

UiT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Beskyttelsesregimet for villaks – noen rettslige aspekter

Irene Dahl

Førsteamanuensis

K. G. Jebsen senter for havrett

Rettslig (og politisk) spenningsfelt

Enhver forurensning er forbudt

En rekke rettslige momenter er relevante, skal hensyntas i vurderingen:

Miljøhensyn fått mer fremtredende plass som tungtveiende retningslinjer i beslutningsprosessen.

I en rettsprosess: spørsmål om miljøhensynene er tilstrekkelig utredet og/eller om reglene er riktig tolket.

Tillatelse til forurensning

Om tillatelse skal gis: skjønn

Sjelden formulert som absolutte, detaljerte, konkrete regler.

Betydelig rom for politiske føringer:

Avveining av forurensningsmessige ulemper sammenholdt med fordeler og ulemper for øvrig.

Gruveavfallsdeponi i nasjonale laksefjorder

Repparfjord (1,5 mill tonn per år/20 år)

Førdefjorden (10.000 tonn per dag/50 år)

Ranfjorden (Økning til 3 mill tonn/år)

Bøkfjorden

Altafjorden

Noen risikofaktorer

Smolt

Utvandrende laksesmolt passerer gjennom/over utslippsområdene.
Sårbar for påvirkninger som øker fysiologisk stress (tungmetaller, nanopartikler og rystelser etter sprengning).

Utvandrende vinterstøinger/innvandrende gytelaks

HI: Endringer og variasjoner i fjordvannets kjemiske karakter kan påvirke laksens evne til å vandre tilbake til elven for å gyte.

HI og NINA: Betydelig usikkerhet om konsekvenser av sprengning.

Eks. på håndtering av risikofaktorer (Repparfjorden)

Utg.pkt.: Faktorer ofte grundig beskrevet og vurdert i sakene.

HI: Strømmodell som viser større sirkulasjon enn de som er lagt til grunn av Nussir m/eksperter (og myndighetene). Påviser strømepisoder med halv fart sml med tidevannet, men episodene varer betydelig lenger.

HI: mener dermed risiko for større reell spredning av partikler og finmalte