdragsreguleringer, blir NLV nevnt. I andre typer vassdragssaker blir NLV i mindre grad nevnt. Fylkesmennene er flinke med å påpeke hensynet til laks generelt og NLV spesielt i sine høringssvar på vassdragsaker, men oftest uten at konkrete bestemmelser i beskyttelsesregimet blir nevnt. Sakene er ofte utredet relativt grundig faglig.

Inngrepssakene gjelder masseuttak og omlegging av bekker. Dette er saker som NVE har vurdert som ikke konsesjonspliktig og overført dem til Fylkesmannen. Disse sakene behandles av Fylkesmannen etter forskrift om fysiske inngrep i laksevassdrag hjemlet i lakse- og innlandsfiskeloven eller vannressursloven. Disse vedtakene virker å være i overensstemmelse med beskyttelsesregimet for NLV, selv om NLV ikke blir nevnt og brukt eksplisitt.

I saker hvor kommunene har avgitt høringssvar eller hvor de har fått overført saken fra NVE, blir ikke NLV nevnt. I en mikrokraftverkssak som ikke er konsesjonspliktig, har Fylkesmannen frarådet bygging, men kommunen har likevel gitt tillatelse til bygging. Fylkesmannen har antydnet innsigelse, men vi mangler dokumentasjon på videre saksgang. Kommunene ser ut til å legge mer vekt på samfunnsnytt og økonomi, enn hensyn til laks i sine vassdragssaker. NLV blir ikke nevnt, og vedtak/innstilling til vedtak virker å kunne være i strid med beskyttelsesregimet. Anlegget er foreløpig ikke bygd.

3.2.2 Forurensningssaker

Vi har vurdert 15 forurensningssaker. De fleste er bekymringsmeldinger om landbruksforurensning eller blakking av vann etter graving (utvasking av finsedimenter). Det er også noen utslippsaker fra industri, gjerne overvåking av utslipp gjennom flere år fra etablert industri eller allerede anlagte gruver. Det er også et par utbyggingssaker hvor det ikke er søkt om direkte utslipp til vassdrag, men hvor uhell ved den planlagte virksomheten kan føre til utslipp.

Vi mangler oppfølgende dokumenter i bekymringsmeldingene. Fylkesmannen kan i noen av disse sakene ha sjekket de faktiske forhold, men ikke funnet noe ulovlig eller skadelig og derfor ikke etablert noe saksdokument. Det kan også være at saken er unntatt offentlighet dersom den har ført til strafferettslig prosedyre eller er under etterforskning. Innenfor rammene av dette prosjektet har det ikke vært kapasitet til å følge opp alle sakene som vi har manglende skriftlig dokumentasjon på.

Det er etablert klare rutiner og rammer for oppfølging av forurensningssaker. NLV blir imidlertid svært sjelden nevnt i disse sakene. I industri- eller gruvesaker med eksisterende utslippstillatelse, er gjerne tillatelsen gitt før beskyttelsesregimet ble implementert. Det er derfor vanskelig å vurdere om overvåking og oppfølging av forurensning er mer omfattende i NLV enn i andre laksevassdrag, eller om reaksjonene på lovbrudd er strengere. Vi har ikke grunnlag for å hevde at ikke denne typen saker blir fulgt relativt godt opp av ansvarlig myndighet og at bestemmelsene i beskyttelsesregimet til NLV blir ivaretatt, selv om NLV ikke eksplisitt blir nevnt og det ikke vises til beskyttelsesregimet konkret.

3.2.3 Plansaker, inkludert samferdsel

I alt er det vurdert 40 plansaker, som fordeler seg på dispensasjonssaker og større reguleringsplansaker. Dispensasjonssaker omfatter saker som søker om dispensasjon etter plan- og bygningsloven kapittel 19, med hovedvekt på dispensasjoner fra vedtatte arealplaner. Beskyttelsesregimet i NLV inneholder bestemmelser om utfylling i vassdrag som ikke tillates hvis det fører til at elveløpet endres. Plansakene inneholder mange ulike typer saker som til dels er lite sammenlignbare. De kan grovt deles i to typer; dispensasjons- og store reguleringsplansaker. Dispensasjonssaker omfatter søknader om dispensasjon fra vedtatte arealplaner hvor det søkes om oppføring av ulike type bygg som brygger, hytter, pumpehus, master, nedgraving av ledninger for strøm, kommunikasjon, vann, kloakk, bruer, sykkelsti, gapahuker og rasteplasser, og massedeposering og mindre masseuttak. Noen av byggesakene kommer kun indirekte i berøring med laksevassdragene pga. avstanden til elva. For flere av disse sakene er beskyttelsesregimet i NLV lite relevant. Enkelte av plansakene er saker som NVE har vurdert ikke er konsesjonspliktig og derfor skal behandles etter annet lovverk. Den andre hovedtypen av saker er store reguleringsplansaker, f.eks. etablering av nye byggefelt eller næringsareal.

De mindre byggesakene skjer ofte i allerede bebygde områder. Det er kommunen som er besluttende myndighet og fylkesnivå er høringsinstanser. Sakene virker godt og grundig behandlet fra Fylkesmannen i deres hørings svar. Saker som direkte berører vassdragsstrengen er behandlet både etter forskrift om fysiske tiltak i vassdrag hjemlet i lakse- og innlandsfiskeloven og plan- og bygningslovens bestemmelser. Fylkesmannen virker mer restriktiv til inngrepene enn kommunene, som i større grad vektlegger samfunnsinteressene. I omkring halvparten av sakene er NLV nevnt, men det er ikke vist til konkrete bestemmelser. Det er spesielt fylkesmannen i Sør-Trøndelag som aktivt har vist til at vassdragene er NLV. Kommunene viser aldri til NLV i de sakene som vi har sett på. Selv om NLV ikke eksplisitt blir nevnt og det ikke vises til beskyttelsesregimet, virker de negative effektene på laksen generelt å være små i de fleste av denne typen byggesaker som vi har sett på her. Det er eksempler på at tiltak med størst negativt potensial for laksen har blitt stoppet eller moderert allerede i søknadsfasen gjennom uformell dialog med Fylkesmannen (pers. medd. S. Sandring, Fylkesmannen i Rogaland).

De store regulerings sakene har et større potensial til å ha negativ effekt på laksen. Dokumentene vi har gjennomgått er ofte hørings svar på planprogram. Fylkesmannen viser ofte til rikspolitiske retningslinjer for verna vassdrag, forskriften som regulerer fysiske tiltak i laksevassdrag og henvisning til bestemmelser i naturmangfoldloven. Vi har ikke hatt ressurser til å gå nøye inn i disse sakene eller hatt tilgang til alle aktuelle dokumenter i det påfølgende arbeidet. Inntrykket er likevel ofte at tillatelser til utbygginger eller inngrep blir begrunnet med «store allmenne interesser» når inngrep tillates i og langs vassdrag. Nye boligområder nær vassdrag kan føre til behov for flomsikring. De negative effektene kan variere og vi har ikke grunnlag for å konkludere om hvor negative disse sakene er for laksen. I flere av disse sakene blir imidlertid ikke «særlig beskyttelse» gitt og det legges opp til en prosess der det er påregnelig med tiltak som strider mot bestemmelser i ordningen.

Utvalget inneholdt få samferdselssaker og de var alle av begrenset omfang. Et eksempel er etablering av gang- og sykkelstier langs vassdrag. Disse etableres ofte i eksisterende veg- eller stitraseer og berører ofte vassdragene i liten grad, ettersom det ikke er behov for utfyllinger eller forbygninger. Ofte dreier det seg om mindre saker som vi har valgt å vurdere sammen med de andre plansakene.

Større samferdselssaker, f.eks. E6 i Gauldalen, er vurdert under nasjonale saker da disse er både planmessig omfattende og ofte berører flere kommuner.

3.2.4 Landbrukssaker

Det er vurdert 42 landbrukssaker, hvor Rogaland har flest saker. Spesielt er det mange saker i nedbørsfeltet til Håelva. I følge beskyttelsesregimet til NLV (spesifisert i vedlegg 1) skal ikke uttak av vann til landbruksvanning føre til redusert lavvannføring, eller redusert vanndeckt areal på lakseførende strekning. Drenering eller grøfting skal ikke føre til endrede vannføringsforhold eller føre til økt trofigrad. Overføring av vann skal ikke føre til lukking av lakseførende strekning. Nydyrking skal ikke føre til fjerning av kantvegetasjon. Hogst skal ikke medføre nitrogenverdier eller partikkelinnhold som kan være negativ for lakseproduksjonen. Oppdyrking for matproduksjon eller beite skal ikke føre til eutrofiering eller endret vannbalanse kan være negativ for lakseproduksjonen.

Landbrukssakene her omfatter nydyrking, anlegning av driftsveier, driftsbygninger, driftsendring og hogst i nedbørsfeltet. I tillegg er det noe masseuttak for å hindre flom på landbrukseiendommer, utfyllingssaker og bekkelukkinger. Det er kun en sak på hogst av kantskog. Formålet med tiltakene er oftest oppgitt til å være å øke produksjonen, å lette driften ved bedre arrondering eller å sikre eksisterende virksomhet. Det er kommunene som er myndighet i de fleste sakene, med Fylkesmannen (miljø) og Fylkeskommunen (kulturminner) som høringsinstanser.

I alle sakene har kommunene sendt saken på høring til Fylkesmannen og fylkeskommunen. I saker som berører vannstrengen og det er tvil om tiltaket er så omfattende at konsesjon er nødvendig, er høring også sendt til NVE. Fylkesmannen har i disse sakene som oftest vist til rikspolitiske retningslinjer med forbud mot tiltak i 100 meters belte til vernede vassdrag. I tilfeller hvor viktige naturtyper eller rødlistede arter er berørt, er naturmangfoldloven brukt. Fylkesmannen har anbefalt avslag hvis det er brudd på disse bestemmelsene. NLV blir ikke ofte nevnt i landbrukssakene. Saksdokumentene tyder på at Fylkesmannen i disse sakene gjør grundig og individuell vurdering for hver enkelt sak. Kommunene har i stor grad fulgt rådene de har fått fra disse høringsinstansene. Ofte omfatter de omsøkte tiltakene arealer både i og utenfor 100 m belte. Da har ofte kommunen gitt tillatelse på de arealene som ligger utenfor 100 m belte til vassdragene som ikke kommer i konflikt med fornminner eller bevaring av viktige naturtyper. Noen få saker med avslag har blitt anket og politikere involvert. Det ender ofte med kompromiss mellom kommunen og Fylkesmannen.

Landbrukssakene er mange. Selv om sakene virker grundig belyst, er det vanskelig ut fra dokumentene å vurdere betydningen disse sakene har for lakseproduksjonen. Selv om NLV ikke er nevnt, kan det se ut som om bestemmelsene i beskyttelsesregimet oftest er oppfylt. På den annen side følges ikke alltid Fylkesmannens råd. Det er også hovedfokus på enkeltsaker og sumvirkningen av de mange tiltakene er ikke framme i høringssvarene. Det er også et åpent spørsmål i hvilken grad alle relevante tiltak blir omsøkt og vurdert. Enkelte av sakene vi har gått igjennom tyder ikke på at det er tilfelle.

3.2.5 Fiskekultiveringssaker

Søket i OEP ga også svært mange kultiveringssaker. Vi har valgt kun å gå igjennom et lite utvalg av representative saker, totalt 20. Det er to hovedtyper av saker. Kultiveringssaker for å fremme fiskeproduksjonen i form av stamfiske, drift av kultiveringsanlegg og fiskeutsettinger. Den andre hovedtypene er biotopforbedrende tiltak i form av å renske opp gyteområder, utlegging av gytegrus eller utplassering av skjul. Disse sakene blir sendt på høring til NVE og eller kommunene der det er mistanke om behov for godkjenning gjennom annet lovverk. En tredje type saker er kalking. Kultiveringstiltakene krever tillatelse etter lakse- og innlandsfiskloven.

Det finnes mye vitenskapelig dokumentasjon i denne typen saker. Kultiveringstiltakene har ofte greie regler å forholde seg til (§10 lakse- og innlandsfiskloven, Veiledere, Kultiveringsplaner).

Saksbehandlingen og vedtakene i de ulike sakene er relativt lik og ikke i strid med beskyttelsesregimet i NLV. Enkelte søknader om biotopforbedrende tiltak er avslått pga. manglende forundersøkelser eller forventet liten effekt.

3.3 Oppdrettssaker i nasjonale laksefjorder i Rogaland og Sør-Trøndelag

Ved opprettelse av ordningen med NLV og NLF vedtok stortinget at 13 nasjonale laksefjorder skulle være frie for oppdrettsvirksomhet og eventuelle anlegg flyttes ut innen 2011, i de øvrige skulle det etter vilkår i egen forskrift være mulig med videre drift basert på eksisterende tillatelser. Åfjorden i Sør-Trøndelag og Sandsfjorden i Rogaland er NLF i de to fylkene vi har sett nærmere på, og hvor det fortsatt skulle tillates oppdrettsaktivitet. Jærkysten og Trondheimsfjorden skulle være oppdrettsfri NLF.

Et søk på oppdretts- og akvakultursaker i den Offentlige digitale postjournalen (OEP) ga rundt 110 saker i Rogaland og i underkant av 200 saker i Sør-Trøndelag. Vi fant imidlertid nesten ingen relevante saker som berørte direkte de «nasjonale laksefjordene» i dette området, utover generelle forskriftsendringer ol. Noen få saker omhandlet etablering og eller utvidelse av oppdrettsanlegg like utenfor NLF. Fire slike saker i Sør-Trøndelag er frarådet av Fylkesmannen hvor to av disse er begrunnet med nærhet til NLF. Disse dokumentene antyder en restriktiv holdning til akvakultur både i og nær NLF. Tilgjengelige dokumenter fra dokument søket i OEP belyser imidlertid i for liten grad forvaltningspraksis for beskyttelsesregimet innenfor NLF. Sakene som kan knyttes til lokalitet i søket vårt, gjaldt nesten utelukkende anlegg utenfor NLF. En annen årsak til at vi ikke finner flere dokumenter, er at Mattilsynet, Fiskeridirektoratet og Fylkeskommunene ikke bruker OEP til å lagre sine saker. Vi har ikke hatt tilgang til andre dokumentregister enn OEP i dette prosjektet.

Med bakgrunn i erfaringene med søket etter dokumenter i OEP, valgte vi å sende ut et skjema med de ulike bestemmelsene i beskyttelsesregimet for NLV til Mattilsynet og til regionskontorene i Fiskeridirektoratet som har ansvaret for akvakulturvirksomheten i Rogaland og Sør-Trøndelag. Skjemaet var ment som grunnlag for et telefonintervju. Institusjonene svarte imidlertid på spørsmålene i e-post. Vi har gjengitt svarene under (i kursiv).

Mattilsynet har svart for hele landet, og ikke bare for anlegg og aktivitet i Rogaland og Sør-Trøndelag. På spørsmålet om omfanget av tilsyn på anlegg i og utenfor NLF, svarer Mattilsynet at *«deres saksbehandlersystem ikke har avmerket hvilke lokalitet og anlegg som ligger i eller ved nasjonalt laksevassdrag.»* De sier at de derfor *«ikke har statistikk som kan si noe eksakt om antall tilsyn i og utenfor forskriftens² virkeområde»*, men vi leser ut fra svaret at tilsyn blir dokumentert i eget arkiv.

Mattilsynet skriver videre at *de «ikke er kjent med at det har vært søknader om etablering av nye anlegg i sjø innenfor grensene for de nasjonale laksefjordene eller -vassdrag.»* Mattilsynet har hatt søknad om etablering av lakseslakteri, ett på land og ett med ventemerid i sjø i Finnmark. *«Begge disse ble avslått av Mattilsynet med hjemmel i forskriftens § 4, og begge disse ble omgjort av Nærings- og fiskeridepartementet. [En av disse sakene er omtalt i kapittel 3.4.] Mattilsynet er kjent med to andre pågående saker, der det planlegges etablering av landbaserte matfiskanlegg inntil nasjonalt laksevassdrag eller -fjord.»* Ingen av sakene er i Rogaland eller Sør-Trøndelag. Videre sies det: *«Mattilsynet har også en sak der et stort tilvirkingsanlegg for anadrom fisk ønsker å flytte til et området tett inntil nasjonalt laksevassdrag.»* Disse er til behandling hos Mattilsynet, og det sies at [Mattilsynet] *«er usikre på hvordan dette vil bli vurdert, dette basert på Nærings- og fiskeridepartementets omgjøring av tidligere saker.»*

² Forskrift om særskilte krav til akvakulturvirksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og laksefjorder av 22. juni 2009.

På spørsmålet om det er saker hvor det er stilt spesielle krav til rømming og sykdomskontroll, skriver Mattilsynet at *«de ikke har funnet saker der det med hjemmel i forskriften er stilt krav til eksisterende anlegg, utover de generelle krav som gjelder ved avløp fra akvakulturvirksomhet i § 8.»*

Mattilsynet skriver også at *«det er gitt særlige tillatelser etter § 91 til å bruke yngel av anadrom fisk i FoU anlegg som ligger inntil nasjonalt laksevassdrag.»*

På spørsmålene om økt omfang av kontroll med matfiskanlegg i eller ved NLV, skriver Mattilsynet *«at det er økt frekvens av revisjoner for matfiskanlegg som ligger i nasjonale laksefjorder.»* Det svares at disse har 12 helsekontroller pr år (jfr §14.) *«For øvrig føres det tilsyn med disse på samme måte og med samme frekvens som for andre matfisk/settefiskanlegg.»* Mattilsynet skriver *«at det med hjemmel i lakselusforskriften er gitt unntak fra generell grense for lakselus for stamfiskanlegg som ligger i nasjonal laksefjord.»*

Mattilsynet skriver videre at *«nærhet til nasjonal laksefjord er brukt som en av flere begrunnelser for å avslå etablering/utvidelse av matfiskanlegg i sjø, uten at det er hjemlet direkte i forskrift om særskilte krav til akvakulturvirksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.»*

Mattilsynet skriver til slutt at *«de oppfatter forskriften³ som noe uklar. Det er vanskelig å lese ut fra forskriften eller de sparsomme forarbeider de kjenner til, hvordan alle krava skal forstås. Dette gjelder særlig krav til etablering av landbaserte anlegg for oppdrett og slakteri- og tilvirkingsanlegg ved nasjonale laksevassdrag og –fjorder. Dette blir særlig viktig siden departementet har omgjort saker. Det er også ulogisk ut fra antatt risiko at det er et forbud mot etablering av tilvirkingsanlegg, men ikke tilsvarende forbud mot etablering av anlegg for bearbeiding av animalske biprodukt.»*

Fiskeridirektoratets regionskontorer i Vest- og Midt-Norge svarer at ift *«tilsyn er det årlig tilsyn med alle anlegg i NLF ift rømming, mens det er tilsyn med 15 prosent av anleggene utenfor.»* Tilsyn dokumenteres i eget arkiv. *«I region Vest [Vest omfatter fylkene Hordaland og Sogn & Fjordane] er det ingen anlegg lenger innenfor NLF, [og Regionkontoret] kjenner ikke til at det er gitt nye konsesjoner innenfor NLF. Det er heller ikke gitt tillatelse til økning på eksisterende anlegg i NLF.»*

³ Forskrift om særskilte krav til akvakulturvirksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og laksefjorder av 22. juni 2009.

3.4 Større nasjonale case

Vi har, basert på innspill fra direktoratene og fra mediaomtale, valgt ut seks case, som vi mener belyser hvordan potensielt viktige bestemmelser i beskyttelsesordningen praktiseres, med særlig vekt på hvordan ulike myndighetssektorer og –nivåer utøver skjønn knyttet til forvaltningen av ordningen. Vi har her også lagt vekt på å finne saker som er påklaget og brakt oppover i systemet for nærmere avklaring av hvordan regelverket skal tolkes.

3.4.1 Sak (navn/sted): Seks småkraftverk i Beiarnvassdraget, Beiarn kommune, Nordland

Status/behandlet (årstall): 2017

Ansvarlig(e) myndigheter: NVE

Saken gjelder: Søknad om konsesjon for kraftverk i Beiarn, herav seks i Beiarnvassdraget (Høgforsen, Bruforsen, Gamåga, Heståa/Troåga, Savåga, og Moråga kraftverk).

Sentrale kilder: Nettside NVE med saksbehandlingsdokumenter: <https://www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-konsesjon/loyve-til-tre-og-avslag-til-fire-sma-vasskraftverk-i-beiarn-i-nordland/>, Brev fra Miljødirektoratet til NVE 20.06.2016.

Saksoppsummering:

I NLV er kraftutbygging som fører til endring av naturlig vannføring, vanntemperatur, vannkvalitet eller vandringsforhold på lakseførende strekning som er av nevneverdig negativ betydning for laksen, ikke tillatt. Prosjekter som ikke fører til endring av naturlig vannføring, vanntemperatur, vannkvalitet eller vandringsforhold som er av nevneverdig negativ betydning for laksen kan vurderes (St.prp. 32 2006-2007).

Saken gjelder søknad om konsesjon til i alt seks småkraftverk i Beiarn NLV, samt ytterligere ett rett i nærheten av Beiarnvassdraget. Beiarelva er allerede påvirket av vassdragsregulering gjennom overføringen til Storglomvatnet som kom i drift i 1993. Via 10 inntak i Beiarelva og sidevassdrag overføres ca. 37 % av tilsiget fra Beiarelva til Glomfjordvassdraget og Storglomvatnet. Vassdraget er tidligere infisert av gyro men er friskmeldt og har nå god produksjon av anadrome laksefisk, særlig laks.

Både NVE og en rekke høringsinstanser fokuserer mye på vassdragets status som NLV og hvorvidt de ulike småkraftverkene er i strid med bestemmelsene for kraftutbygging i NLV. Diskusjonen dreier seg særlig om hvilke kraftverk som berører anadrom strekning «i nevneverdig grad», og hvilke vilkår som evt. skal stilles til tillatelser til disse. Det er i dag lite laks ovenfor Høgforsen og Bruforsen, men begge har laksetrapper. Grunnet gyrosmitten har det vært lite fokus på å restaurere disse foreløpig. I kartdatabaser er vassdraget registrert som anadromt til ovenfor Bruforsen. Miljødirektoratet mener at anleggene i Høgforsen og Bruforsen åpenbart vil være i strid med beskyttelsesregimet. Staten anbefaler videre at det ikke gis konsesjon til tiltaket i sidevassdraget Heståa/Toåga slik det er prosjektert, men at utløpet flyttes ovenfor anadrom strekning, dette selv om sidevassdraget er av marginal betydning for laks. I Gamåga som er et langt viktigere sidevassdrag er kraftverksutløpet ovenfor anadrom strekning og Miljødirektoratet krever ikke omløpsventil i kraftverket fordi det er restvannføring.

NVEs vedtak tillater tre og avslår tre av de omsøkte anleggene. Avslagene er i tråd med Miljødirektoratets tolkning av bestemmelsene for NLV og disses rekkevidde når det gjelder Høgforsen og Bruforsen i hovedvassdraget. NVE finner at Heståa/Troåga kan innvilges konsesjon, antagelig fordi en anser virkningene som ikke nevneverdig for laks. Moråga ligger ovenfor anadrom strekning, likeledes anlegget i Gamåga.

Vurderinger:

Saksbehandlingen illustrerer hvordan rammene i plenarvedtaket utøves i praksis hva gjelder kraftutbygging, særlig for å avklare hva som menes med passuser som «nevneverdig betydning», og hvordan kraftverksprosjekter på områder som ligger rett ovenfor lakseførende strekning og/eller i områder med urealisert produksjonspotensial (for eksempel ovenfor laksetrapp) sees på. Vedtaket er i samsvar med bestemmelsene i regimet og særlig beskyttelse er gitt. De to involverte direktoratene NVE og Miljødirektoratet synes å ha noenlunde sammenfallende tolkning av bestemmelsene for kraftutbygging i NLV. Vi anser at vedtaket er et uttrykk for det proposisjonen sier på side 72: «I vassdrag som ikke er vernet vil imidlertid forvaltningsregimet innebære noe større restriksjoner enn det som følger av dagens regelverk.» Det er også mulig at de avslåtte tiltakene kunne blitt tillatt om Beiarn ikke hadde status som NLV.

3.4.2 Sak (navn/sted): Vegutbygging E-6 i Gaula NLV, Melhus og Midtre Gauldal kommuner, Sør-Trøndelag

Status/behandlet (årstall): 2006 – 2015

Ansvarlig(e) myndigheter: Statens Vegvesen/Melhus kommune/Kommunal og moderniseringsdepartementet

Saken gjelder: Samferdselsutbygging for stamveg E-6 langs NLV Gaula i Sør-Trøndelag

Sentrale kilder: Prosjektnettside med tilhørende konsekvensutredning for brukryssingene (<https://www.vegvesen.no/Europaveg/e6ulsbergmelhus/r%C3%B8skaft-skjerdingsstad>); Brev Fylkesmannen i Sør-Trøndelag til Miljøverndepartementet 23.11.2012; Brev Miljøverndepartementet til Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning 11.01.2013; Brev fra Direktoratet for naturforvaltning til Miljøverndepartementet 03.04.2013; Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 26.02.2014.

Saksoppsummering:

I NLV er det en rekke bestemmelser som gjør at tiltak som elveforbygning og kanalisering om det gir økt bunnerosjon, utfyllinger og masseuttak som gir endringer i elvebunn/elveleie, lukking av lakseførende sidebekker over mer enn 20 m, eller hogst av kantskog over strekninger på mer enn 100 m ikke er tillatt. Gaulavassdraget i Sør-Trøndelag er et av Norges viktigste og mest produktive laksevassdrag. Vassdraget ble vernet mot kraftutbygging i verneplan III, og inngikk i ordningen med NLV fra fase 1. Oppgradering og utvidelse av E-6 sør for Trondheim har foregått gjennom flere tiår. I det relativt trange dalføret har utbyggingene medført inngrep og endringer ved, over eller dels i Gaulavassdraget. Strekninger ved Støren i Midtre Gauldal og forbi Melhus sentrum i Melhus kommune ble ferdigstilt før beskyttelsesordningen ble innført men med vassdraget vernet mot kraftutbygging. De siste årene har vegmyndighetene og planmyndighetene arbeidet med å planlegge og prosjektere strekningen fra Hovin til Melhus. Dette har hovedsakelig skjedd i perioden da ordningen har vært etablert og kjent og Gaula har hatt status som NLV. Her ser vi på hvordan hensynet til laksen er hensyntatt på den ca. 15 km lange strekningen Røskaft – Skjerdingsstad.

Prosjektet foreslo i utgangspunktet fire elvekryssinger med bruer, og en rekke inngrep i hovedvassdraget og sidebekker som er i strid med bestemmelsene for inngrep i NLV. Det mest problematiske i forhold til laks har vært ansett å være brukryssingene. Saksbehandlingen har vært omfattende og medførte innsigelse mot opprinnelig kommunedelplan fra Fylkesmannen i 2012, i første rekke mot en av brukryssingene, og pga. jordvern hensyn og biomangfold mer generelt.

Etter behandling og endelig godkjenning i Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2014 ble det klart at innsigelsene dels er tatt til følge. I forhold til de opprinnelige planene, er en brukryssing fjernet, og en av de gjenværende tre bruene ble endret til å være en bru som ikke medførte behov for pillarer i elva. Videre ble en tunnel forlenga 500 m for å unngå inngrep (utfyllinger) i Gaula.

Det reviderte og godkjente prosjektet ble også etter avgjørelsen i departementet vurdert nærmere, og en egen KU for konsekvensene for laks knyttet til brukryssingene ble gjort i 2015. Den konkluderer likevel med stor negativ virkning. I forslag til reguleringsplan fra desember 2015 går en gjennom prosjektet i detalj. Både knyttet til behov for brupillarer i elveløpet ved to av bruene og sikring av disse, bekker som må gå under ny E-6 og erosjonssikring bryter prosjektet med bestemmelsene for NLV. Men reguleringsplanen lanserer også en rekke tiltak for å forebygge, avbøte og kompensere for skadene, i tillegg til at det er gjort overordna endringer som altså reduserer inngrepene i Gaula betydelig.

Det godkjente prosjektet drøftes spesifikt mot bestemmelsene i naturmangfoldloven, men det foretas så vidt vi registrerer ingen eksplisitt gjennomgang av hvordan både foreslåtte alternativ og det godkjente prosjektet berører bestemmelsene for NLV og hvordan ulike trasealternativ, tekniske løsninger, forebyggende, avbøtende og kompenserende tiltak adresserer de ulike inngrepene som beskyttelsesregimet dekker.

Vurderinger:

Saken viser at hensynet til laksen i Gaula er behandlet med alvor og grundighet, og statusen som NLV har trolig medvirket til dette. De opprinnelige planene slik de ble fremmet av vegmyndighetene og kommunen ble møtt med innsigelse fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Departementet tok betydelig hensyn til dette og prosjektet gjennomgikk en omfattende endring, gjennom at en brukryssing ble droppet, en annen brukonstruksjon endret slik at inngrepene i elva ble redusert, og til slutt ble en tunnel forlenget for å unngå inngrep i Gaula. Men siden vi ikke kan finne en detaljert gjennomgang av hvordan ulike inngrep strider med beskyttelsesordningens bestemmelser, er det også vanskelig å si hvorvidt økt hensyn til laks er en følge av NLV statusen, eller også ville vært gjort ut i fra den store betydningen som Gaula uansett har som verdifullt laksevassdrag som også er i verneplan for vassdrag.

3.4.3 Sak (navn/sted): Flytting av oppdrett biomasse inn i nasjonal laksefjord. Sandsfjorden NLF, Sand kommune, Rogaland

Status/behandlet (årstall): 2017

Ansvarlig(e) myndigheter: Rogaland Fylkeskommune

Saken gjelder: Søknad om flytting av biomasse laks (MBT) i NLF til lokaliteter som er godkjent som lokaliteter for stamfisk.

Sentrale kilder: Brev Rogaland Fylkeskommune 22.05.2017 til Grieg Seafoods. Brev Fylkesmannen i Rogaland til RFK 12.05.2017. Tilleggsuttalelse fra Fylkesmannen til RFK 15.05.2017.

Saksoppsummering:

Saken handler om en søknad om bruk av ny lokalitet som ligger betydelig nærmere NLV, trolig også økt produksjon/økt biomasse. Rogaland fylkeskommune vurderte i første omgang denne saken som et særlig tilfelle og var innstilt på å dispensere. Uttalelser fra Fylkesmannen og Mattilsynet medførte at RFK avslo dispensasjonssøknaden, ved henvisning til lite kunnskap og «føre var prinsippet». Sandsfjorden NLF er en av de fjordene i beskyttelsesordningen der eksisterende anlegg kunne drive videre. Forskrift om særlige krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag (NLV) og nasjonale laksefjorder (NLF) § 3 gir et forbud mot å etablere nye akvakulturanlegg for produksjon av matfisk og stamfisk for anadrom fisk også her. Det er ikke tillatt å flytte akvakulturanlegg nærmere nasjonale laksevassdrag, og det er ikke tillatt å øke produksjonskapasiteten på allerede etablerte lokaliteter, eller overføre kapasitet fra akvakulturtillatelser eller felles biomassetak utenfra og inn i en nasjonal laksefjord. Det overordna målet med forskriften er: «Forskriften skal bidra til at et utvalg av de viktigste laksebestandene gis en særlig beskyttelse ved å stille særskilte krav til akvakulturrelaterte virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder».

I særlige tilfeller kan fylkeskommunene dispensere fra disse bestemmelsene jf. §17 i samme forskrift. Det heter videre at det er en «forutsetning for dispensasjon etter denne bestemmelse at tiltak som tillates skal medføre reduisert risiko for vill laks og at det ikke vil stride mot Norges internasjonale forpliktelser, herunder EØS-avtalen.» (§17, tredje ledd, vår understreking).

Etter overnevnte korrespondanse ble søknaden om flytting av biomasse avslått av fylkeskommunen.

Vurderinger:

Vedtaket er i tråd med bestemmelsene i regimet og særlig beskyttelse er gitt. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved RFKs innledende vurdering om at søknaden i det hele tatt åpnet for å vurdere bruken av dispensasjonsbestemmelsen i forskrift om akvakulturvirksomhet i NLF og NLF. Vi stiller også spørsmål ved om diskusjonen om kunnskapsgrunnlag og bevisbyrde for evt. negative effekter på vill laks var relevant. Skulle det kunne gis dispensasjon måtte det være helt åpenbart at flyttingen utvilsomt ville medføre redusert risiko for vill laks. I dette tilfellet var det klart at det var snakk om flytting inn i NLF og nærmere NLF.

Det anbefales at fagdirektoratene vurderer klargjøring/kursing av hvordan bestemmelsene om akvakulturvirksomhet i NLF og NLF skal forstås, og særlig legge vekt på hvilke krav og forutsetninger som stilles til evt. dispensasjon.

3.4.4 Sak (navn/sted): Flytting/utvidelse av lakseslakteri, Altafjorden NLF, Alta kommune, Finnmark

Status/behandlet (årstall): 2010 - 2012

Ansvarlig(e) myndigheter: Mattilsynet/Fiskeridepartementet

Saken gjelder: Flytting/utvidelse av lakseslakteri i Altafjorden NLF, Alta kommune, Finnmark

Sentrale kilder: Brev fra Mattilsynet til Grieg Seafood Finnmark 28.06.2011; Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Grieg Seafood Finnmark 24.02.2012.

Saksoppsummering:

Saken gjelder søknad om å flytte/utvide et lakseslakteri i indre del av Altafjorden NLF. Slakteriet er det eneste slakteriet som var lokalisert innenfor NLF da beskyttelsesordningen ble behandlet i 2006-2007. Behandlingen bidrar til å klargjøre tolkningen av forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder (FOR-2009-06-22 nr 961) som slår fast hvilke krav som skal gjelde for akvakulturvirksomheter i og ved NLF. I utgangspunktet sier forskriften at det ikke er tillatt å flytte allerede etablerte slakterier for anadrom fisk innenfor forskriftens virkeområde. Forskriften inneholder imidlertid en mulighet for i særskilte tilfeller å dispensere fra ulike bestemmelser bl.a. forbudet mot flytting av slakterier. Forutsetning for dispensasjon er at en eventuell flytting skal medføre redusert risiko for vill laks.

Mattilsynet som besluttende myndighet avsto søknaden. Myndigheten drøfter først om tiltaket er å anse som en flytting av et eksisterende anlegg, eller en nyetablering, siden den nye lokaliteten ikke har slakteri fra før. I tilfelle det er en nyetablering er forskriften klar, dette er ikke tillatt og kan ikke dispenseres fra. Deretter vurderer Mattilsynet risikoreduksjon ved en evt flytting. Dette ble også holdt opp mot Stortingets påpekning under behandlingen av ordningen med NLF at eksisterende slakterier måtte få reelle utviklingsmuligheter og at flytting måtte være mulig når det ga redusert risiko for villaksen. Et nytt anlegg ville gi mer moderne teknologi og en mer effektiv produksjonslinje som også ville bidra til redusert risiko. Samtidig ville et nytt anlegg gi økt produksjon med tilhørende transport av mer slakteferdig fisk inn i NLF. Mattilsynets oppsummerende vurdering var slik:

«Økt aktivitet, det vil si mer fisk og flere transporter, vil slik Mattilsynet vurderer det, innebære økt smitterisiko. Mattilsynet er av den oppfatning at den reduserte risiko som følge av oppgrade-

ring med mer, ikke oppveier denne risikoøkningen. Den samlede vurdering blir derfor at endringen antas å medføre økt og ikke redusert risiko for villaksen. Forskriftens forutsetning for at det skal kunne gis dispensasjon er derfor ikke til stede for omsøkte forhold.»

Mattilsynet avsto følgerlig søknaden. Oppdrettsfirmaet påklagde avgjørelsen til Fiskeri- og kystdepartementet.

I sin behandling delte departementet Mattilsynets vurderinger men understreket at det eksisterende anlegget hadde tillatelse til å ta større volum enn dagens og at det måtte anses som en flytting. Departementets vurdering baserte seg videre på at risikovurdering måtte ta utgangspunkt i at også dagens (teknisk dårligere) anlegg hadde tillatelse til produksjonsøkning, og at det var dette en måtte vurdere i forhold til.

Gitt dette, besluttet departementet å gi tillatelse til flytting da de mente at kravet om redusert risiko dermed ble oppfylt. De gjorde altså om på Mattilsynets opprinnelige avslag. Med tillatelsen fulgte en del betingelser, blant annet begrensninger i bruk av åpne ventemerder i sjø.

Vurderinger:

Selv om dette slakteriet er unikt som det eneste med beliggenhet innenfor grense for NLF, er saken interessant for hvordan en skal tolke skjønsmessige avgjørelser som skal veie forståelsen av risikoreduksjon for villaks opp mot de føringer som er gitt for mulighetene for produksjonsøkning på akvakulturanlegg inne i NLF. Avgjørelsen i departementet presiserer at risikovurderinger skal gjøres i forhold til framtidige situasjonen med økt volum/produksjon og slik sett gir departementets beslutning en tolkning av kravet til risikoreduksjon som er mindre ambisiøs enn om risiko skulle vurderes opp mot dagens virksomhet.

3.4.5 Sak (navn/sted): Inngrep i munningsområde til NLV: Regionhavn Orkanger i Orkla og dobbeltsporet jernbanebru Stjørdal, Stjørdalselva

Status/behandlet (årstall): 2014- dd (regionhavn - saken er ikke sluttbehandlet) og 2012 – 2017 (jernbanebru)

Ansvarlig(e) myndigheter: Orkdal kommune (Regionhavn) og Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (peling/mudring i forbindelse med bru)

Sakene gjelder: Etablering/utvidelse av havn for Trondheimsregionen i Orkanger, Orkdal kommune, Sør-Trøndelag og bygging av ny, dobbeltsporet jernbanebro over munningen av Stjørdalselva, Stjørdal kommune, Nord-Trøndelag

Sentrale kilder: Konsekvensutredning Naturmiljø kapasitetsøkning Hell-Værnes (Rapport Rambøll 31.20.2012); Brev Fylkesmannen i Nord-Trøndelag til Jernbaneverket 31.10.2014; Sluttrapport Kapasitetsøkning Hell – Værnes, Bane Nord 11.01.2017; Saksframlegg og behandling i kommunestyret Stjørdal kommune reguleringsplan Hell-Værnes andre gangs behandling 20.03.2014. Fastsetting av planprogram Orkanger regionhavn, Orkdal kommune, saksframlegg 21.12.2015/behandlet 02.03.2016. Brev fra Norske Lakseelver til Klima- og miljødepartementet 10.03.2016; Brev fra Klima- og miljødepartementet til Norske Lakseelver 06.09.2016.

Saksoppsummering:

Saken med jernbanebru over munningen av Stjørdalselva NLV knytter seg til planer for utvidelse og kapasitetsøkning på Nordlandsbanen nord for Trondheim. Munningsområdet er preget av en rekke eksisterende fysiske inngrep, særlig knyttet til samferdsel (veg, jernbane, flyplass). Etter lengre tids vurderinger og planlegging godkjente kommunen reguleringsplanen i 2012, mens Fylkesmannen i Nord-Trøndelag sluttbehandlet søknaden om pele- og mudringsarbeid i Stjørdalselva i 2014. Det ble gjort utredninger av både geotekniske og hydrologiske forhold, i tillegg til vurderinger av virkninger på natur og miljø. Basert på de dokumentene vi har hatt tilgang til er vi ukjent med om det ble vurdert å bygge en bruløsning uten inngrep i selve vassdraget. Fylkesmannen påpeker i sin avsluttende behandling der de ga tillatelse til tiltaket, at Stjørdalselva og fjorden utenfor omfattes av beskyttelsesordningen NLV/NLF, men sier at

siden «aktiviteten skal foregå i vinterhalvåret vil det ikke påvirke lakseoppgangen» (brev med tillatelse 31.10.2014). Det foretas ingen ytterligere drøfting for eksempel i forhold til bestemmelsene om forbud mot større inngrep i munningsområdet, eller mot utfylling eller graving i NLV. Fylkesmannen understreker imidlertid at det er lagt stor vekt på den store samfunnsnyttens av tiltaket når tillatelse gis. Det stilles opp en del vilkår, blant annet om omfanget av masser og at det skal iverksettes tiltak mot sedimentflukt, men ingen knyttet til for eksempel tidsbegrensninger som avgrenser anleggsvirksomheten klart mot det en vet om vandring av laks opp og ned i vassdraget. Sluttrapporten for prosjektet datert januar 2017 dokumenterer videre at prosjektet ikke ble gjennomført i tråd med tillatelsen. Det oppsto utfordringer med erosjon, det ble behov for bruk av mer masse enn tillatt og prosjektet ble forsinket, også slik at det kan synes som om anleggsvirksomhet foregikk i perioder da det kan vandre laks.

Regionhavnsaken gjelder forslag om etablering av en regionhavn for Trondheim i munningsområdet til NLV Orkla i Trondheimsfjorden ved Orkanger tettsted. Munningsområdet er utbygd med en rekke bygg og anlegg gjennom lang tid, men har også områder som er mindre påvirket. Behov for en mer hensiktsmessig havn for Trondheimregionen har medført at flere lokaliteter har vært vurdert. Tiltaket omfatter en større utfylling og utbygging av containerhavn med tilhørende fasiliteter (brygger, kraner, bygg, parkerings- og oppstillingsplasser, tilførselsveier mv.). Tiltaket er planlagt i områder i munningen som i dag ikke er utbygd og områder som ikke er nedbygd. Tiltakshaver Trondheim Havn IKF, kommune, fylkeskommune og fylkesmann har utredet saken og det er vedtatt planprogram mv. Dokumentene har fokus på biomangfold, friluftsliv og laks, men forholder seg i liten grad til bestemmelsene i plenarvedtaket der det heter at det ikke er tillatt med større inngrep i munningsområde til NLV. En unntaksbestemmelse åpner for at dispensasjon i tilfeller kan gis. St prp 32 2006-2007 sier i avsnitt 6.3. at «I enkelte situasjoner kan det være nødvendig å iverksette tiltak i et nasjonalt laksevassdrag for å hindre skade på liv, viktig infrastruktur og eiendom av særlig betydning». Dokumentene i saken er interessante for å belyse forståelsen av unntaksbestemmelsen. Det kan synes som om kommunen og fylkesmannen legger til grunn at unntaksbestemmelsen også kan åpne for nye tiltak.

I brev til Klima- og miljødepartementet ber organisasjonen Norske Lakseelver (NL) om klargjøring av beskyttelsesregimets unntaksbestemmelse, særlig hva gjelder den relativt absolutte bestemmelsen om at større inngrep i munningsområde ikke tillates. NL skriver: «Norske Lakseelver tolker at formålet med denne unntaksbestemmelsen er å åpne for tiltak som skal hindre skade på eksisterende viktig infrastruktur og eiendom av særlig betydning. Vi kan ikke se at det er ment å skulle *gi åpning for nyetablering eller utvidelse* av viktig infrastruktur og eiendom av særlig betydning. For øvrig antyder formuleringer som brukes i unntaksbestemmelsen, ... at unntaksbestemmelsen er ment å gjelde for tiltak ved mer akutte situasjoner,...». KLDs svar i brev unnlater å ta konkret stilling til saken, siden det er kommunen som er planmyndighet og skal ta stilling til saken, men uttaler likevel: «Departementet oppfatter at formuleringen [unntaksbestemmelsen] gjelder for situasjoner hvor det er nødvendig å gjennomføre tiltak for å hindre at det oppstår skade, jf. formuleringen "i enkelte situasjoner" og "hindre skade", og at dette altså gjelder skade på eksisterende infrastruktur eller eiendom. Etter departementets vurdering er det ikke avgjørende at formuleringen kun står i proposisjonens kapittel 6.1 om nasjonale laksevassdrag. Situasjoner som beskrevet i formuleringen kan også oppstå i fjorder, og det kan derfor være behov for tiltak som beskrevet i formuleringen også i fjorder.»

Saken er pr dags dato ikke ferdigbehandlet.

Vurderinger:

Sakene belyser hvordan ulike myndigheter og fylker gjør ulike tolkninger av beskyttelsesregimet hva gjelder de relativt strenge bestemmelsene mot inngrep i munningsområde til NLV, evt. mot utfylling, masseuttak og erosjonssikring i NLV og hva som evt. kan dispensere for slike inngrep. Trolig er de to sakene ulike hva gjelder omfang og etterfølgende aktiviteter som kan påvirke laks. Likevel er det påfallende at brusaken kun forholder seg til bestemmelsene i be-

skyttelsesordningen på et helt overordna og lite konkret nivå, mens en i havnesaken etter påtrykk fra en interesseorganisasjon har fått klargjort at i alle fall for nye inngrep i et munningsområde til en NLV, legges en streng tolkning til grunn for bruk av unntaksbestemmelsen.

3.4.6 Sak (navn/sted): Utslippstillatelser i Bøkfjorden NLF, Sør-Varanger kommune, Finnmark

Status/behandlet (årstall): 2006 - 2011

Ansvarlig(e) myndigheter: SFT/Miljødirektoratet

Saken gjelder: Søknader om utslippstillatelser fra gruvevirksomhet/Sydvaranger Gruver og omlastningshavn skip-til-skip av petroleumsprodukter i Bøkfjorden, Sør-Varanger kommune, Finnmark.

Sentrale kilder: Omlasting: Brev fra SFT til Kirkenes Transit 05.12.2006; brev fra SFT til Miljøverndepartementet 19.03.2007; Brev fra Miljøverndepartementet avgjørelse i klagesak 16.06.2009. Brev fra SFT til Kirkenes Transit 17.11.2009. Gruveutslipp: Brev fra SFT til Syd Varanger Gruve 23.04.2008; brev fra KLIF til Syd Varanger Gruve 24.05.2012; Brev fra KLIF til Syd Varanger Gruve 06.04.2011; Udatert brev fra Miljøverndepartementet til Naturvernforbundet mfl. som opprettholder KLIFs vedtak.

Saksoppsummering:

I NLF er det forbud mot tiltak som kan gi fare for akutt forurensning mens «vanlige» driftsutslipp i utgangspunktet ikke omfattes av bestemmelsene i beskyttelsesordningen. Sakene som omtales her gjelder søknader om utslippstillatelser etter forurensningsloven knyttet til to typer næringsaktivitet; gruvedrift og omlasting av petroleumsprodukter mellom skip. Begge aktivitetene ligger godt innenfor grensene for Nasjonal Laksefjord i Bøkfjorden i Øst-Finnmark. Begge utslippssøknadene ble til slutt godkjent.

Tillatelse til utslipp av avgang fra gruvene i Sydvaranger med kjemikaliet Magnafloc knytter seg til gjenåpningen av Sydvaranger gruve i 2007-2009. Etter at gruen gikk konkurs og ble stengt i 1997, ble den gjenåpnet i 2009 og la opp til en produksjonslinje som medførte kjemikalieholdig avgang til fjorddeponi i Bøkfjorden, som gruen også hadde brukt tidligere. Selskapet søkte SFT om tillatelser til å legge om det eksisterende anlegget for å produsere jernkonsentrat av høyere kvalitet ved å bruke en såkalt flotasjonsprosess. En rekke organisasjoner og personer var skeptiske til selskapets søknad om å bruke flotasjonsprosess, da dette ville medføre at kjemikaliet Magnafloc vil bli sluppet ut sammen med resten av gruveavgangen i Bøkfjorden. Det ble henvist til at en utslippstillatelse kunne være i konflikt med både naturmangfoldloven, vanddirektivet og fjordens status som NLF. Sydvaranger Gruve mente at kjemikaliet ikke ville påføre miljøet ekstra belastninger, da de hevdet at kjemikaliet binder seg til avgangsmassene og blir liggende på havbunnen. Den opprinnelige tillatelsen ble satt på prøve da virksomheten hadde behov for et annet flokkuleringsstoff enn det som opprinnelig ble tillatt (M1707 istedenfor M155). M1707 var ansett som miljømessig dårligere.

Beskyttelse av villaksen inngikk i vurderingen SFT gjorde opprinnelig, og for dispensasjon for M1707 etter forurensningsloven, noe som også forutsettes i St. prp. Nr. 32 (2006-2007). Her fremgår bl.a. på s. 78 at "ikke-akutte, operasjonelle driftsutslipp reguleres på vanlig måte etter forurensningsloven". I denne saken vurderte SFT at kunnskapsgrunnlaget var tilstrekkelig til å konkludere mht. miljøvirkning for en begrenset periode og kom til at bruken av M1707 i denne perioden ikke vil ha miljø-konsekvenser av betydning og ikke ville medføre nevneverdig økt trussel mot laksebestanden. Virksomheten i Sydvaranger Gruver ble for øvrig igjen stengt i 2015 og fjorddeponiet brukes for tiden ikke.

Saken om omlastingssentralen ble også behandlet av SFT. Et selskap ville etablere en skip-til-skip omlastingsterminal i Bøkfjorden, der russiske petroleumsprodukter ble lastet om fra skip som ble brukt i ispåvirkede farvann utenfor kysten av Nord-Russland, til vanlige tankskip for videre frakt til markedene lengre sør. Virksomheten startet opp med en midlertidig tillatelse, blant annet i påvente av nærmere faglige og operative analyser, herunder vurdering av alternative

lokaliteter i Finnmark utenfor NLF. Virksomhetens risiko for å kunne medføre akutt forurensning med negativ virkning på villaks og sjøfugl var det sentrale i saken.

SFT uttalte at vedtaket [om NLF i Bøkfjorden] er en instruks til forvaltningen om at forvaltningen plikter å gi laksebestanden i Neidenelva og i Neidenfjorden-Bøkfjorden særlig beskyttelse, så langt det lar seg gjøre med hjemmel i gjeldende lover og forskrifter. Mer konkret innebærer vedtaket en plikt for forurensningsmyndighetene om å ikke tillate virksomhet med risiko for alvorlig forurensning (Se Innst. S. nr. 134 (2002-2003) s. 6 og 21 sammenholdt med St.prp. nr. 79 (2001-2002) punkt 4.4.2). SFT ga i utgangspunktet ikke tillatelse til omlastingen, først og fremst med henvisning til at en manglet kunnskap om virkningen av større uhell på laks og sjøfugl.

Selskapet påklagde beslutningen til Miljøverndepartementet. Departementet la i sin vurdering til grunn at en måtte foreta en konkret vurdering av sårbarheten for miljøverdiene i området, holdt opp mot sannsynligheten for at uhell kunne skje, herunder påregnelige skadereduserende effekter av skadeforebyggende arbeid og lokal beredskap. Departementet uttalte:

«For at virksomheten ikke skal innebære en risiko for alvorlig forurensning som kan skade villaksen, må det etter departementets vurdering fastsettes strenge vilkår for å avverge akutte utslipp. Departementet har etter en helhetlig vurdering av risikoen ved virksomheten og behovet for næringsutvikling i regionen, kommet til at omlastingsaktivitet kan tillates på strenge vilkår, også i sommerhalvåret. Departementet viser til at sannsynligheten for utslipp er lav og at strenge krav til beredskap vil redusere konsekvensene av et eventuelt utslipp.»

Tillatelse ble imidlertid ikke gitt for bruk av en lokalitet som lå inne i selve Neidenfjorden (indre del av Bøkfjorden), og vilkårene var strenge.

Departementet la altså relativt sett mer vekt på at det ble ansett å være liten risiko for uhell, og mindre vekt på at det var usikkerhet og lite kunnskap om laksen i området, herunder virkningene av petroleumsforurensning, enn det SFT gjorde.

Vurderinger:

Sakene i Bøkfjorden har trolig vært viktige for å avklare beskyttelsesordningens rekkevidde når det gjelder forurensningssaker. For det første har en fått tydeliggjort at driftsutslipp fra ordinær virksomhet ikke omfattes av ordningen (herunder utslipp som kan ha skadevirkninger på laks). For det andre har særlig departementets omgjøring av SFTs avslag på tillatelse til etablering av omlastingsterminal for petroleumsprodukter innskrenket beskyttelsen som ligger i bestemmelsen om at det ikke skal tillates virksomhet som kan medføre fare for akutt forurensning med negativ virkning på laks. Både grad av sannsynlighet for akutt forurensning, muligheten for at dette kan påvirke laksefisk veid opp mot annen samfunnsnytte ved å tillate virksomhet som kan gi utslipp vektlegges i skjønnsutøvelsen. Mangel på kunnskap i seg selv ikke er tilstrekkelig argumentasjon for å avslå virksomhet med fare for akutt forurensning, slik departementet vurderer der. Men beslutningen legger også vekt på potensialet i risikoreduserende tiltak (se også St. prp. 32 2006-2007, s 78).

3.5 Spørreundersøkelse blant saksbehandlere på regionalt nivå

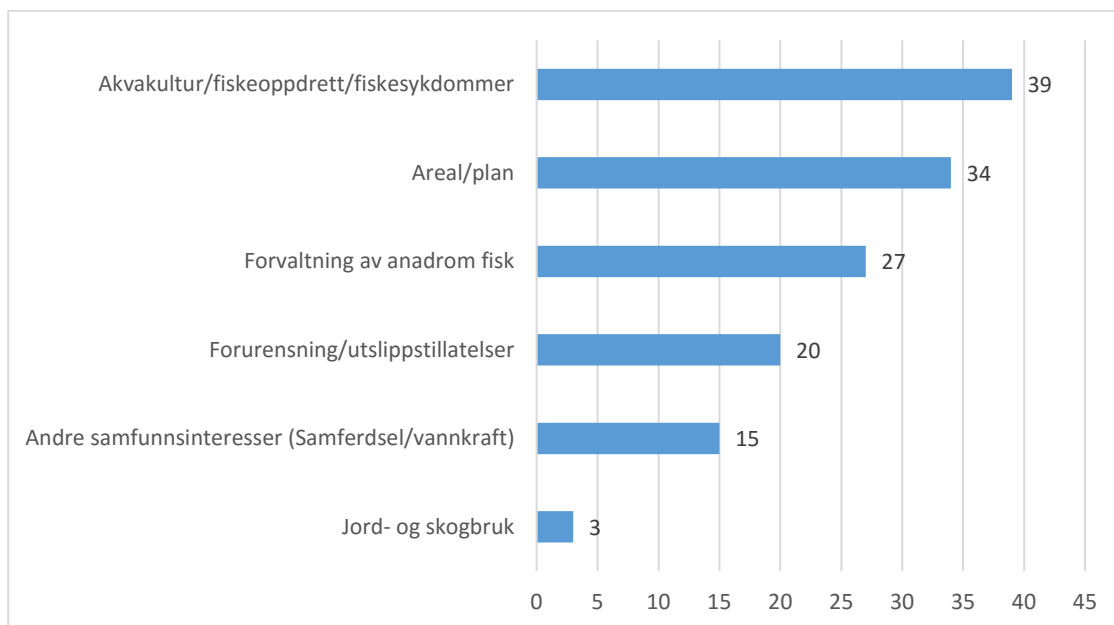
I denne delundersøkelsen spurte vi ansatte på regionalt nivå (ansatt hos fylkesmenn, fylkeskommuner, regionale nivå av Mattilsynet, Fiskeridirektoratet og NVE) om deres vurderinger og erfaringer med ordningen.

3.5.1 Respondentene og kjennskap til og bruk av ordningen i saksbehandling

Spørreskjemaet ble distribuert til 123 personer, hvorav 12 personer svarte at NLV/NLF ikke var del av deres arbeidsoppgaver og 76 svarte ja på dette spørsmålet, totalt 88 personer responderte på undersøkelsen, mens 35 personer responderte ikke. Femtisju personer gjennomførte hele undersøkelsen, mens de øvrige avga noen svar. Svarprosenten når vi inkluderer de som svarte at NLV/NLF ikke var relevant for deres arbeidsoppgaver ble 62 %, og 71,5 % hvis vi trekker fra de som svarte at NLV/NLF ikke var relevant for deres arbeidsoppgaver.

Gjennomsnittlig alder var 48,8 år (range: 26-68), og de hadde i gjennomsnitt vært ansatt i stillingen i 11,5 år (range: 0,3-34 år). Mer enn halvparten har vært i stillingen i over 10 år, dvs. at de var i stillingen når ordningen ble innført.

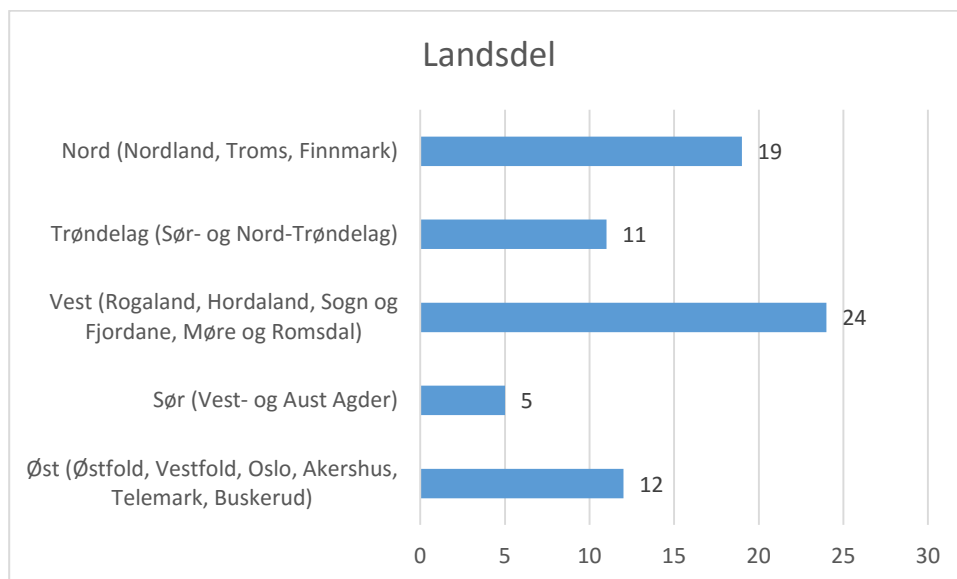
På spørsmål om hvilke sektorer respondentene tilhørte (flere svar mulig) var akvakultur mest representert, deretter areal/plan og forvaltning av anadrom fisk (Figur 3.3). Færrest svar fikk vi fra jord/skogbruk og den sektoren vi definerte som andre samfunnsinteresser. Basert på sektorfordelingen, delte vi respondentene inn i to grupper. Den første gruppen består av de som hadde krysset av for forvaltning av anadrom fisk (n=27). Her var det 6 personer som bare hadde krysset av på dette alternativet, de øvrige som er inkludert i «anadrom fisk» gruppen hadde også krysset av på flere sektorer. Den andre gruppen (heretter kalt andre sektorer) består av de som hadde krysset av på de andre sektorene (n=44), men ikke forvaltning av anadrom fisk. Denne to-delingen av sektorer («anadrom fisk» og «andre sektorer») er brukt i de videre analysene.



Figur 3.3. Antall som har svart hvilke sektor de representerer når de besvarte undersøkelsen (flere svar var mulig, n=71).

Når det gjelder landsdeler, så har vi flest svar fra region Nord og vest, og færrest svar fra region sør (Figur 3.4). Vi har delt landsdel inn i to grupper. Den første gruppen består av regioner sør

for Trøndelagsfylkene (n=41) og Trøndelag og nordover (n=30). Denne to-delingen av landsdel er benyttet som segmenteringsvariabel på enkelte spørsmål.



Figur 3.4. Fordeling av respondenter på landsdeler. N=71

Om lag 10 % oppgir å ikke ha noen henvendelser eller formelle saker som omhandler nasjonale laksevassdrag eller nasjonale laksefjorder, mens 41% oppgir å ha 1-3 henvendelser per år, og halvparten oppgir å ha 1-3 formelle saker per år. Det er kun et fåtall (5 respondenter) som har mer enn 20 henvendelser eller saker per år som knytter seg til NLV/NLF (Tabell 3.2).

Tabell 3.2. Anslått frekvens av uformelle henvendelser og formelle saker som omhandler NLV/NLF per år (antall svar).

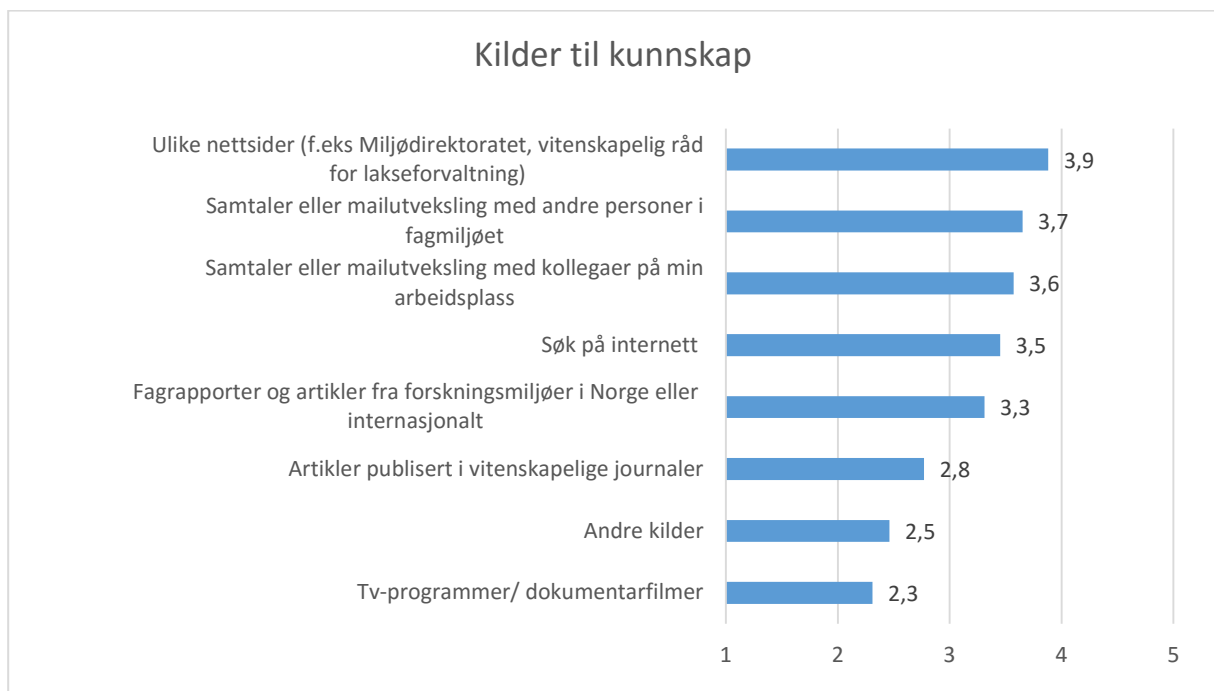
Type sak	Uformelle henv.		Formelle saker	
	N	%	N	%
0 ganger per år	7	10,3	9	13,2
1-3 ganger per år	28	41,2	34	50,0
4-6 ganger per år	12	17,6	7	10,3
7-9 ganger per år	7	10,3	9	13,2
10-19 ganger per år	9	13,2	4	5,9
20 ganger eller mer per år	5	7,4	5	7,4
Total	68	100,0	68	100,0

Når det gjelder respondentenes egen vurdering av sin kjennskap til beskyttelsesregimet for nasjonale laksevassdrag (NLV) finner vi forskjeller mellom sektorer. Sektoren «anadrom fisk» har en gjennomsnittsskår på 3,73, mens «andre sektorer» har en skår på 3,07 langs en skala der 1= kjenner ikke til og 5=kjenner svært godt til. Forskjellen er statistisk signifikant ($t_{1,65}=2.99$, $p=0.004$). For nasjonale laksefjorder (NLF) er det mindre forskjell, med gjennomsnittsskåre på 3,5 og 3,1 for sektorene «anadrom fisk» og «andre sektorer». Forskjellen er ikke signifikant ($p=0.81$).

Vi finner også forskjeller mellom landsdeler når det gjelder kjennskap til nasjonale laksevassdrag. Best kjennskap til NLV finner vi i Trøndelag og nordover (skår: 3,62), mens områdene sør for Trøndelag har en gjennomsnittsskår på 3,11. Forskjellen mellom landdeler er statistisk signifikant ($t_{1,65}=-2.33$, $p=0.023$). Det var også forskjeller i kjennskap til nasjonale laksefjorder, hvor

Trøndelag og nordover oppga bedre kjennskap (skår: 3,41) til ordningen enn respondenter i områder sør for Trøndelag (skår: 3,11). Forskjellen mellom landsdelene her var imidlertid ikke signifikant ($p=0.24$).

Det er kun to som svarer at de har vært på kurs hos overordnet myndighet når det gjelder NLV/NLF (en i region vest og en i region øst). De øvrige oppgir ikke å ha vært på kurs. De viktigste kilder til kunnskap om NLV/NLF er oppgitt å være ulike offentlige nettsider, samtaler med personer i fagmiljøer eller arbeidskollegaer. Vitenskapelige artikler, tv-programmer/dokumentarer og andre kilder oppgis å være mindre viktige (Figur 3.5). Det var ingen som spesifiserte hvilke andre kilder som ble brukt.



Figur 3.5. De viktigste kildene til kunnskap om nasjonale laksevassdrag og - fjorder. Skala: 1=Uviktig, 5= svært viktig. N=68.

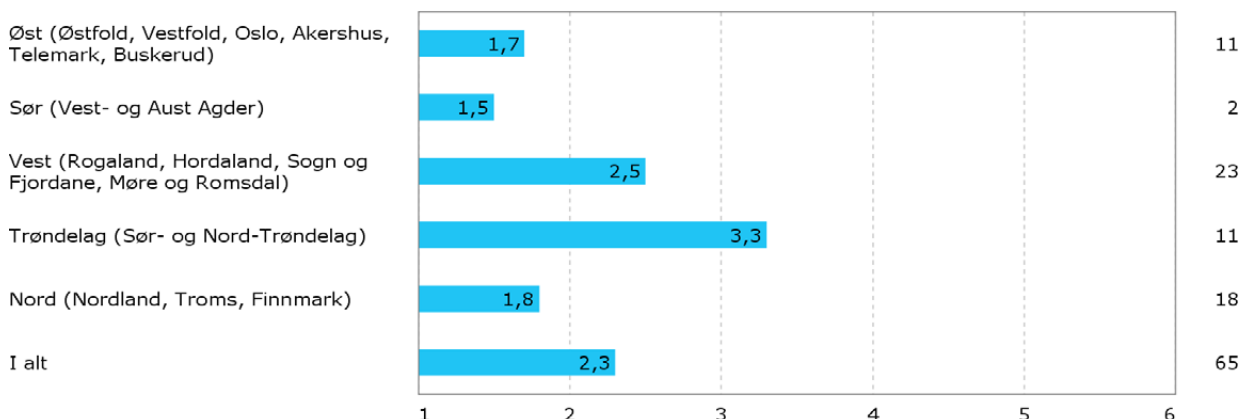
Om lag hver fjerde oppgir at de ikke benytter bestemmelsene i beskyttelsesregimet for NLV/NLF i den løpende saksbehandlingene, mens halvparten oppgir å bruke disse 1-3 ganger per år. Det er også en liten andel som oppgir å bruke disse mer enn 20 ganger per år (Tabell 3.3).

Tabell 3.3. Hvor ofte beskyttelsesregimet for NLV/NLF oppgis brukt i saksbehandlingen per år.

	N	%
0 ganger per år	17	26,2
1-3 ganger per år	33	50,8
4-6 ganger per år	6	9,2
7-9 ganger per år	3	4,6
10-19 ganger per år	1	1,5
20 ganger eller mer per år	5	7,7
Total	65	100,0

Bestemmelsene benyttes oftere av de som tilhører sektoren «anadrom fisk» (skår: 2,68) enn i «andre sektorer» (skår: 2,03). Forskjellen mellom sektorer nærmer seg grensen for signifikans ($p=0.059$). Bestemmelsene benyttes noe oftere i Trøndelag og nordover (skår: 2,38), enn sør for Trøndelag (skår: 2,19). Forskjellen mellom landdeler er ikke signifikant ($p=0.59$). Går vi mer

detaljert inn på landsdelene, benyttes bestemmelsene i beskyttelsesregimet klart oftest i Trøndelagsfylkene og region vest, og minst i region sør, øst og nord (Figur 3.6).



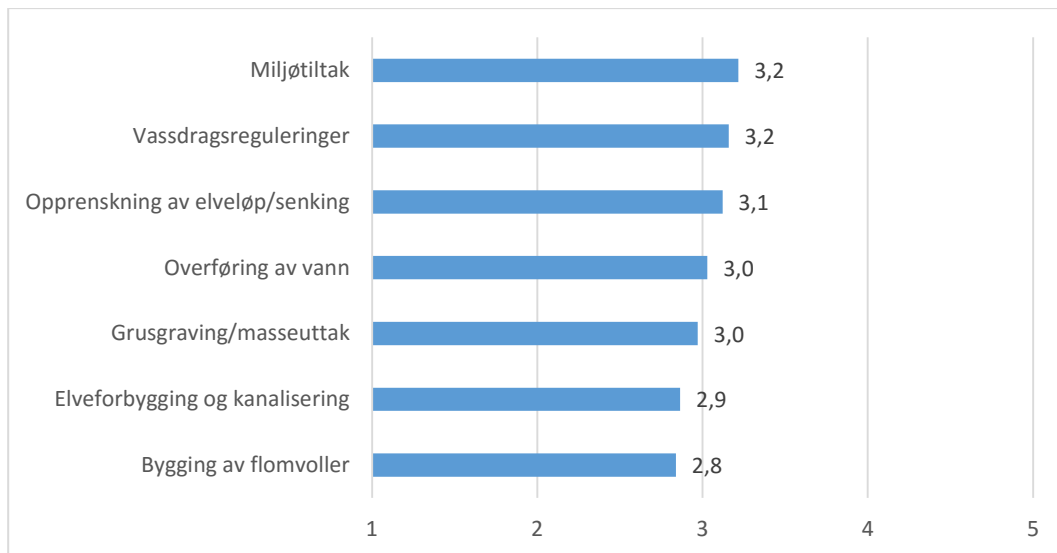
Figur 3.6. Hvor ofte bestemmelsene i beskyttelsesregimet benyttes i saksbehandlingen, fordelt på regioner. Antall svar til høyre i figuren. Blå søyler viser gjennomsnittsskår. Skala: 1= 0 ganger per år, 2= 1-3 ganger per år, 3= 4-6 ganger per år, 4= 7-9 ganger per år, 5= 10-19 ganger per år og 6= 20 ganger per år eller mer. N=65.

3.5.2 Ordningen med nasjonale laksevassdrag og – fjorder som et operativt verktøy

Respondentenes syn på hvor godt ordningen fungerer med tanke på ulike typer tiltak/inngrep er vist langs en skala der 1= fungerer ikke, 5= fungere svært godt, 6= ikke relevant for min jobb. De som har svart ikke relevant for min jobb er utelatt fra analysen. Det var mellom 20-25% som svarte «ikke relevant for min jobb» på temaene vassdrag, samferdsel og forurensning, jord- og skogbruk, mens for fiskeoppdrett i sjøen svarer mellom 15-19 % at det ikke er relevant for min jobb.

Vassdrag

Det er generelt mindre forskjeller mellom de ulike tiltakene når det gjelder hvor godt ordningen fungerer som et operativt verktøy i den daglige forvaltningen av vassdrag. Det er miljøtiltak og vassdragsregulering som gis høyest skår (Figur 3.7). Deretter kommer opprensning av elveløp/senkning mens overføring av vann og grusgraving/masseuttak, mens elveforbygning/kanalisering og bygging.

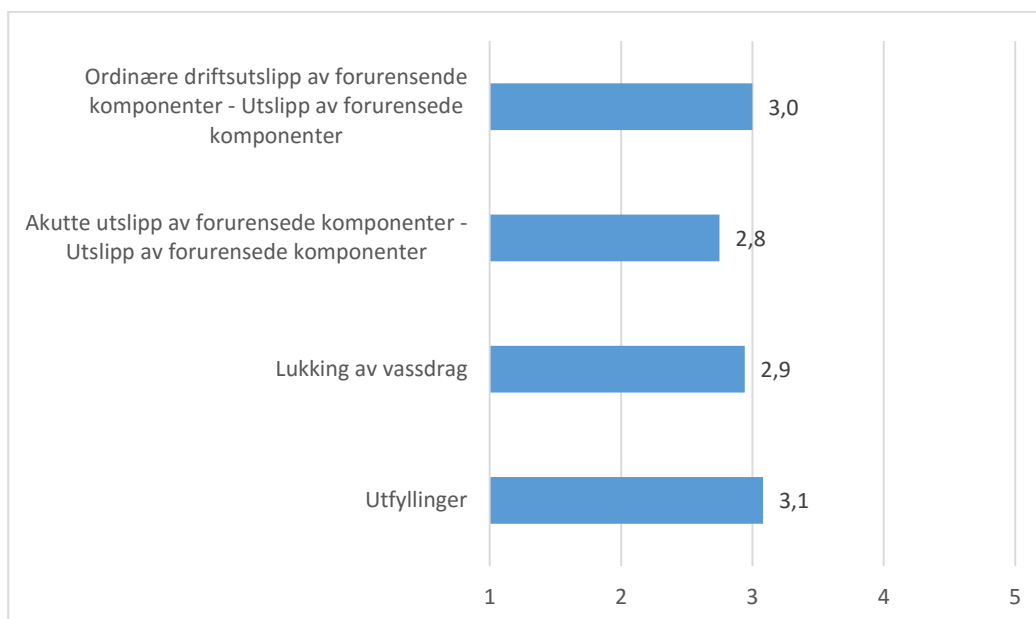


Figur 3.7. Hvor godt ordningen med NLV/NLF fungerer som et operativt verktøy når det gjelder tiltak i vassdrag. Skala: 1= Fungerer ikke, 5= fungerer svært godt. N=65.

Det er gjennomgående høyere skår på alle tiltakene i fra Trøndelag og nordover enn i områdene sør for Trøndelag, men forskjellene er ikke signifikante. Det er også høyere skår på alle tiltak hos forvaltere av anadrom fisk, enn hos andre sektorer, med unntak av miljøtiltak. Det er signifikante forskjeller mellom sektorene når det gjelder vassdragsreguleringer ($t_{1,36}=2.50$, $p=0.017$), overføring av vann ($t_{1,32}=2.36$, $p=0.024$) og grusgraving/masseuttak ($t_{1,33}=2.27$, $p=0.030$) der anadrom fisk skårer høyere enn andre sektorer, henholdsvis 3,55 og 2,63 for vassdragsregulering, 3,4 og 2,5 for overføring av vann og 3,33 og 2,43 for grusgraving/masseuttak.

Samferdsel og forurensning

Det er generelt mindre forskjeller mellom de ulike tiltakene når det gjelder vurderingen av hvor godt ordningen fungerer som et operativt verktøy i den daglige forvaltningen når det gjelder samferdsel og forurensning. Her svarer respondentene av ordningen fungerer middels godt (Figur 3.8.)

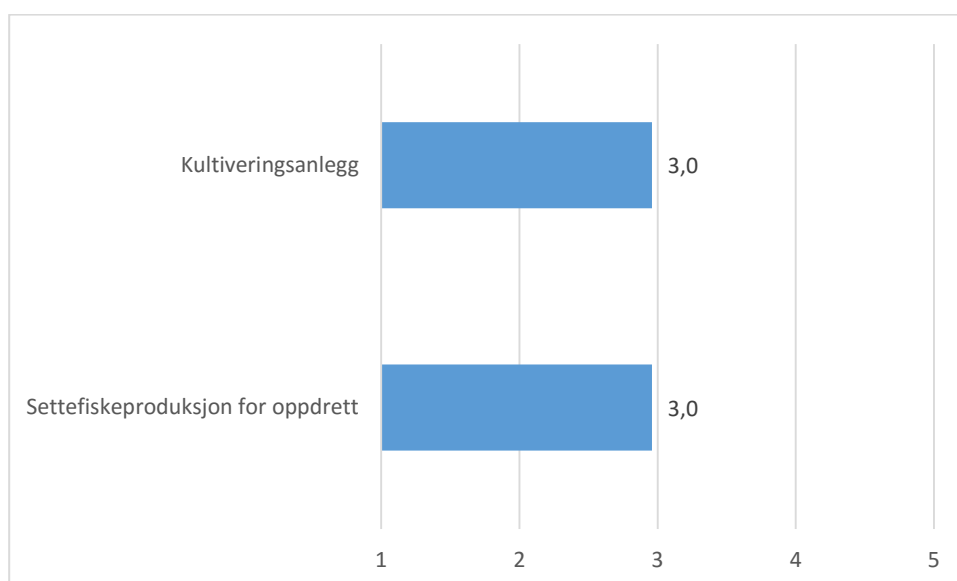


Figur 3.8. Hvor godt ordningen med NLV/NLF fungerer som et operativt verktøy når det gjelder samferdsel og forurensning. Skala: 1= Fungerer ikke, 5= fungerer svært godt. N=65.

Det var generelt høyere skår hos forvaltere av anadrom fisk enn i andre sektorer, og kun minimale forskjeller mellom landsdeler. Det var ingen signifikante forskjeller mellom de ovenfor nevnte gruppene på samferdsel og forurensning.

Fiskeoppdrett i ferskvann

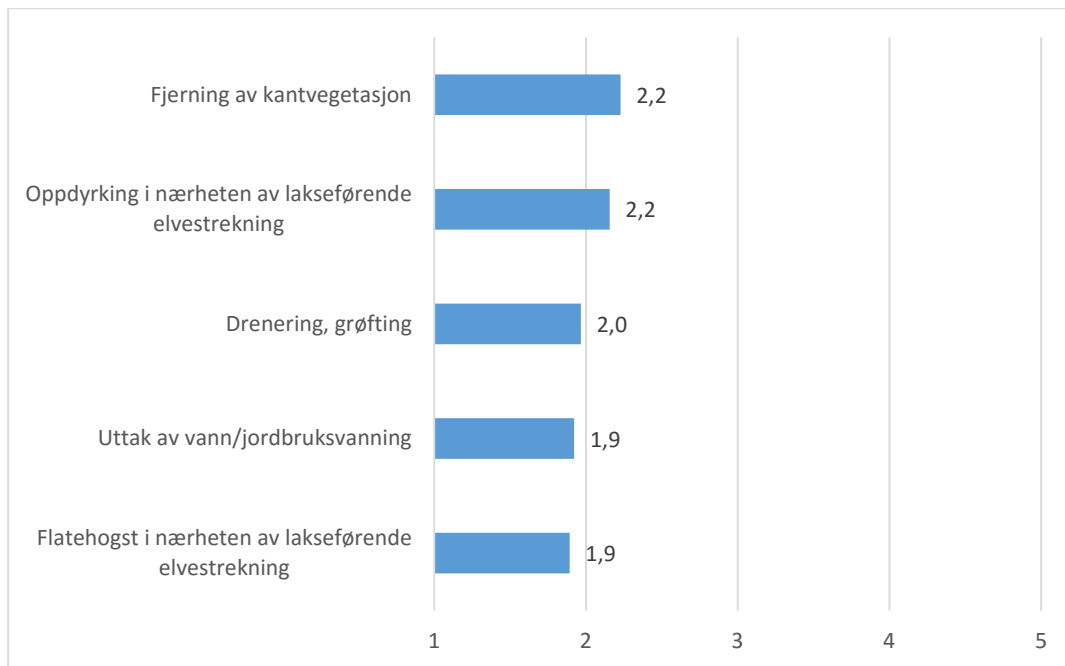
For fiskeoppdrett i ferskvann, både for «settefiskeproduksjon for oppdrett» og «kultiveringsanlegg» vurderes beskyttelsesregimet å fungere nokså likt, med en skår på 2,96 (Figur 3.9) for begge. Landsdelsvis var det noe høyere skår for Trøndelag og nordover for settefiskeproduksjon for oppdrett og kultiveringsanlegg, men forskjellene var ikke signifikante. Forvaltere av anadrom fisk hadde noe høyere skår på settefiskproduksjon for oppdrett, men forskjellen var ikke signifikant. For kultiveringsanlegg var skåren tilnærmet lik mellom forvaltere av anadrom fisk og andre sektorer.



Figur 3.9. Hvor godt ordningen med NLV/NLF fungerer som et operativt verktøy når det gjelder fiskeoppdrett i ferskvann. Skala: 1= Fungerer ikke, 5= fungerer svært godt. N=65.

Jord og skogbruk

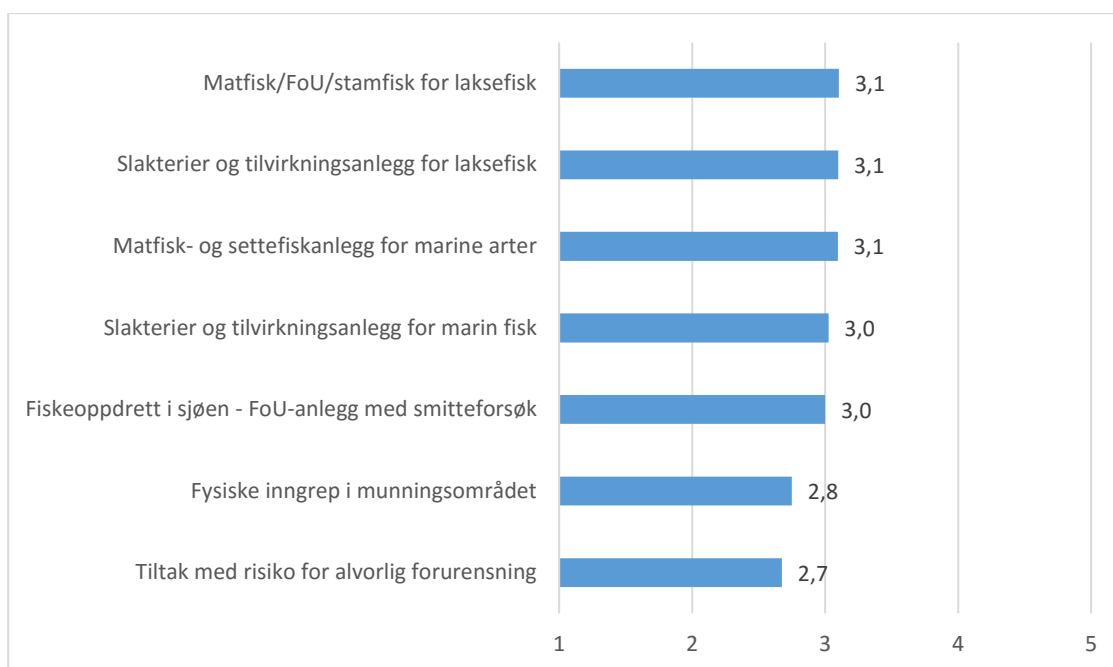
For jord- og skogbrukstiltak er vurderingen entydig at ordningen fungerer noe dårligere. Det er gjennomgående lavere skår på alle tema (Figur 3.10). Det var ingen signifikante forskjeller mellom forvaltere av anadrom fisk og andre sektorer eller mellom landsdeler.



Figur 3.10. Hvor godt ordningen med NLV/NLF fungerer som et operativt verktøy når det gjelder jord- og skogbruk. Skala: 1= Fungerer ikke, 5= fungerer svært godt. N=63.

Fiskeoppdrett i sjøen

For fiskeoppdrett i sjøen var det ingen signifikante forskjeller mellom forvaltere av anadrom fisk og andre sektorer (Figur 3.11). For landsdel finner vi derimot en del forskjeller mellom gruppene. For FoU- anlegg med smitteforsøk har Trøndelag og nordover høyre skår enn områder sør for Trøndelag (henholdsvis 3,86 og 2,48). Forskjellen er signifikant ($t_{1,35}=-4.434$, $p=0.001$). Områder fra Trøndelag og nordover har også høyre skår når det gjelder fysiske inngrep i munningsområdet (3,25) enn områder sør for Trøndelag (2,42). Forskjellen er signifikant ($t_{1,38}=-2,49$, $p=0.027$). Det samme gjelder for mat og settefiskeanlegg for marine arter ($t_{1,40}=-3.73$, $p=0.001$, skår på 3,76 og 2,64), for matfisk/FoU/stamfisk for laksefisk ($t_{1,46}=-4.80$, $p=0.001$, skår på 3,77 og 2,54), for slakterier og tilvirkningsanlegg for marin fisk ($t_{1,36}=-2.71$, $p=0.010$, skår på 3,56 og 2,64) og slakterier og tilvirkningsanlegg for laksefisk ($t_{1,39}=-2.92$, $p=0.005$, skår på 3,63 og 2,64).



Figur 3.11. Hvor godt ordningen med NLV/NLF fungerer som et operativt verktøy når det gjelder fiskeoppdrett i sjøen. Skala: 1= Fungerer ikke, 5= fungerer svært godt. N=

Oppsummert viser dette spørsmålet at beskyttelsesordningen fungerer, men kanskje ikke så godt som man kunne forvente. Spesielt dårlig skår fikk jord- og skogbruksrelaterte saker, noe som kan tyde på at ordningen fungerer mindre tilfredsstillende på dette feltet. Samtidig er det viktig å huske at nettopp denne sektoren var svært dårlig representert blant respondentene. De i sektoren anadrom laksefisk vurderer ofte virkningen som noe bedre enn de øvrige. En kan anta at dette kan skyldes at denne sektoren har mer kunnskap om ordningen.

3.5.3 Vurdering av ulike lover og forskrifters betydning for vern av villaks

Vi ba respondentene vurdere i hvilken grad mener de ulike lover, forskrifter, planer, direktiv og verneregimer er anvendelige for å sikre at forvaltningen av norske vassdrag, fjorder og kystavsnitt og andre verneverdige vannressurser tar tilstrekkelig hensyn til laksens gyte- og oppvekstområder, vandringer og livssyklus. Av de alternativene som vi presenterte fikk laks- og innlandsfiskloven høyest skår, deretter beskyttelsesregimet for nasjonale laksevassdrag, sammen med naturmangfoldloven og naturvernområder. Lavest skår fikk akvakulturloven, mens plan- og bygningsloven og vanndirektivet fikk noe lavere skår enn de øvrige, men noe høyere enn lovverket for fiskeoppdrett (Figur 13.12).

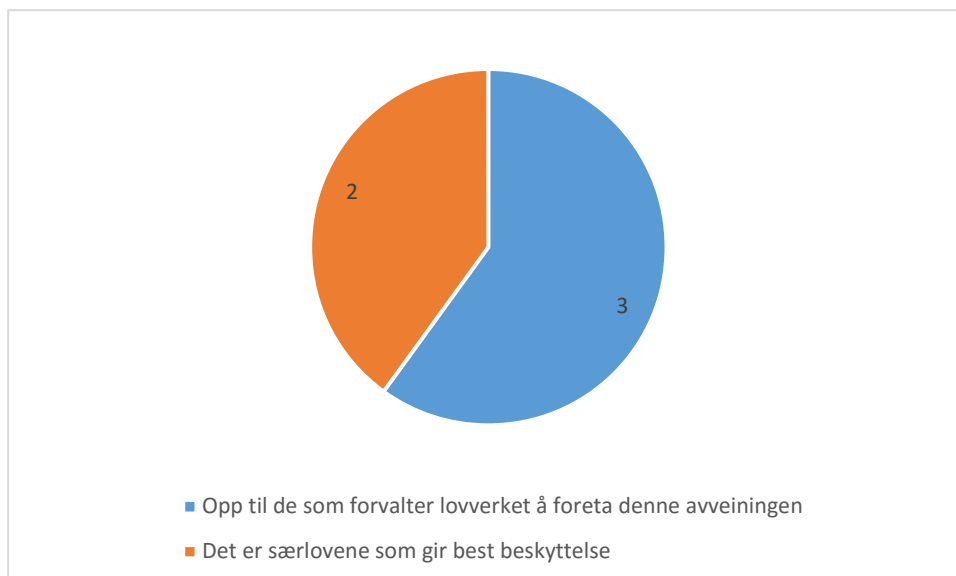
Det var noen forskjeller mellom landsdeler, der Trøndelag og nordover hadde høyere skår enn områdene sør for Trøndelag. Dette gjaldt naturvernområder som nasjonalparker o.l. ($t_{1,47}=-3,12$, $p=.003$, skår på 4,06 og 3,26), beskyttelsesregimet for nasjonale laksevassdrag ($t_{1,56}=-2,42$, $p=.019$, skår på 3,88 og 3,36) og beskyttelsesregimet for nasjonale laksefjorder ($t_{1,53}=-3,107$, $p=.003$, skår på 3,88 og 3,16).

Forvaltere av anadrom fisk skilte seg kun ut fra andre sektorer når det gjaldt forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet, der de hadde lavere skår (3,13) enn representanter fra andre sektorer (3,75). Forskjellen var signifikant ($t_{1,42}=-2,40$, $p=0.021$), mens forskjellene når det gjaldt akvakulturloven var på grensen til å være signifikant forskjellig ($p=0.067$), men en skår på henholdsvis 2,41 og 2,93.



Figur 3.12. I hvilken grad ulike lover, forskrifter, planer, direktiv og verneregimer er anvendelige for å sikre forvaltningen av norske laksevassdrag. Skala: 1 = gir svært liten grad av beskyttelse, 5= gir svært god beskyttelse. De som har svart «ikke relevant for meg» er utelatt fra beregningen. N=61.

Det var et åpent kommentarfelt for de som mente at plan- og bygningsloven (pbl) ga laksen liten grad av beskyttelse. De fem kommentarene er gruppert i to kategorier og fordelinga vist i figur 3.13.



Figur 3.13. Kommentarer på hvorfor pbl gir laksen liten grad av beskyttelse. N=5.

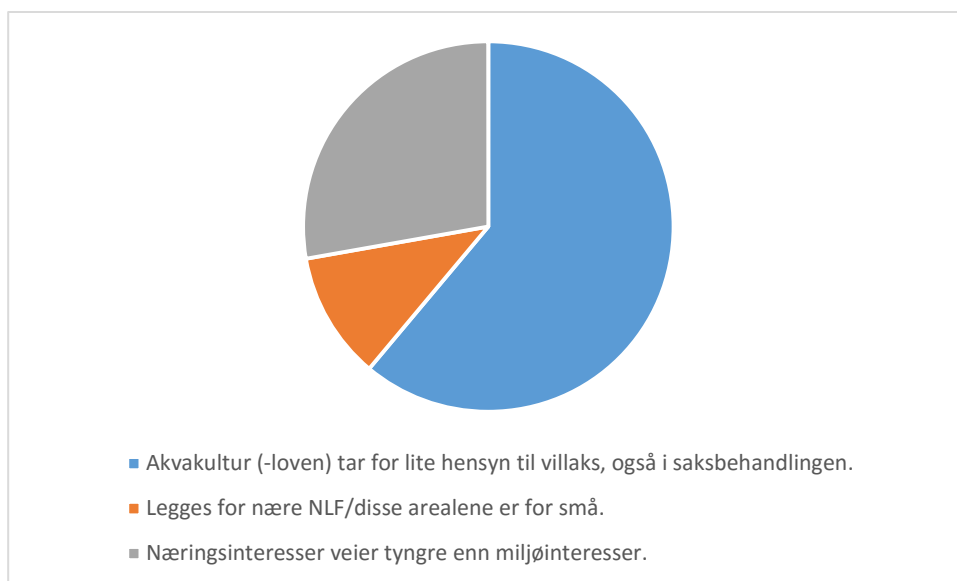
Under er det gitt eksempler på kommentarer:

«Pbl er en utbyggingslov; grad av beskyttelse er i stor grad avhengig av hvordan den enkelte kommunen vurderer utbyggingsinteressene opp mot andre interesser. Fylkesmannen kan bruke motsegnretten, slik at saken løftes opp til avgjørelse i departementet. Det er særlovverket og naturmangfoldloven som gir best beskyttelse.» Respondent ldnr. 83.

«Det er særlovverket som gir best beskyttelse. Det er kommunene som forvalter Plan- og bygningsloven, og det varierer hvor mye kommunen prioriterer laks opp mot andre interesser». Respondent idnr. 84.

Det poengteres altså fra flere at de oppfatter at pbl først og fremst er en utbyggingslov. Kommentarene går i retning av at det er særlovverket som gir best grad av beskyttelse, men i hvor stor grad denne loven gir beskyttelse avhenger av hvordan kommunene benytter/praktiserer bestemmelsene.

Det var også et åpent kommentarfelt for de som mente at akvakulturloven ga laksen liten grad av beskyttelse. Kommentarene er gruppert i tre kategorier (figur 3.14).



Figur 3.14. Kommentarer om hvordan akvakulturloven gir laksen liten grad av beskyttelse. N=.

Under er det gitt eksempler på kommentarer:

«Akvakulturloven har ikke vært i stand til å forebygge eller redusere de ulempene som rømt fisk og lus har påført anadrome bestander». Respondent idnr 103.

«Det blir ikke gitt nye tillatelser til akvakulturanlegg i nasjonale laksefjorder, men anlegg utenfor påvirker også laks fra vassdragene innenfor laksefjordene. Det blir ikke tatt tilstrekkelig hensyn til de nasjonale laksevassdragene når det blir gitt nye konsesjoner utenfor grensene til de nasjonale laksefjorden». Respondent idnr 84.

«Hensyn til næringsinteresser går nesten alltid foran hensyn til miljøinteressene i lokaliseringssaker. Unntaket er [inne i] de nasjonale vassdragene og fjordene». Respondent idnr 115.

Flere mener at loven tar for lite hensyn til villaks, og at loven har mest fokus på forhold rundt utvikling og drift av akvakulturanlegg. Videre påpekes det at de nasjonale laksefjordene er for små, og at akvakulturanlegg legges for tett opp til disse. Erfaringen om at næringsinteresser i mange tilfeller veier tyngre enn miljøinteresser kommer også til uttrykk her.

Det var et åpent kommentarfelt for de som mente at NLF ga laksen liten grad av beskyttelse. Kommentarene er gruppert i to kategorier (figur 3.15).



Figur 3.15. Kommentarer på hvordan nasjonale laksefjorder gir laksen liten grad av beskyttelse. N=5.

Under er det gitt eksempler på kommentarer:

«Kompetansen hos de som vurderer enkeltsaker etter annet lovverk, i kommuner og hos regionale sektormyndigheter er for lav om dette temaet. For mye tillates enten på grunn av liten kunnskap eller på grunn av politisk overstyring. Dette virker særlig å være en utfordring mht. plassering av akvakulturanlegg» Respondent idnr 12.

«Tiltaket er "passivt" og det er ikke gjort undersøkingar som syner at dei grensene som er sett, har ein verknad på laksen og auren.» Respondent idnr 23.

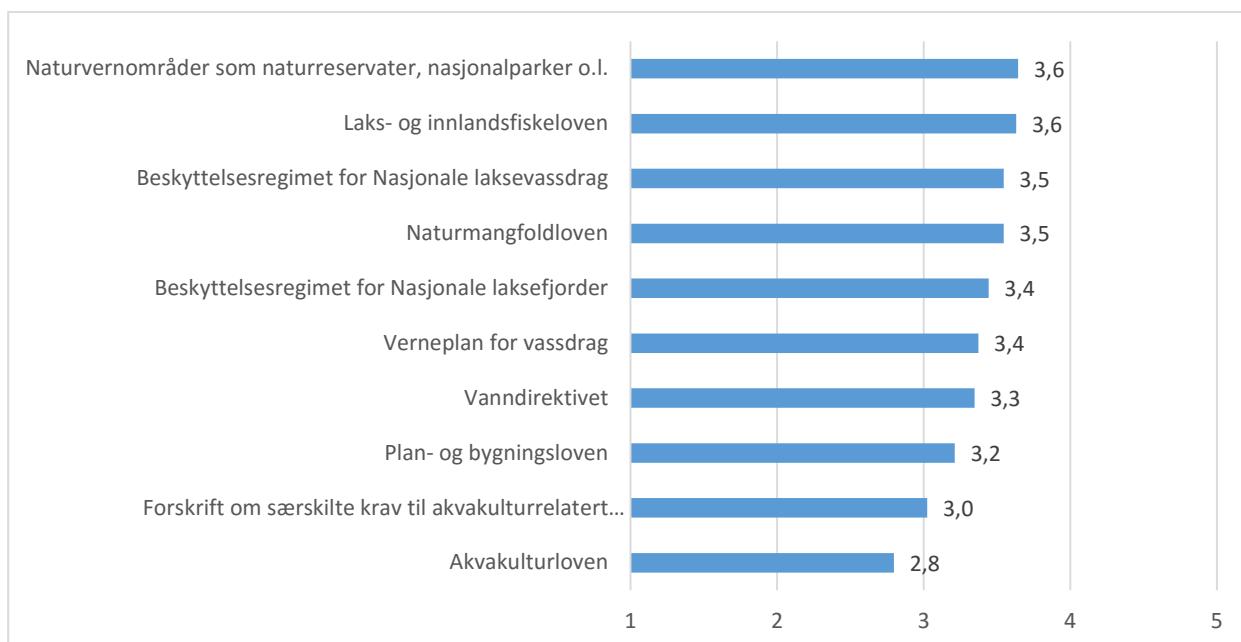
Det kommer tydelig frem at enkelte mener ordningen er for lite kjent og at kompetansen hos saksbehandlere om NLV/NLF er for dårlig på lokalt nivå, eller at vedtak blir overstyrt fra politisk hold.

3.5.4 Vurdering av dagens rammeverk

Videre var det et spørsmål hvor vi ba respondentene om å vurdere hvor godt dagens rammeverk totalt sett (lover, forskrifter, planer, direktiv og ulike verneregimer) for norske vassdrag, fjorder og kystavsnitt og andre verneverdige vannressurser fungerer i praksis. Det vil si i hvilken grad rammeverket virker bevarende og hensyntagende til laksens gyte- og oppvekstområder, vandring og livssyklus generelt. Det var naturvernområder som nasjonalparker o.l. som fikk høyest skår, deretter laks- og innlandsfiskloven, mens beskyttelsesregimet for nasjonale laksevassdrag og naturmangfoldloven fikk tredje høyest skår. Beskyttelsesregimet for nasjonale laksefjorder fikk lavere skår enn nasjonale laksevassdrag. Lavest skår fikk Akvakulturloven og Forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet (Figur 3.16).

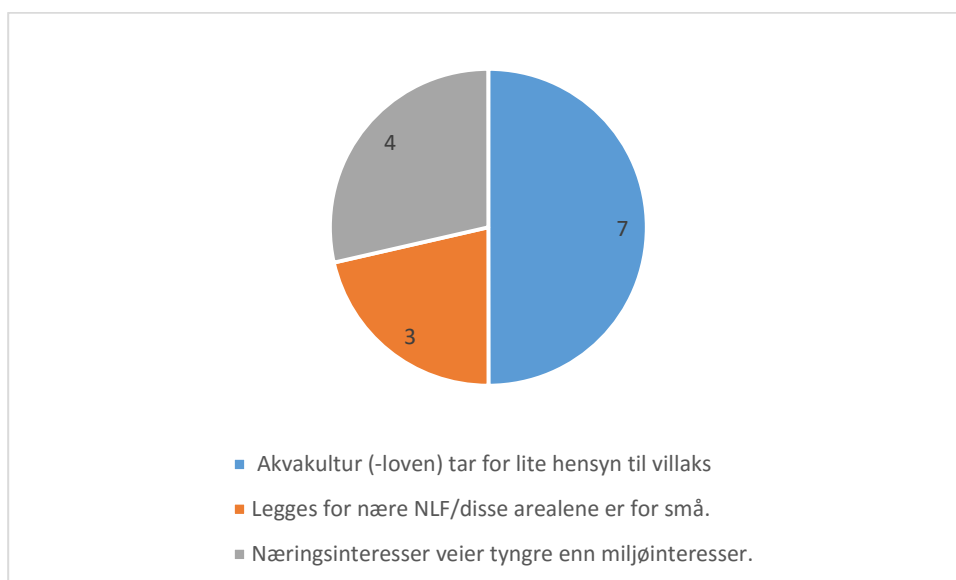
Forvalter av anadrom fisk hadde høyere skår på vurderingen av beskyttelsesregimet for nasjonale laksevassdrag enn andre sektorer (skår på henholdsvis 3,81 og 3,38). Forskjellen var signifikant ($t_{1,53}=2.15$, $p=0.036$), mens akvakulturloven ($p=0.066$) og beskyttelsesregimet for nasjonale laksefjorder ($p=0.067$) var på grensen til å være signifikant forskjellig. Forvaltere av anadrom fisk ga akvakulturloven lavere skår (2,44) enn andre sektorer (3,00), men høyere skår på

vurderingen av beskyttelsesregimet for nasjonale laksefjorder (3,70) enn andre sektorer (3,28). Det var ingen forskjeller mellom landsdeler.



Figur 3.16. Vurdering av hvor godt dagens rammeverk (lover, forskrifter, planer, direktiv og ulike verneregimer) for norske vassdrag, fjorder og kystavsnitt og andre verneverdige vannressurser fungerer i praksis. Skala: 1= fungerer ikke, 5= fungerer svært godt. De som har svart «ikke relevant for meg» er utelatt fra beregningen.

Det var et åpent kommentarfelt for de som mente at akvakulturloven fungerer dårlig. Kommentarene er gruppert i tre kategorier (Figur 3.17).



Figur 3.17. Kommentarer på hvorfor akvakulturloven fungerer dårlig. N=14.

Under er det gitt eksempler på kommentarer:

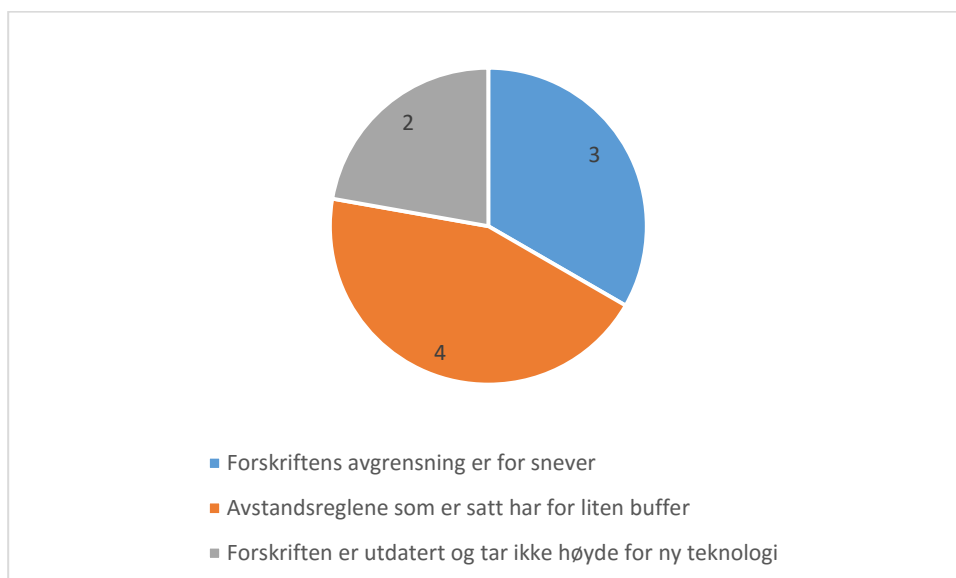
«Fylkeskommunen, som fatter vedtak etter akvakulturloven, foretar ikke en selvstendig vurdering av samlet belastning. Vedtak etter akvakulturloven er en sak for sak vurdering. Fylkeskommunen gjør ikke selvstendige vurderinger etter naturmangfoldloven, men bygger sakene på uttalene fra sektoretatene.» Respondent idnr 88.

«Det hjelper ikke med forbud mot lakseoppdrett inne i fjorden når området rundt munningen er full av oppdrettslokaliteter. Det skulle ha vært utvandringssoner/buffersoner for smolten, slik at den slipper å gå gjennom et belte med lokaliteter.» Respondent idnr 112.

«Virker som det er lite fokus på helhetlige vurderinger. Akvakultur prioriteres fremfor helhetlige og andre samfunnshensyn.» Respondent idnr 12.

Kommentarene går på at akvakulturloven i utgangspunktet gjelder produksjon av akvatiske organismer og har ikke et fokus på bevaring av vill laks. Videre er det kommentarer som går på saksbehandlingen, der fylkeskommunen har ansvar, men ikke gjør en selvstendig vurdering av samlet belastning etter naturmangfoldloven. Også her påpekes det på at næringsinteresser ofte dominerer over miljøinteresser.

Det var et åpent kommentarfelt for de som mente at «forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder» fungerer dårlig. Kommentarene er gruppert i tre kategorier (Figur 3.18).



Figur 3.18. Kommentarer på hvorfor «forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder» fungerer dårlig. N=9.

Under er det gitt eksempler på kommentarer:

«Forskriften er tydelig, men blir en form for sovepute. Påvirkningene fra havbruket, særlig lakselus, sykdommer og rømning, er ikke avgrenset til nærområdet til anleggene. I henhold til vannforskriften må effekten av påvirkningene vurderes i nedslagsfeltet sett under ett. Det legger ikke forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder opp til.» Respondent idnr 50.

«Avstandsreglene for det som kan tillates utenfor laksefjordene er for kort dersom uønskede hendelser inntreffer. Avstandsrestriksjonene syntes ikke å bygge på forskning, men på politikk/kompromiss». Respondent idnr 6.

«Forskriften tar ikke høyde for den teknologiutviklinga som har skjedd i næringa de siste åra. Spesielt i forhold til landbasert anlegg og lukka anlegg i sjø.» Respondent idnr 22.

Kommentarene går i retning av at forskriften ikke har tatt høyde for teknologiutviklingen, blant annet i forhold til lukkede anlegg, men samtidig påpekes det også at forskriftens avgrensning når det gjelder vurderingene av avstander og risikosoner i forhold til anleggene er for snever.

Det var et åpent kommentarfelt for de som mente at vanndirektivet fungerer dårlig. Kommentarene er gruppert i to kategorier (figur 3.19).



Figur 3.19. Kommentarer på hvorfor vanndirektivet fungerer dårlig. N=7.

Under er det gitt eksempler på kommentarer:

«§ 12 i vannforskriften brukes i for liten grad. Det er også uklare myndighetsforhold i forhold til hvem som er ansvarlige for å følge opp forskriften. Den er ikke tatt inn i sektorlover.» Respondent idnr 38.

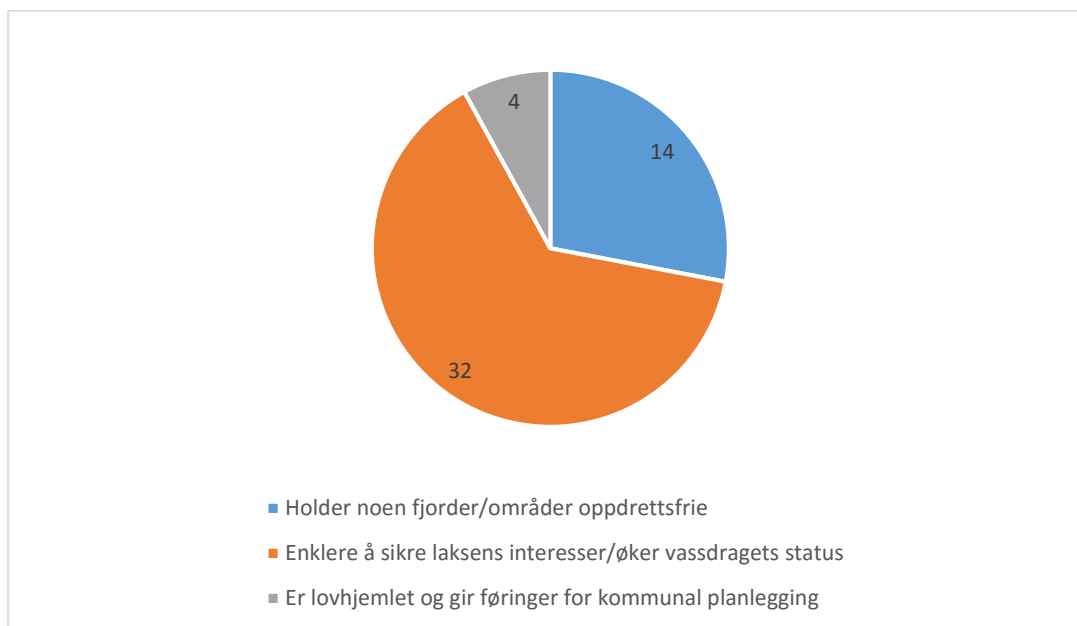
«Pr i dag er ikke rømt oppdrettslaks i elvene grunnlag for å nedklassifisere miljøtilstanden, og gjøre tiltak i elvene. Det gir likevel en indirekte beskyttelse når det gjelder kjemisk tilstand og miljøtilstand, siden gode verdier her vil begunstige villaksen også.» Respondent idnr 100.

Kommentarene går på forhold rundt uklarheter rundt lovanvendelser, lovhjemler og myndighetsforhold, i tillegg til at man ikke kan benytte, etter informantenes syn, viktige indikatorer til å justere vurderingene av miljøtilstanden.

Når det gjelder vurderingen av hvor enkelt det er å avgrense anvendelsen av beskyttelsesregimet for nasjonale laksevassdrag eller laksefjorder når det gjelder geografisk virkeområde, omfanget på tiltaket og antatte virkning er de samlede skårene på henholdsvis 2.95, 2.86 og 2.46 langs en skala der 1= svært vanskelig og 5= svært enkelt. Det var ingen signifikante forskjeller mellom landsdeler eller sektorer.

3.5.5 Styrker og svakheter med NLV/NLF ordningen

Det var et åpent kommentarfelt for styrker ved ordningen med NLV/NLF. Her ble det gitt mange kommentarer. Disse er gruppert i tre kategorier (figur 3.20).



Figur 3.20. Styrker ved ordningen med NLV/NLF. N=50.

Under er det gitt eksempler på kommentarer:

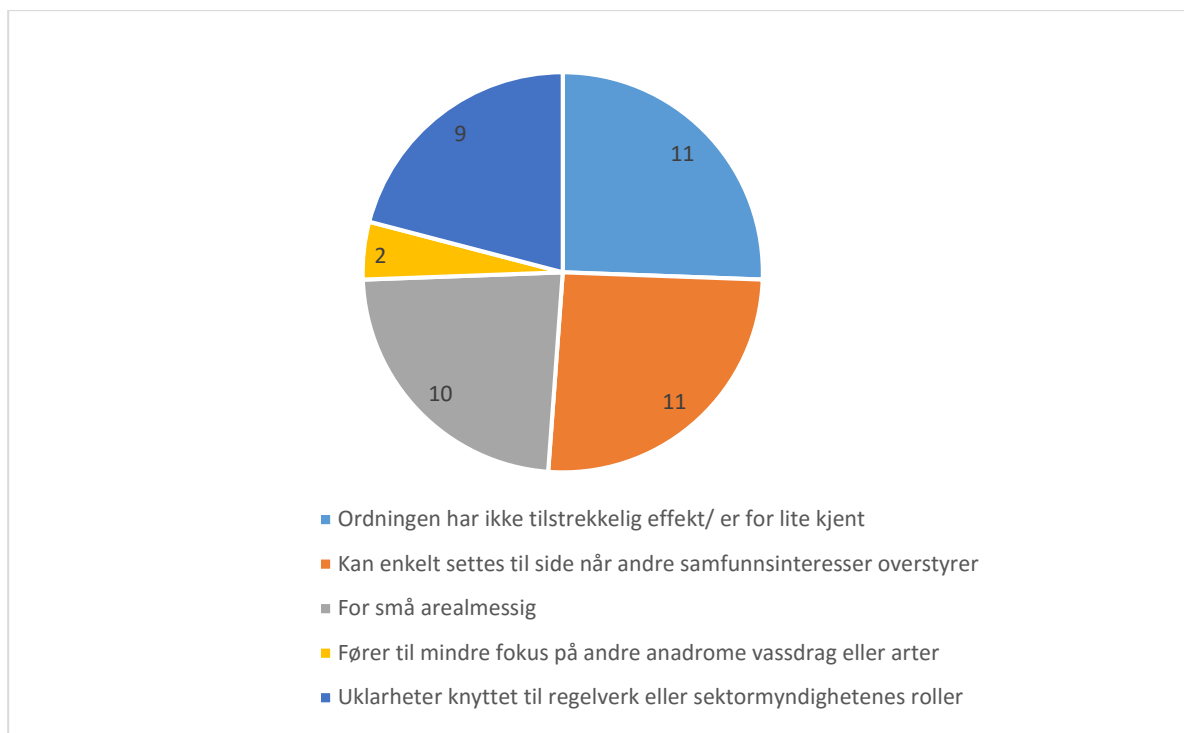
«Hindrer etablering av åpne akvakulturanlegg i NLF-områder.» Respondent idnr 111.

«At prinsippet om å skulle ta spesielt omsyn i utvalgte område til vill anadrom fisk framfor andre interesser faktisk er nedfelt i eit stortingsvedtak.» Respondent idnr 90.

«Regimet kaster tydelig lys over villaksen og dens betydning, og presiserer at det skal gjennomføres tiltak for å ivareta villaksen der dette er påkrevet. Regimet er et helhetlig forvaltningsgrep som gir prioritet til viktige laksestammer. Regimet er landsdekkende.» Respondent idnr 50.

De fleste kommentarene går i retning av at ordningen gir legitimitet til arbeid med å sikre villaksen og øke status i daglig forvaltning og saksbehandling. Samtidig påpekes det at ordningen sikrer noen fjorder mot oppdrett, men det var også en som kommenterte at det i praksis er liten forskjell mellom NLF og andre fjorder. Videre er det en styrke at ordningen gir føringer for kommunal og fylkeskommunal arealplanlegging.

Det var også et åpent kommentarfelt for svakheter ved ordningen med NLV/NLF. Også her kom det mange innspill. Kommentarene er gruppert i fem kategorier (figur 3.21). Det første var at ordningen er for lite kjent eller har for liten effekt. Dette kan gå på kjennskap, virkemiddelbruk eller kan sees i sammenheng med punkt 5 over, som gjelder uklarheter knyttet til regelverk og anvendelsen av dette. Videre påpekes det på at ordningen enkelt kan settes til side, dersom viktige samfunnsinteresser kommer inn i bildet, hvor det vises til eksempler med veibygging og lignende. Det pekes også på at det arealmessige omfanget er for lite, og at NLF også bør omfatte arealer utenfor fjordsystemene. Det var også et par kommentarer som gikk i retning av at man kan få mindre fokus på andre, viktige vassdrag eller arter som f.eks. sjøørret.



Figur 3.21. Svakheter ved beskyttelsesordningen NLV/NLF. N=41

Under er det gitt eksempler på kommentarer:

«At NLV/NLF er relativt lite kjent, fordi det har vært lav grad av systematisk veiledning og informasjon - spesielt etter at de ble lovhjemlede regler. Svært mange har en oppfatning om at dette kun er retningslinjer ... Vi bør gjøre en mye større systematisk innsats for å spre budskapet/hensynet. At mange ikke er obs på at dette er innsigelsesgrunn i plan- og energisaker, og at dette må inn som hensyn allerede ved rullering av kommunenes arealplaner og ved utarbeidelse av planprogram i plansaker. At ordningen ikke omfatter hensynet til andre arter som sjøørret, sjørøye og ål).» Respondent idnr 109

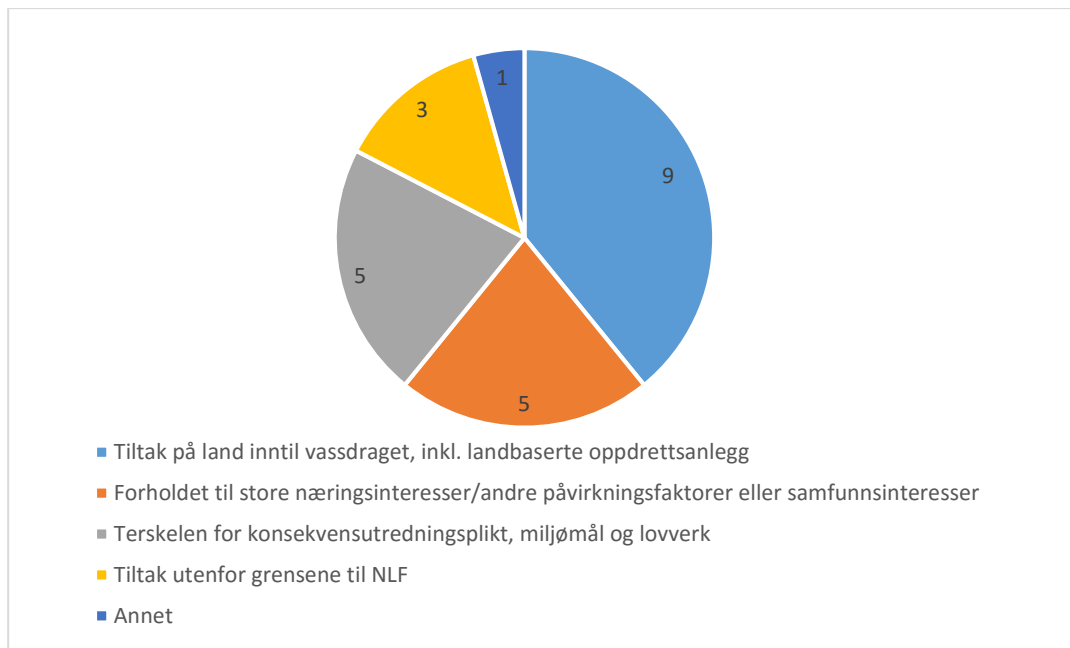
«Noen fjorder er for små - områdene burde omfattet en "vandringsrute" helt ut til kysten. Problematisk med mange akvakulturanlegg rett utenfor fjordene.» Respondent idnr 107

«Det kan lett opnast opp for tiltak i NLV/NLF ved å definere rett, finne rett unntak. Og ein god del NLF er for små til å ha ein reell effekt.» 89

«Regimet må gi laksevassdragene og laksefjordene vernestatus lignende naturreservater og/eller nasjonalparker. Alle sektormyndigheter som kommer i berøring med regimet må forpliktes å følge det opp.» Respondent idnr 50

Saker/saksområder/tiltak som ikke er fanget godt nok opp i dagens beskyttelsesregime for NLV/NLF.

Det var et åpent kommentarfelt for saker/saksområder/tiltak som ikke er fanget godt nok opp i dagens beskyttelsesregime for NLV/NLF. Kommentarene er gruppert i fem kategorier (Figur 3.22).



Figur 3.22. Saksområder og tiltak som ikke er fanget godt nok opp av dagens beskyttelsesregime med NLV/NLF. N=23

Under er det gitt eksempler på kommentarer:

«Ja, det gis en rekke tillatelser etter plan- og bygningsloven for tiltak på land, som også gir tiltak i vassdrag (overvannsledninger, erosjonssikringer mv), uten at dette behandles som vassdragssak (enten som særskilt høringssak til plansaken, av NVE etter vannressursloven eller FM/FK etter laks- og innlandsfiskloven). Dette er ofte mange mindre enkeltsaker som av samfunnsmessige årsaker må gjøres, men som ved hensyntaken til NLV kunne ha vært gjort på en måte og på en årstid som gir mindre negativ effekt. Veiledning til plan- byggesak og teknisk avd. i all aktuell forvaltning bør gjøres. Konsekvensutredningsterskelen i akvakultursaker må senkes. Gir også mulighet til å innhente kunnskap fra et område med stor kunnskapsmangel.» Respondent idnr 109

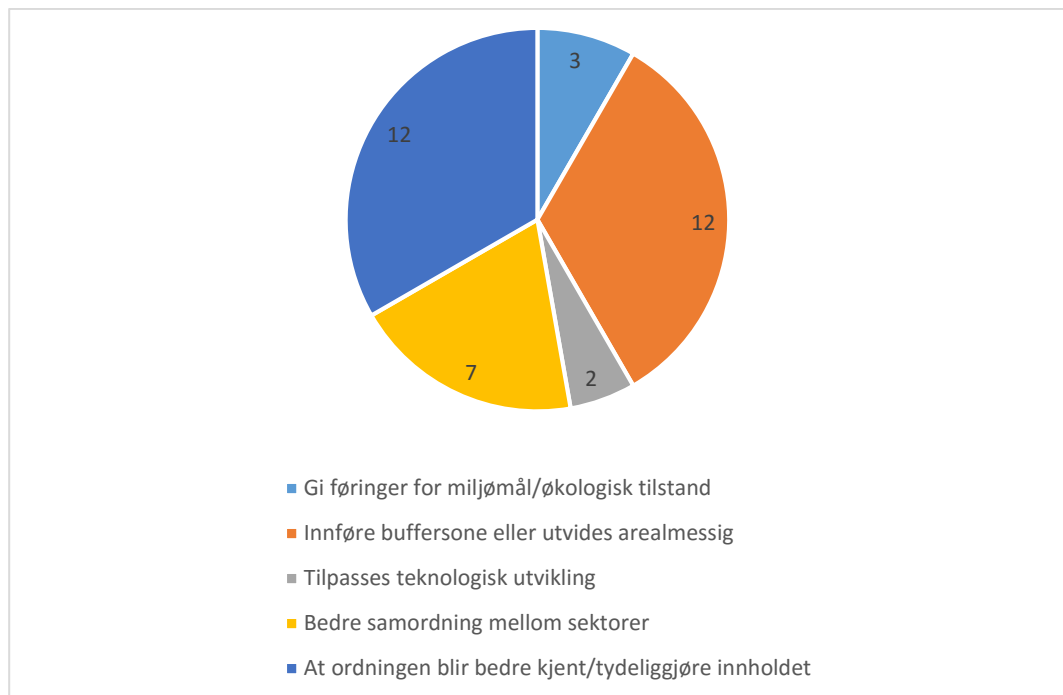
«Statusen til fjordene og vassdragene tilsidesettes i plansammenheng. Systemforståelsen/helhetstilnærmingen er ofte fraværende i forvaltningen, jf. krav som stilles etter vannforskriften. Akvakultur har så langt unngått kravene som stilles i ordningen (strengere tiltak). Samarbeid med felles målsetninger er fraværende så vidt meg bekjent. Sektormyndighetene synliggjør tydelige uenigheter og misforstår hverandre.» Respondent idnr 50.

«Trur dei fleste felt er fanga opp. Største mangelen er kanskje det at tiltak utanfor NLV/NLF påverkar NLV/NLF, det vert ikkje fanga opp gjennom vernet. Verdiane vert likevel påverka» Respondent idnr 89.

Kategorien «annet» kommentert kun kunnskap på tvers av sektorer og hvordan man forholder seg til kunnskap. De fire andre kategoriene var konkrete på at de synes ordningen ikke fanger godt nok opp tiltak på land, blant annet landbaserte oppdrettsanlegg. Forholdet til andre næringsinteresser eller samfunnsinteresser ble også kommentert, hvor ordningen oppfattes som uklar for enkelte. Videre nevnes forholdet til miljømål i vanndirektivet og tolkning av regelverk, blant annet når det gjelder terskelen for konsekvensutredningsplikt for akvakulturanlegg.

Hvordan NLV/NLF ordningen kan forbedres

Det var et åpent kommentarfelt for hvordan ordningen med NLV/NLF kan forbedres. Kommentarene er gruppert i fem kategorier (figur 3.23).



Figur 3.23. Forslag til hvordan ordningen med NLV/NLF kan forbedres. N=36.

Under er det gitt eksempler på kommentarer:

«Bør gi føringer for miljømål i NLF/NLV, f.eks. har flere vannforekomster i NLF/NLV lavere miljømål enn god økologisk tilstand.» Respondent idnr 36

«NLF må faktisk være fjordar, ikkje fjordarmar eller indre del av fjordar, for at ein skal kunne ha god nok effekt på overlevinga til anadrom fisk frå dei vedtatt viktigaste vassdraga. Respondent idnr 90

«Ordningen må forskriftsfestes og gjøres forpliktende for alle sektormyndigheter. Ordningen bør inkluderes i arbeidet med helhetlig vannforvaltning etter vannforskriften. Det bør avsettes nasjonale fond for tiltak rettet mot de nasjonale laksefjordene og elvene.» Respondent idnr 50

«Mer veiledning og informasjonsarbeid for å få hensynet inn på et tidligere tidspunkt i utbyggingssaker hos alle aktører og i alle ledd i forvaltningen.» Respondent idnr 109

Mange foreslår tiltak for at ordningen bør bli bedre kjent og at innholdet tydeliggjøres bedre ovenfor berørte myndigheter, særlig kommuner og fylkeskommuner. Bedre sektorsamordning nevnes også. Flere innspill går på utvidelse av NLF, i areal og å inkludere hele fjordsystemer, ikke bare fjordarmer, som en tilstrekkelig stor buffersone. Videre foreslås det at miljømål for vannforekomster i NLF/NLV skjerpes. Ordningen bør tilpasses den teknologiske utviklingen som har skjedd i løpet av de siste 10 årene, sies det også.

3.6 Intervjuundersøkelse blant kommunale saksbehandlere innenfor jord- og skogbruk

Som vi har sett over, indikerte andre delundersøkelser at beskyttelsesregimets anvendelse innenfor jord- og skogbrukssektoren var noe mindre kjent eller muligens svak. Vi valgte derfor å inkludere en egen undersøkelse rettet mot kommunal forvaltning og avgrenset denne til å omfatte et knippe landbrukskommuner i Rogaland og Sør-Trøndelag (se kapittel 2). Undersøkelsen ble gjennomført som telefonintervjuer og omfattet temaer som kjennskap til ordningen, sakstyper som berørte vassdrag, hvilke regelverk som oftest ble benyttet, hensyntaking til laks og samarbeid med andre/overordnede etater.

3.6.1 Antall og type saker

Antall saker de enkelte kommunene har som berører vassdragene varierer mye. I godt etablerte jordbruksområder som på Jæren og i nedre deler av Gaula og Orkla er det meste av landbruksarealet allerede utnyttet. I disse områdene er det mest saker knyttet til kantsoner, landbruksveier og i noen områder også større utbyggingsprosjekter som ny E6 langs Gaula som krever mye ressurser. I tillegg har det vært noen saker knyttet opp mot flomskader/-sikring i begge regioner, hvor NVE er inne i bildet. Lenger opp i Trøndelagsvassdragene er det gjerne mindre utbygging, men fokuset på skogsdrift og nydyrking øker. Her er det også en del saker knyttet til skogsbilveier, og enkelte kommuner nevner også hyttebygging. På Jæren er det også en økning i antall saker som går på opprensning av eksisterende grøfter. Dette på grunn av en ny tilskuddsordning i landbruket. Ellers er det på Jæren en del saker knyttet til tilrettelegging langs vassdrag (gapahuker, utsiktstårn) og inngrep av mer teknisk karakter som graving av kabel og flytting av en kalkingsstasjon. Det er få kommuner som oppgir å ha mer enn 15-20 saker i året, mest vanlig er 2-10 saker per år, når man ser bort fra produksjonstilskudd som berører et stort antall jordbruksleiemønstre i den enkelte kommune. Antall saker kan imidlertid variere mye mellom år.

3.6.2 Lovverk

Det er mest vanlig å benytte lovverk knyttet til jordbruk, skogbruk, naturmangfold, vannressurser og forurensning med tilhørende forskrifter. I tillegg kommer det inn en del tilskuddsordninger (f.eks produksjonstilskudd) som har bestemmelser som kan komme i konflikt med beskyttelsesordningen for nasjonale laksevassdrag. Ett eksempel er bredden på kantsoner mot vassdrag som i nydyrkingsforskriften skal være minimum 6 meter, mens ordningen for NLV sier 100 m for ikke utnyttet areal. Det er kun to informanter (en fra hvert fylke) som nevner at bestemmelsene for NLV/NLF benyttes aktivt og er innlemmet i kommunale planer. En nytilsatt vannområdekoordinator skal jobbe med å utarbeide lokale retningslinjer for ett av de større NLV.

3.6.3 Kunnskap om beskyttelsesordningen

Informantene mener at det generelt er liten kunnskap om beskyttelsesordningen knyttet til NLV i begge regioner, både på jord- og skogbrukssiden. De fleste respondentene opplyser å ha hørt om ordningen, men kjenner lite til det konkrete innholdet. Flere kommuner langs ett vassdrag nevner her at det er en nytilsatt vannområdekoordinator som skal ta seg saker knyttet til vannområdet, og det er meningen at denne koordinatorfunksjonen skal ivareta kommunenes kompetanse på feltet og gjerne kurse øvrige kommunalt ansatte innen vannområdet.

Det er, med noen få unntak, slik at respondentene ikke kjenner til hvilke jord- og skogbrukstiltak som omfattes av beskyttelsesordningen. Her siteres noen svar på spørsmålet om hvor godt de personlig kjenner til ordningen med NLV og NLF:

«Jeg vet hva det er, men kjenner ikke detaljene» - Respondent idnr T2.

«Kjenner til det på generell basis, men kjenner ikke detaljene» - Respondent idnr R1a.

«Jeg er ihuga laksefisker, men kjenner ikke detaljene. I jobbrelasjon har jeg ikke hørt noe særlig om det.» - Respondent idnr R1b.

Det vanligste svaret var at dette er det andre ansvarspersoner innen kommunen som har styring på. I de tilfellene vi senere snakket med de personene det henvises til, fikk vi samme svar av dem. Det vil si at man innad tror kommunen har god kompetanse på temaet, men i praksis er den kommunale kompetansen beskjeden og det er uklart hvem som skal sørge for denne kunnskapen. Her siteres noen svar på spørsmålet om kommunen har god nok kompetanse på hva ordningen med NLV og NLF innebærer:

«Tror det kunne vært kommunisert litt bedre. Direktoratet kunne vært tydeligere gjennom noen veiledere. Det kan hende vi burde hatt satt oss bedre inn i det og brukt det mer aktivt i mindre saker. At det også kunne være regelverk som er relevant for mindre tiltak er vi litt dårlig kjent med.» - Respondent idnr T2a.

«Tydeligvis ikke, for egen del. Dårlig implementert i regelverket som kommunene forholder seg til.» - Respondent idnr T2b.

«Nja.., kan hende jeg trenger mer kompetanse, men skogbrukssjefen har hovedansvaret her i kommunen. Flere som er inne og kommenterer/hører, så samlet er den nok god.» Respondent idnr T7a.

«Nei, det vil jo de foregående svarene vise, vi vet for lite om det som saksbehandlere, kjenner ikke detaljene. Må oppgradere kunnskapen om dette. Vi er jo oppmerksom på kantsoner, men at flatehogst ikke anbefales er nytt for meg.» - Respondent idnr T9b.

«Vi er en liten kommune har mye generell kompetanse, men ting er så vevd sammen at jeg opplever at når du ser på total bildet, så er det det viktigste.» - Respondent idnr R1a.

I Trøndelag anes også konturene av interessekonflikt mellom landbruk og skog, hvor skogbruksinteressene vil ha bredere kantsoner mot elva enn de som forvalter jordbruksinteressene. Dette er mest fremtredende i bynære områder i nedre deler av Gaula, hvor det aktivt jobbes med å utvide kantsonene. Det opplyses at det er etablert en 100 m kantson mot elva, som skyldes at Gaula er varig vernet vassdrag. Samtidig legges det til at denne sona i mange tilfeller er smalere enn 100 m, siden arealene var oppdyrket før vernet trådte i kraft. En kommune har ansatt eget naturoppsyn og opplyser at de har rapportert inn en hogst som en entreprenør hadde foretatt i forbindelse med ny E6 trase, hvor det ikke var tatt tilstrekkelig miljøhensyn. Kommunene følger aktivt opp alle større hogster for å kontrollere at miljøhensyn tas.

Sammenligner vi med naturmangfoldloven, som har eksistert omtrent like lenge som ordningen med NLV/NLF, så opplever kommunene et svært godt tilbud når det gjelder kursing i naturmangfold via fylkesmannen. Når det kommer til NLV/NLF er det ingen som oppgir at de har hatt, eller fått tilbud om kurs. Enkelte har derfor nevnt at kursing i NLV/NLF burde inngå på naturmangfold-nettverk-samlinger som holdes i regi av FM. Det kommenteres også at vernebestemmelsene er dårlig implementert i det regelverket som kommunene forholder seg til i det daglige arbeidet.

3.6.4 Hensynet til laks i kommunal arealplanlegging

Kommunene på Jæren oppgir at de er bevisste på laksen og har i mange tilfeller inkludert dette i arealplaner og byggesaker. Det nevnes også at det er fokus på laks i landbruksplaner og tiltaksplaner langs vassdrag, f.eks. i forhold til kantsoner. Dette har trolig mer sammenheng med buffersoner i forhold til avrenning fra landbruket, siden laksevassdragene her ofte går gjennom intensivt brukte landbruksområder. Også fra politisk hold er det fokus på laks, blant annet når det gjelder økonomiplanarbeid (en Jærkommune nevner dette), men i hvilken grad hensynet går

igjen i behandlingen av enkeltsaker er informantene mer usikre på. En kommune nevner at det er innført en 100 m bred «hensynsone» langs et Jærvassdrag (NLV, varig verna vassdrag, som nettopp har fått egen forvaltningsplan) der søknader om inngrep eller tiltak skal vurderes strengere. Her legges det også inn krav om rensepark med buffersone når det gjelder oppdyrking av arealer langs elva. En annen Jærkommune nevner egen kommuneplan med egne retningslinjer for vassdragsforvaltning. Det er ikke laksen i seg selv, men vassdraget (som er forurensningsbelastet) som hensynene tas ut i fra, men det kommer laksen til gode gjennom en buffersone mot avrenning som også gir friluftsmuligheter. En tredje kommune er også bevisst på laksen og nevner dette som et varemerke i kommunen. Det er også kommuner på Jæren som har nevnt lignende praksis med å inkludere nasjonale føringer i sin forvaltningspraksis.

Også i Trøndelag oppgis det at laks er med i vurderingen, men ikke nødvendigvis det som har det største fokuset eller veier tyngst. I både Orkla og Gaula er det imidlertid et stort fokus på å fjerne vandringshindre for sjørret i sidevassdrag og dette arbeidet nevnes av kommunene i nedre deler av vassdragene. Dette arbeidet er gjerne knyttet opp til pågående veibygging og skjer i samarbeid med jernbanelivet og Statens Vegvesen. Ut over dette nevner Midtre-Gauldal 100 m sonen langs vassdraget og Melhus kommune har nedfelt forvaltningsplan for Gaula i egen kommuneplan. Som allerede nevnt, skal vannområdekoordinatoren for Orkla jobbe med å utarbeide lokale retningslinjer. Her siteres noen svar på i hvilken grad kommunene tar hensyn til laks i planarbeidet:

«(Kommunenavn) sitt varemerke er jo lakseelva, kommunene er jo stolt av laksevassdraget, grunnene til at jeg bruker 10% av min stilling er jo at vi prioriterer laksevassdraget. Har bygd kalkdosere for å utvide det lakseførende strekningen.» - Respondent idnr R1a.

«Det er jo fokus på det, i forhold til landbruksplan og tiltaksplan til politiske behandling var de på at det er viktig å huske på når de kommer til økonomiplanarbeidet å ta vare på laksen og elvemuslingen, men ikke alltid i enkeltsaker, er noe som en merker har vært fokus på i senere tid. I forrige planperiode var det at de omsynssonene ble lagt rundt vassdraget i kommunen, det kan ha ført til at færre saker blir innvilget i omsynssona. Renseparker, har over 100 som har blitt bygd siden først på 90 tallet. Innenfor 100m sona skal alle søknader vurderes mer enn «vanlig». Det med kantvegetasjon er et tilbakevendende tema, hvordan håndtere, hva er lovlig å ta og ikke? Kan ikke legge inn så strenge krav i kommuneplanen. Dette med kantvegetasjon har vi mye fokus på. Det er et vanskelig tema.» - Respondent idnr R9.

«Det tas stort hensyn til laks og sjørret i det arbeidet vi holder på med, men store konflikter knyttet veiarbeid. Der jobbes det med en sidebekk til Gaula, den bekken blir restaurert, fjerner vandringshinder, jobbet mye med dette» - Respondent idnr T9a.

«Det er med i vurderingen, men ikke det som har det største fokuset.» - Respondent idnr T1.

3.6.5 Beskyttelsesordningen i løpende saksbehandling

På Jæren er det få kommuner som oppgir å ha brukt beskyttelsesordningene knyttet til NLV/NLF i den løpende saksbehandlingen. En kommune oppgir å bruke dette aktivt i saker som omhandler flytting av anlegg i fjorden, og som ramme for vurdering av tiltak i vassdraget. Når det gjelder jord- og skogbrukstiltak som omfattes av beskyttelsesordningen henviser de fleste til at flatehogster ikke er søknadsplichtige og det forventes at de miljøstandardene som finnes i skogbruket følges. En utfordring på Jæren er at det er flere plantefelt med fremmede treslag (sitkagran). Dersom man ikke hogger ned alt, vil gjenstående trær blåse ned. Ut fra et skogfaglig perspektiv mener de at det er bedre å hogge alt og revegetere kantsonen etterpå. Når det gjelder kantsoner langs vassdrag i jordbrukslandskap, henvises det som regel til 6 m sonen for nydyrkingssaker og i noen tilfeller til 2 m sone for sidevassdrag/-bekker. Kommunene foretar også litt rydding av kantsoner av hensyn til trafikk (Statens vegvesen har en tilskuddsordning for dette) i forhold til siktrydding.

En kommune i Trøndelag nevner at de har brukt beskyttelsesregimet i saksbehandlingen som delvis argument for avslag (nydyrking), men at dette ikke var avgjørende for vedtaket. Samme kommune opplyser også at det i år er en nydyrkingssak ned mot vassdraget, hvor FM kom på befaring for å sikre at kantsona ble ivaretatt, og nevner samtidig at det er første gang representanter fra FM er med på en slik befaring. En kommune langs Gaula kommune opplyser at disse hensynene allerede ligger i de kommunale føringene (jfr. kommuneplan). Her gjengis noen svar på hvordan kommunene benytter ordningen i den løpende saksbehandlingen:

«Vi bruker det med en gang det er tiltak, som flytting av anlegg i fjorden her, vi pekte på at det var viktig at det er en NLF, bruker det også i vassdraget, det er rammen og utgangspunktet for vurdering.» - Respondent idnr R8b.

«Vi bruker det aldri, men det burde vi sikkert gjort.» - Respondent idnr R4b.

«Informant A: Ikke det jeg kommer på. Informant B (samme kommune): nei, det tror jeg er lite praktisert. Informant C (samme kommune): kan ikke skjønne at jeg har brukt det, men vi sitter ikke å blar opp i de verneordningene, men det ligger i de kommunale føringene.» - Respondent idnr T3a-c.

«Ikke at det har vært den avgjørende biten i forhold til avslag, men har brukt deler av det i avslaget. Mener det var nydyrking eller skogtiltak» - Respondent idnr T1.

Et annet generelt funn er at det er stor variasjon i både kunnskap og i hvilken grad kommunene bruker bestemmelsene for NLV. Representanter for flere kommuner nevner at bestemmelsene burde inkluderes sterkere i planprosesser og vært på «sjekklisten» til de kommunale saksbehandlerne innen jord, skog, miljø og arealforvaltning. Enkelte kommuner har imidlertid tatt opp forvaltningsplanen for Gaula opp i arealdelen av kommuneplanen og på den måten innlemmet mange av de bestemmelsene som gjelder for verna vassdrag, men det er mer uklart om det dette også gjelder bestemmelsene for NLV.

3.6.6 Forholdet til Fylkesmann og Fylkeskommunen – saker på høring som berører NLV/NLF

Saker som omhandler landbruksveier og nydyrking innenfor 100 m sonen blir i noen kommuner på Jæren sendt til FM, mens i andre kommuner har de ikke tilsvarende rutiner. Det opplyses at det gjøres skjønnsmessige vurderinger av den enkelte sak, men praksisen rundt dette varierer igjen mye mellom kommunene. Mange nevner imidlertid at kulturminnesaker automatisk blir sendt FK.

I Trøndelag varierer også antall saker som sendes FM eller FK som høringspart. Noen kommuner har som praksis at de sender alle saker som berører vassdraget til FM enten på høring eller som orientering. En kommune har en praktiseringsregel som sier at dersom vesentlige miljøverdier berøres, skal FM høres. Kommuner langs Orkla sier samtidig at denne vurderingen fra nå av blir lagt mer til den nyansatte vannområdekoordinatoren for Orkla. I andre kommuner oversendes noen få saker per år. De sakene som oftest blir oversendt er saker knyttet til nydyrking, landbruks- eller skogsbilveier, dispensasjonssaker knyttet til byggesaksbehandling, næringsutvikling eller plansaker. Her nevner enkelte kommuner også kantsoner spesielt, hvor det refereres til en diskusjon rundt hva som er en bred nok kantson i forhold til skogbrukets standarder og jordbruket i forhold til dyrking. Dersom man på kommunalt nivå er usikker, sås oversendes saken til FM. Det nevnes også at det er et dilemma at både vei og jernbane mange steder ligger innenfor 100 m beltet langs Gaula.

Felles for begge regioner er at det er ulik praksis mellom kommunene og det er ingen eksempler på at FM har avslått saker på grunn av at det er et nasjonalt laksevassdrag, selv om det blir ofte

nevnt at det er NLV i høringsuttalelser som FM gir. Her gjengis noen svar på hvordan kommunene praktiserer oversendelse av saker til fylkesmannen:

«Når det kommer til nydyrkingssaker som kommer innenfor 100 m sonen blir sendt til Fylkesmannen, alt som har med kulturminner blir sendt til blir sendt til Fylkeskommunen» - Respondent idnr R9

«Det er veldig sjelden vi har sånne saker (nydyrking, inngrep i kort avstand til elva), men hvis forbygging så blir FM og NVE involvert» - Respondent idnr R2.

«Det er ofte, vi gjør en vurdering i forkant [sammen med FM – vår tilføyelse]....» - Respondent idnr T7a.

«Informant A: ja det blir sendt ganske mange saker, alle saker som berører laksevassdrag blir sendt til FM, så vidt jeg kjenner til å er det prosedyre å sende varsling til FM. Vi sender over det meste, det vi føler vi er usikre på selv. Informant B (samme kommune): sender ikke saker som direkte vassdraget er årsaken til, veisaker blir sendt, en del tiltak i landbruket som er underlagt særforskrifter og der er FM høringspart.» - Respondent idnr T2a-b.

4 Diskusjon

4.1 Hovedfunn

Formålet med denne rapporten har vært å studere om og eventuelt hvordan etablering av beskyttelsesordningen Nasjonale Laksevassdrag og Nasjonale Laksefjorder har medført endringer i forvaltningspraksis, slik at særlig eller økt beskyttelse er gitt, i tråd med ordningens overordna målsetting og intensjon. Som redegjort for i stortingsproposisjonen som førte til plenarvedtaket som forplikter forvaltningen til å følge opp ordningen, etterfølger og overlapper ordningen i noen grad med andre bestemmelser. Det er også eksplisitt drøftet at det er behov for stedstilpasning og skjønnsutøvelse. Det er derfor vanskelig å gjennomføre et renskåret før-etter studium av «effekten» av innføringen av beskyttelsesordningen på forvaltningspraksis. Istedenfor har vi valgt å gjennomføre flere ulike delstudier (såkalt metodetriangulering) som vi mener til sammen kan kaste et bredt lys over ordningens effekter på forvaltningspraksis og –vedtak.

Videre gir undersøkelsene grunnlag for å peke på tiltak som kan styrke kunnskapen om og bruken av beskyttelsesordningen hos myndigheter i ulike sektorer og på ulike nivå. Nedenfor summerer vi opp og drøfter hver enkelt av undersøkelsene.

4.1.1 Flomsikring og miljøtiltak i lakseførende vassdrag

I utgangspunktet var det ingen klar forskjell i antallet og omfanget av inngrep når en sammenligner NLV med laksevassdrag som ikke er NLV. Når vi korrigerer for størrelse av de ulike vassdragene (NLV er gjennomgående større enn øvrige laksevassdrag), fant vi at for gjennomsnittlig antall tiltak per km² vanddekt areal, var dette lavere i NLV enn utenfor NLV. Det virker å være flomhendelser som i stor grad styrer flomsikringstiltakene, som dominerer i oversiktene. Hensynet til «hus og eiendom og liv og helse» overskygger i disse sakene hensynet til laksen, og unntaksbestemmelsene i beskyttelsesordningen er tydelig på at det er i slike tilfeller unntak kan gjøres. NLV blir ikke nevnt i rapportene om tiltakene – det er ingen eksplisitt drøfting av NLV eller lakseinteressene i i de skriftlige rapportene. I følge en av saksbehandlerne i NVE er beskyttelsesregimet i NLV likevel en del av beslutningsgrunnlaget ved utforming av flomsikringstiltak (K. Carm pers. medd., NVE Region Sør), og de kvantitative analysene støtter også opp om dette.

Siden flere av tiltakene, både planmessig arbeid og akutte hastetiltak, direkte berører og dels kan bryte med bestemmelsene i beskyttelsesordningen, anbefaler vi at rapportene fra NVE tydeliggjør forholdet mellom tiltakene og beskyttelsesordningens bestemmelser og retningslinjer. Dette gjelder særlig planlagte flomsikringstiltak. Når det gjelder miljøtiltak, for eksempel habitatforbedringer av laksens gyteområder eller yngelens leveområde, etterlyser vi at NVE klarere prioriterer NLV evt. begrunner hvorfor miljøtiltak ikke er aktuelt i regionale NLV.

4.1.2 Regional forvaltning i Rogaland og Sør-Trøndelag

I løpende saksbehandling som angår NLV i de to fylkene der vi har gjort dokumentstudier, er det i stor grad annet lovverk som de rikspolitiske retningslinjene for verna vassdrag, forskrift om fysiske inngrep hjemlet i laks og innlandsfiskloven, biotopbestemmelser og handlingsplaner for prioriterte arter hjemlet i naturmangfoldloven, som forvaltningen på regionalt nivå vektlegger når et vedtak skal underbygges. Status som NLV blir oftest brukt som argument for å underbygge et vedtak på mer generelt grunnlag. Det vises oftest ikke til konkrete bestemmelser i beskyttelsesregimet (slik de er gjennomgått i de to sentrale tabellene i St. prp. 32 (2006-2007), se vedlegg 1). Det foretas derfor oftest heller ingen konkret drøfting av om et tiltak anbefales eller ikke. Satt på spissen kan en si at fylkesmennene er kjent med og følger opp intensjonene i ordningen, men uten å aktivt ta i bruk de detaljerte bestemmelsene i beskyttelsesregimet slik det er spesifisert i vedlegg 1. Det hevdes at dette blir for lite konkret, men etter vårt syn gir bestemmelsene slik de er gjengitt i vedlegg 1 i alle fall grunnlag for operative kriterier.

Vi tolker det slik at det kan være en oppfatning om at det er et for stort rom for skjønnsutøvelse og/eller at andre, dels overlappende bestemmelser er klarere og enklere å bruke. Intensjonene i beskyttelsesregimet blir likevel som regel oppfylt gjennom bruk av annet lovverk som i større eller mindre grad overlapper med NLV. Alt i alt tolker vi status slik at detaljkunnskapen om beskyttelsesregimet i NLV gjennomgående er svak. Dokumentene viser også at fylkeskommunene kjenner ordningen dårligere enn fylkesmennene. Det samme gjelder kommunene, som egentlig ikke kjenner ordningen noe særlig i det hele tatt, og derfor sjelden bruker NLV for å underbygge et vedtak (se også nedenfor).

Selv om dette er vanskelig å dokumentere empirisk, er inntrykket fra dokumentgjennomgangen at referering til beskyttelsesordningen øker med tiden, dvs. at referanser til NLV og NLF er hyppigere forekommende i dokumenter fra 2015 og 2016 enn tidligere.

Når det gjelder NLF så er beskyttelsesregimet for NLF ytterligere konkretisert gjennom at det er laget en egen forskrift vedrørende akvakulturvirksomhet i NLF. Det virker som om forvaltningspraksisen i stor grad oppfyller bestemmelsene i beskyttelsesregimet for NLF, men vi har ikke hatt tilgang til å gjøre dokumentstudier gjennom søk i offentlige postjournaler slik vi gjorde for NLV gjennom OEP-systemet (se kap. 2.3). Eksisterende anlegg har blitt flyttet ut av de NLF som skulle være oppdrettsfrie i tråd med bestemmelsene i forskriften, og nye er ikke etablert. Fiske-ridirektoratet og Mattilsynet sier det har vært et økt tilsyn med anlegg og aktivitet i tråd med forskriften, men vi har ikke hatt tilgang til dokumenter som dokumenterer dette.

Selv om flere bestemmelser, i ulike lovverk, overlapper, anbefaler vi mer aktiv og konkret vurdering av tiltak opp mot bestemmelsene i beskyttelsesordningen. Som vist i kapittel 3.4 og som drøftes nærmere nedenfor, er det ved en aktiv bruk av bestemmelsene der vedtak evt. påklages til overordna myndigheter, at ordningen operasjonaliseres og mer aktivt vil inngå i forvaltningen. Fagdirektoratene har en særlig rolle i å veilede og rådgi underliggende organ og fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner. Konkret kursing i ordningen og dens bestemmelser er nødvendig.

4.1.3 «Nasjonale saker»

Noen av sakene belyser hvordan øverste myndigheter for beskyttelsesordningen (Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet) tolker og avklarer bestemmelsene i plenarvedtaket. Noen av disse gjør om avslag til tillatelser til gjennomføring tiltak gitt av underliggende organ. Slik sett innskrenker noen av vedtakene ordningens rekkevidde, samtidig som de klargjør i hvilken grad for eksempel lav sannsynlighet for uhell skal vurderes, og hva som regnes som et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for at et tiltak skal kunne tillates (f.eks. utslippstillatelsene i Bøkfjorden, slakteri i Altafjorden). Andre vedtak slutter opp om og styrker hensynet til laksen (eks E-6 Melhus), selv om tiltaket her fortsatt medfører inngrep som i utgangspunktet ikke er tillatt etter ordningen.

Saken med kraftverkene i Beiarn viser at ordningen hva gjelder kraftutbygging tolkes nokså entydig og likt av de to relevante fagdirektoratene. Saken er også trolig et eksempel på en sak der NLV åpenbart har gitt et vedtak som gir økt beskyttelse for villaksen.

Caset med tiltak for bedret samferdsel (havn og jernbane i Orkanger og Stjørdal) viser hvordan lokale og regionale myndigheter på ulike måter og trolig ikke i tilstrekkelig grad hensyntar bestemmelsene i beskyttelsesordningen i sin saksbehandling, før det evt. påpekes av overordnet myndighet. I tråd med hva vi drøftet i 4.1.2 kan dette skyldes at kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn ikke aktivt vurderer de konkrete bestemmelsene i beskyttelsesordningen, men foretar en grov, overordna vurdering av virkninger av tiltaket overfor laks. Saken om regionhavn i Orkanger er også interessant fordi departementets generelle uttalelse bidrar til å klargjøre rekkevidden av og tolkningen av unntaksbestemmelser i ordningen. Slik vi tolker departementets uttalelse, er det kun i spesielle tilfeller og for å beskytte eksisterende infrastruktur og anlegg at bestemmelsen kan brukes, ikke for nye tiltak.

I sum kan slike saker bidra til etablering av en felles forståelse av skjønnsutøvelsen innenfor ordningen, og dermed bidra til hvordan lignende saker behandles. Sakene kan i noen tilfeller også bidra til å identifisere svakheter i ordningen, der det for eksempel er åpenbart at bestemmelsene er for svake til å sikre at selve hovedintensjonen med ordningen (å gi villaksen økt beskyttelse innenfor NLV og NLF) etterleves.

4.1.4 Spørreundersøkelse blant ansatte i regional forvaltning

Ordningen er best kjent blant de som jobber direkte med miljøforvaltning, mens den er mindre kjent blant andre. Den er også best kjent i områder der det er mye lakseressurser som overlapper med andre samfunnsinteresser. Ordningen vurderes som et «middels» fungerende virkemiddel, på linje med andre etablerte vernebestemmelser og ikke noe dårligere enn for eksempel bestemmelsene om vernede vassdrag eller naturmangfoldloven. Lovverk og bestemmelser forankra i plan- og bygningsloven og fiskeri- og oppdrettslovene vurderes som mindre virkningsfulle i forhold til å sikre villaksen og det vises ofte til at dette er lovverk retta mot nærings- og samfunnsutvikling. Det er særlig at ordningene gir økt fokus på behovet for vern av laks som framheves som den største betydningen av ordningen i dagens praksis.

Mange etterlyser kursing og mer opplæring i hvordan beskyttelsesregimet skal benyttes i konkret saksbehandling. Som del av dette etterspør mange tydeligere innhold/klarere bestemmelser. Det etterlyses også bedre samordning mellom sektorer i forvaltningen av ordningen. Mange påpeker også ordningens geografiske begrensninger, særlig hva gjelder NLF, men også for tiltak på land inntil NLV. Dette er kjent og drøftet i proposisjonen, og er først og fremst et politisk spørsmål og drøftes derfor ikke videre her.

4.1.5 Intervjuundersøkelse retta mot landbrukskontorer i Rogaland og Sør-Trøndelag

Intervjuene som belyste et utvalg av kommuners kunnskap om, forståelse av og hensyntaking til beskyttelsesordningen viser at denne er varierende og ofte utilstrekkelig. Dette gjelder særlig beskyttelsesordningens bestemmelser om tiltak knytta til jord- og skogbruksvirksomhet. Dette er områder der ordningen – slik det er henvist til i vedlegg 1, har stilt opp nokså konkrete retningslinjer for hva som er tillatt og hva som ikke er tillatt, men dette brukes sjelden i løpende saksbehandling stort sett fordi det ikke er kjent. Dette kommer fram i flere av delundersøkelsene.

I kommunene er det en tendens til at laksen ofte viker for andre samfunnsinteresser, da planlegging ofte skjer med typiske flerbruk- eller utviklingsmål. Mange vedtak fattes også som dispensasjonsvedtak fra gjeldende reguleringsplan, uten noe vurdering av sumvirkninger på laksen av alle enkeltvedtak. Kommunal forvaltning preges også av at mange ulike saksbehandlere er involvert. Hensyn til laks og viktige laksevassdrag skal inkluderes i areal- og reguleringsplaner. Hvis saksbehandlerne ikke godt nok kjenner detaljene i gjeldene regelverk, vil det lett kunne skje at hensynet til laksen blir svakere enn beskyttelsesordningen forutsetter og behandlingen blir for overflatisk eller summarisk.

Også dette er utfordringer som utvikling av en tydelig veileder, systematisk skolering/kursing og informasjonsformidling fra relevant sektormyndighet kan bidra til blir redusert. Det er få som konkret peker på behov for utvikling av en forskrift for NLV.

4.2 Samlet vurdering og utfordringer framover

Hvordan NLV og NLF samlet sett bidrar til å redusere risiko og samlet belastning for villaksen ligger utenfor denne rapportens mandat. Punktvis er våre vurderinger av hvordan beskyttelsesordningen har påvirket forvaltningsvedtak slik:

- Beskyttelsesordningen har med all sannsynlighet bidratt til flere forvaltningsvedtak som ivaretar villaksen i NLV og NLF enn uten beskyttelsesordningen
- Ordningens viktigste funksjon i regional forvaltning er at den bidrar til økt vektlegging av at det må tas hensyn til laks i de utpekte områdene
- Det er vanskelig å konkret avgrense virkningen av denne ordningen holdt opp mot tilgrensende og overlappende lover, regler og retningslinjer
- Henvvisning til og bruk av beskyttelsesordningen er mer utbredt i, og kunnskapen bedre, i statlig miljøforvaltning (direktorat og fylkesmenn), og dårligere i kommuner, fylkeskommuner og hos andre sektorer. Fylkesmennenes bruk og forståelse av ordningen ser ut til å variere.
- NVE sentralt synes å ha et mer aktivt forhold til beskyttelsesordningen enn regionale avdelinger. Det er ønskelig at mindre vassdragstiltak som både omfatter flom- og miljøtiltak i større grad vurderes opp mot bestemmelsene i NLV.
- En utfordring er at bruken av ordningen i saksbehandling på lokalt og regionalt nivå ofte er intensjonell og lite konkret. Etter vårt syn kan den med fordel forholde seg mer direkte til ordningens konkrete bestemmelser for ulike tiltak. Vi anbefaler at plandokumenter i denne type saker med fordel tydeligere kan gå gjennom og drøfte om og hvordan prosjektet rammes av bestemmelsene for NLV eller ikke.
- Saker som sluttbehandles av fagdirektorat eller påklages til departementet gis ofte en grundigere vurdering og beskyttelsesordningens operative bestemmelser gis som regel en konkret gjennomgang og tolkning
- Slike saker er viktige for å utvikle en felles forståelse for hvordan ordningen skal brukes av myndighetene, særlig siden rommet for bruk av skjønn er stort. Fagdirektorat og departement har et særlig ansvar for å bidra til klargjøring av skønnsutøvelse og mer enhetlig bruk av beskyttelsesordningen, for eksempel gjennom skriftlige veiledere, kurs mv.
- Beskyttelsesordningen er opptatt av en overordna målsetting om at laksen i områdene som omfattes av beskyttelsesordningen skal få redusert belastning. Ordningens konkrete bestemmelser har imidlertid lite fokus på sumvirkninger.

Mange NLV er påvirket av vasskraftregulering, ofte fra langt tilbake i tid. Stortingsproposisjon 32 (2006-2007) påpeker at i mange av disse vassdragene er det ikke optimale forhold for villaks. Den sier (s. 72):

...[I] noen av vassdragene er imidlertid forholdene for villaksen ikke optimale som følge av eksisterende tiltak, for eksempel vassdragsreguleringer. Tiltak for å redusere slike negative påvirkninger må skje som del av den nasjonale planen for restaurering av laksens leveområder og i forbindelse med revisjon av vassdragskonsesjoner.

En rekke vassdrag står foran vilkårsrevisjon (NVE 2013), herav en god del NLV (eksempler er for eksempel Mandalsvassdraget, Surna, Namsen og Ranaelva). Så langt er det imidlertid svært få revisjoner som er gjennomført (Köhler, Ruud & Aas in prep), herav kun en i et laksevassdrag (Årdalsvassdraget i Rogaland), og så langt ingen i laksevassdrag som har status som NLV. Det er viktig å følge opp revisjonsprosessene i NLV med vassdragsreguleringer, og hvorvidt intensjonene over følges opp.

4.3 Forslag til styrking av ordningen

4.3.1 Veileder, kursing

Som vi allerede har antydnet over, mener vi at ordningen kan fungere bedre dersom ansvarlige myndigheter iverksetter tiltak som medfører at ordningen blir mer kjent og det gis råd og veiledning om operative kriterier og hvordan skjønnsutøvelse skal praktiseres i ulike saker. Vi er kjent med at statlige miljøvernmyndigheter for eksempel har iverksatt mye kursing mot andre myndigheter for eksempel om naturmangfoldloven og den nye «Natur i Norge» kartleggingen (NiN). Vi ser i flere av undersøkelsene her at veiledning og kursing både etterspørres og synes påkrevd. Det eksisterer behov på flere nivåer og også i statlig miljøvernsektor, men kanskje særlig på kommunalt nivå. Vi kommer ikke her nærmere inn på hvordan dette evt. bør organiseres, men trolig er det behov for å målrette virkemidler mot ulike nivåer og myndigheter.

4.3.2 Forskrifter for NLV

Det er åpnet for å utforme forskrifter for beskyttelsesordningen. Så langt er det kun laget forskrifter for akvakulturvirkksomhet, som en direkte oppfølging av plenarvedtaket. Som vi har sett er bruken av ordningen ofte generell og de konkretiseringene som er gjort i de omtalte tabellene i stortingsproposisjonen (se også vedlegg til denne rapporten) brukes for sjelden. Vi finner i denne undersøkelsen ikke klar etterspørsel etter forskrifter for NLV, og vi har ikke noe grunnlag her for å si noe entydig om en forskrift som omhandler andre tiltak enn akvakultur vil gi et mer operativt og mer entydig bruk. Dette bør vurderes nærmere og i sammenheng med utarbeidelse av en formell veileder utarbeidet at overordna myndigheter. Denne må ta utgangspunkt i foreliggende bestemmelser, forarbeider til ordningen og senere sentrale vedtak som er gjort særlig i departementene etter at ordningen er innført. Vi ser for oss at en god veileder som følges opp med kursretta mot ulike myndighetsorgan vil kunne bidra til en langt mer operativ bruk av beskyttelsesordningen på lokalt og regionalt nivå.

4.3.3 Handlingsplan for NLV og NLF

Mange NLV og NLF er gjenstand for mangfoldig bruk, en del også for et økende press for ulike tiltak, på tvers av sektorer. Beskyttelsesregimet har ikke spesielt fokus på sumvirkninger, ut over at ordningens intensjon er at den skal gi økt beskyttelse og bedre forutsetninger for villaksen innenfor NLV og NLF. Vi har sett i de delundersøkelsene vi her har gjort at det ikke uventet eksisterer en rekke skott mellom sektorer og nivåer i forvaltningen som medfører at et helhetlig perspektiv på områdene som omfattes av beskyttelsesordningen er krevende å lykkes med. For eksempel har vi sett at fylkesmenn i tilgrensende fylker kan tolke bestemmelsene ulikt, at kommunene i sin arealplanlegging ikke har god nok kjennskap til ordningen, og at potensielt viktige miljøtiltak ikke nødvendigvis målrettes mot NLV. Mange NLV, NLF og særlig systemer som består av flere NLV/NLF strekker seg ofte over flere kommuner og fylker. I slike situasjoner bør en vurdere om erfaringene med lignende særlige planer, for eksempel kommunedelplaner for verna vassdrag og vannplanarbeidet har gitt positive effekter særlig med sikte på å se på sumvirkninger.

5 Referanser

- Anon. 2010. Oppfølging av ordningen med nasjonale laksevassdrag (NLV) og nasjonale laksefjorder (NLF). Framdriftsrapport pr 31.12.2009. Upublisert notat fra styringsgruppen for evaluering av NLV NLF (direktoratene). 30 s.
- Anon, 2014. Evaluering av nasjonale laksevassdrag og fjorder. Brev fra evalueringsgruppa til styringsgruppa for overvåknings- og evalueringsgruppa for NLV/NLF, datert 05. februar 2014.
- Fiske, P., Diserud, O.H., Robertsen, G., Foldvik, A., Skilbrei, O., Heino, M., Helland, I.P. & Hindar, K. 2013. Midtveisvurdering av nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder. Rømt oppdrettslaks og bestandsstatus. - NINA Minirapport 470. 24 pp. Norsk institutt for naturforskning (NINA), Trondheim.
- FOR 1994-10-11-1001. Forskrift om rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag av 11. oktober 1994. Lovdata.
- FOR-2009-06-22-961. Forskrift om særskilte krav til akvakulturvirkosomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og laksefjorder av 22. juni 2009. Lovdata.
- Grønmo S. Samfunnsvitenskaplige metoder. Bergen: Fagbokforlaget, 2004
- Havforskningsinstituttet 2013. Effekten av nasjonale laksefjorder på risikoen for lakselusinfeksjon hos vill laksefisk langs norskekysten. Rapport fra Havforskningen 19-2013.
- Innst. S. nr. 134 (2002-2003). Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-134/>
- Innst. S. nr. 183 (2006-2007). Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2006-2007/inns-200607-183/>
- Johnson R.B, Onwuegbuzie A.J. Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. Educational Researcher, 2004;33:14-26.
- Köhler, Ruud & Aas in prep. Hva kan vi lære fra gjennomførte vilkårsrevisjoner av vannkraftkonsesjoner i Norge? En dokumentanalyse av resultater, prosess og kunnskapsgrunnlag. Manuskript sendt tidsskriftet Kart & Plan.
- NOU 1999:9. Til laks åt alle kan ingen gjera? Rapport fra det regjeringsoppnevnte villaksutvalget. Miljøverndepartementet.
- NVE 2013. Vannkraftkonsesjoner som kan revideres innen 2022. Nasjonal gjennomgang og forslag til prioritering. NVE Rapport 49/2013.
- Vøllestad, A., L'Abée-Lund, JH, Skurdal, J. 2014. Evaluation of a new management scheme for Norwegian Atlantic salmon *Salmo salar*. Fisheries Management and Ecology 21 (2), 133–139.
- St.prp. nr. 79 (2001-2002). Om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder. Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-79-2001-2002/-id206699/sec1>
- St. prp. Nr. 32 (2006-2007). Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder. Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0cd46706c4544870a2579212d980726e/no/pdfs/stp200620070032000dddpdfs.pdf>

Vedlegg: Oversikt over bestemmelsene i beskyttelsesordningen (Tatt fra St. Prp. 32 2006-2007, tabell 6.1 og 6.2).

Beskyttelsesregime i nasjonale laksevassdrag NLV

Tiltak	Formål	Ansvarlig myndighet	Sentrale vurderingsmomenter	
			Tiltaket kan ikke gjennomføres når det	Tiltaket kan gjennomføres når det
Uttak av vann	Jordvanning	Landbruks- og vassdragsmyndigheter	- fører til redusert alminnelig løv vannføring eller redusert vanddekket areal på lakseførende strekning	- kun fører til mindre endringer av vannføring
	Vannforsyning	Vassdragsmyndigheter og kommune		
Drenering, grøfting	Jord- og skogbruk	Landbruks- og vassdragsmyndigheter	- endrer vannføringsforhold nevneverdig, særlig minstevannføring	- ikke medfører endrede vannføringsforhold nevneverdig
			- fører til endring av trofigrad	- ikke fører til endring av trofigrad
Vassdragsregulering	Vannkraft	Vassdragsmyndigheter	- fører til endring av naturlig vannføring, vanntemperatur, vannkvalitet eller vandringsforhold på lakseførende strekning som er av nevneverdig negativ betydning for laksen	- ikke fører til endring av naturlig vannføring, vanntemperatur, vannkvalitet eller vandringsforhold som er av nevneverdig negativ betydning for laksen
	Vannforsyning			- fører til mer naturlige forhold
Overføring av vann	Vannkraft	Vassdragsmyndigheter	- medfører overføring av vann fra annet vassdrag	- kun medfører overføring av vann innen vassdraget
	Landbruk	Landbruks- og vassdragsmyndigheter	- medfører lukking av lakseførende del av hovedvassdraget	- medfører lukking av lakseførende del av sidevassdrag på en kortere strekning enn for eksempel 20 meter
Lukking av vassdrag	Bebyggelse	Vassdragsmyndigheter og kommune	- medfører lukking av lakseførende del av sidevassdrag over en strekning på mer enn for eksempel 20 meter	
	Jernbane	Vassdragsmyndigheter, kommune og Jernbaneverket		
	Veier	Statens veivesen		
Elveforbygging og kanalisering	Hindre flomskade, endring av elveleie	Vassdragsmyndigheter og kommune	- forkorter elveløpet	- ikke medfører risiko for økt bunnerosjon
	Vinne inn dyrkbar jord		- fører til økt bunnerosjon	
Bygging av flomvoller	Hindre flomskader på bebyggelse, infrastruktur og dyrket mark	Vassdragsmyndigheter og kommune	- anlegges i elvekanten når det er kantvegetasjon	- anlegges mellom kantskogen og det som skal sikres
				- anlegges inntil vassdrag i bynære strøk
Grusgraving/masseuttak	Veibygging og diverse grusbehov	Vassdragsmyndigheter og kommune	- medfører masseuttak fra elvebunnen, eller så nær elven at elveleiet endres	- ikke medfører masseuttak så nær elven at elveleiet endres
			- medfører høyt partikkelinnhold i vassdraget	- ikke medfører risiko for høyt partikkelinnhold i vassdraget

Tiltak	Formål	Ansvarlig myndighet	Sentrale vurderingsmomenter	
			Tiltaket kan ikke gjennomføres når det	Tiltaket kan gjennomføres når det
Opprensning av elveløp/senking	Redusert fare for skadeflom	Vassdragsmyndigheter og kommune	- senker elvebunnen	- ikke senker elvebunnen
Fiskeoppdrett	Mat- eller settefiskproduksjon	Fiskeri-, miljøvern-, veterinær- og vassdragsmyndigheter	- fører til endring av naturlig vannføring, vanntemperatur, vannkvalitet eller vandringsforhold	- ikke medfører risiko for rømming av fisk eller spredning av fiskesykdommer til vassdraget
Fiskeoppdrett	Mat- eller settefiskproduksjon	Fiskeri-, miljøvern-, veterinær- og vassdragsmyndigheter	- medfører risiko for rømming av fisk eller spredning av fiskesykdommer til vassdraget på en slik måte at det kan påføre villaksen skade	- kun fører til mindre endringer av vannføringen
Fjerning av kantvegetasjon	Trevirkeproduksjon/økt jordbruksproduksjon	Kommune	- medfører fjerning av kantvegetasjon på en strekning på mer enn for eksempel 100 meter, eller når det sammen med tidligere fjernet eller skadet kantvegetasjon utgjør mer enn for eksempel ti % av den anadrome strekningen	- ikke har betydning for tilgang på næringsdyr eller skjul
Utfyllinger	Industri og annen utbygging	Vassdragsmyndigheter og kommune	- fører til at elveløpet endres	- ikke medfører endring av elveløpet
	Veibygging	Landbruks- og vassdragsmyndigheter, Veimyndigheter og kommune		
	Jernbane	Vassdragsmyndigheter, Samferdselsmyndighet og kommune		
Utslipp av forurensede komponenter	Industri, jordbruk og renovasjon	Miljøvernmyndigheter og kommune	- fører til dårligere vannkvalitet enn klasse 1 eller 2 i SFTs klassifiseringssystem selv om de naturgitte forholdene tilsier slik vannkvalitet	- ikke medfører risiko for påvirkning av overlevelse eller produksjon av laks
Flatehogst i nærheten av lakseførende elvestrekning	Trevirkeproduksjon	Landbruksmyndigheter	- medfører nitrogenverdier eller partikkelinnhold som kan være negative for lakseproduksjon	- ikke medfører risiko for nitrogenverdier eller partikkelinnhold som kan være negative for lakseproduksjon
Oppdyrking i nærheten av lakseførende elvestrekning	Matproduksjon, beite	Landbruksmyndigheter	- fører til eutrofiering eller går ut over vannbalansen på en måte som kan være negativ for lakseproduksjonen	- ikke medfører eutrofiering eller endring av vannbalansen på en måte som kan være negativ for lakseproduksjonen
				- ikke går ut over vassdragsnære biotoper som har betydning for lakseproduksjonen

Beskyttelsesregime i nasjonale laksefjorder NLF

Del I Oppdrettsaktiviteter			
Oppdrettsvirksomhet	Aktivitet	Tillates/tillates ikke	Vilkår
Matfisk/FoU/stamfisk for laksefisk	Nye konsesjoner	Tillates ikke	
	Eksisterende konsesjoner i sjø	Tillates, med unntak for laksefjorder der det er vedtatt forbud	Generelt strengere krav til rømmingssikring og strengere kontroll av lakselus og annen sykdom.
			Alle eksisterende anlegg med fisk skal kontrolleres av offentlige myndigheter minst en gang årlig med spesiell vekt på om virksomheten drives forsvarlig mht. fiskehelse og rømmingsforebygging.
			Det er ikke tillatt å sette ut et større antall fisk på noen lokalitet enn det som normalt kan føres frem til slakting innenfor gitte tillatelser på lokaliteten og innenfor laksefjorden.
			Det er kun tillatt å transportere levende fisk inn i laksefjorder i forbindelse med smoltutsett.
			Det er ikke tillatt å slepe merder med fisk innenfor eller over grensene for en nasjonal laksefjord.
			Flytting nærmere nasjonale laksevassdrag er ikke tillatt. Unntak fra dette kan gjøres ved særskilte forhold der risikoen for villaksen er minimal.
	Eksisterende konsesjoner på land	Tillates	Generelt strengere krav til rømmingssikring og avløpsbehandling.
			Generelt strengere kontroll av sykdom.
			Alle anlegg skal kunne dokumentere at anlegget er rømmingssikkert og at avløpssystemet har tilfredsstillende og dobbelt sikring mot rømming. Det enkelte anlegg skal være utformet slik at hensynet til å hindre rømming er ivarettet gjennom anleggets konstruksjon
		Tillates	Ved behov for årsklasseskille og/eller brakklegging.
	Tilleggslokaliteter for eksisterende konsesjoner		Enhver ny lokalisering innenfor en laksefjord tillates bare dersom risikoen for villaksen vurderes som minimal. Søknad om økt kapasitet på en allerede etablert lokalitet kan bare innvilges dersom rømmingsrisiko reduseres tilvarende.
			Tilleggslokaliteter tillates primært kun for lokaliteter med 30 km minsteavstand til munningen av nasjonale laksevassdrag. Unntak fra dette kan gjøres ved særskilte forhold der risikoen for villaksen er minimal.
	Produksjonsøkning for eksisterende anlegg	Tillates	Produksjonsvekst som følge av endrede nasjonale rammebetingelser tillates, men skal ikke medføre økt risiko.
			Overføring av kapasitet fra akvakulturtillatelse utenfra og inn i en laksefjord er ikke tillatt.
			Ved felles biomassetak for selskap/konsern er det ikke tillatt å overføre deler av denne kapasiteten til anlegg inne i en laksefjord.
			Økt produksjon skal ikke medføre økt risiko for villaksen verken på den enkelte lokalitet eller innenfor laksefjorden.
Klekkerier og settefiskanlegg for laksefisk	Eksisterende og nye konsesjoner	Tillates	Generelt strengere krav til rømmingssikring og avløpsbehandling.
			Virksomhet skal primært drives med utgangspunkt i desinfisert rogn. Inntak av levende yngel i anlegg tillates som hovedregel ikke. I særskilte tilfeller kan det gjøres unntak fra dette.
			Generelt strengere kontroll av sykdom.

Del I Oppdrettsaktiviteter			
Oppdrettsvirksomhet	Aktivitet	Tillates/tillates ikke	Vilkår
			Avstand fra avløpets utslippspunkt til munningen av nasjonalt laksevassdrag skal være minimum 5 km.
			Settefiskanlegg og klekkerier skal primært ha dobbelt sikring av avløp. Annen likeverdig rømmingssikring skal godkjennes i hvert enkelt tilfelle.
Kultiveringsanlegg	Eksisterende og nye konsesjoner	Tillates	Generelt strengere krav til rømmingssikring og avløpsbehandling.
			Generelt strengere kontroll av sykdom.
			Kun transport og utsetting av stedegen fisk fra anlegg innenfor samme nedbørsfelt.
			Nye og eksisterende anlegg skal ha avløp til sjø. Avstand fra avløpets utslippspunkt til munningen av nasjonalt laksevassdrag skal være minimum 5 km. Dersom eksisterende anlegg ikke har mulighet for avløp til sjø, kan rensing i henhold til forskrift av 20. februar 1997 nr. 192 Om desinfeksjon av inntaksvann til og avløpsvann fra akvakulturrelatert virksomhet, aksepteres. Alternativt kan tilsvarende sikring ved infiltrasjon til grunn tillates.
Matfisk- og settefiskanlegg for marine arter	Matfisk- og settefiskkonsesjoner i sjø	Tillates	Generelt strengere krav til rømmingssikring og kontroll av sykdom.
			Minsteavstand til nasjonalt laksevassdrag 5 km.
	Matfisk- og settefiskkonsesjoner på land	Tillates	Generelt strengere krav til rømmingssikring og kontroll av sykdom.
			Avstand fra avløpets utslippspunkt til munningen av nasjonalt laksevassdrag skal være minimum 5 km.
			Avstand fra avløpets utslippspunkt til munningen av nasjonalt laksevassdrag skal være minimum 5 km
Slakterier og tilvirkningsanlegg for laksefisk	Nye anlegg for anadrom fisk	Tillates ikke	
	Eksisterende anlegg for anadrom fisk	Tillates	Generelt strengere krav til rømmingssikring og avløpsbehandling.
			Generelt strengere kontroll av sykdom.
			Ikke tillatt å slepe slaktemerder med fisk innenfor eller over grensene for en nasjonal laksefjord.
			Krav om maksimal oppholdstid på 6 døgn for fisk i slaktemerd.
			Krav om gjennomføring av helsekontroll ved enhver forøket dødelighet eller mistanke om sykdom.
			Eksisterende slakterier tillates ikke flyttet innenfor den aktuelle nasjonale laksefjorden med mindre dette medfører vesentlig redusert risiko for villaksen.
			Ikke tillatt med etablering av nye eller utvidelse av slaktemerder ved eksisterende slakterier.
			Fastsettelse av tak for maksimalt tillatt slaktevolum for det enkelte anlegg - økning av slaktevolum tillates ikke med mindre det medfører redusert risiko.
Slakterier og tilvirkningsanlegg for marin fisk	Nye anlegg for marin fisk	Tillates	Minsteavstand til nasjonalt laksevassdrag 5 km
	Eksisterende anlegg for marin fisk	Tillates	Generelt strengere krav til rømmingssikring og avløpsbehandling.
			Generelt strengere kontroll av sykdom.
			Gjennomføring av helsekontroll ved enhver forøket dødelighet eller mistanke om sykdom.

Del I Oppdrettsaktiviteter			
Oppdrettsvirksomhet	Aktivitet	Tillates/tillates ikke	Vilkår
			Krav om maksimal oppholdstid på 6 døgn for fisk i slaktermerd.
Anlegg for oppdrett av skjell	Nye og eksisterende konsesjoner	Tillates	Ingen restriksjoner
Anlegg for oppdrett av ål	Oppdrett av ål i sjøanlegg	Tillates ikke	
	Oppdrett av ål i kar på land (nye og etablerte)	Tillates	Avløpsbehandling som for slakterier.
			Minsteavstand til nasjonalt laksevassdrag 5 km
FoU-anlegg med smitteforsøk	Nye anlegg	Tillates ikke	
	Eksisterende landbaserte anlegg for smitteforsøk	Tillates	Fortsatt drift tillates, med begrensning på aktivitet.
			Krav om dobbelt rømmingssikring av avløp og dobbelt smittehygienisk sikring
Del II: Andre aktiviteter			
Tiltak	Aktivitet	Tillates/tillates ikke	Vilkår
Fysiske inngrep i munningsområdet	Fysiske inngrep	Tillates ikke	Større inngrep i munningsområdet til nasjonale laksevassdrag tillates ikke.
Tiltak med risiko for alvorlig forurensning	Forurensning	Tillates ikke	Virksomhet som innebærer risiko for alvorlig forurensning som kan skade villaksen tillates ikke.



Norsk institutt for naturforskning (NINA) er et nasjonalt og internasjonalt kompetansesenter innen naturforskning. Vår kompetanse utøves gjennom forskning, utredningsarbeid, overvåking og konsekvensutredninger.

NINAs primære aktivitet er å drive anvendt forskning. Stikkord for forskningen er kvalitet og relevans, samarbeid med andre institusjoner, tverrfaglighet og økosystemtilnærming. Offentlig forvaltning, næringsliv og industri samt Norges forskningsråd og EU er blant NINAs oppdragsgivere og finansieringskilder.

Virksomheten er hovedsakelig rettet mot forskning på natur og samfunn, og NINA leverer et bredt spekter av tjenester gjennom forskningsprosjekter, miljøovervåking, utredninger og rådgiving.

ISSN:1504-3312
ISBN: 978-82-426-3121-3

Norsk institutt for naturforskning

NINA Hovedkontor

Postadresse: Postboks 5685 Sluppen, 7485 Trondheim

Besøks/leveringsadresse: Hogskoleringen 9, 7034 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00, Telefaks: 73 80 14 01

E-post: firmapost@nina.no

Organisasjonsnummer 9500 37 687

<http://www.nina.no>

Samarbeid og kunnskap for framtidens miljøløsninger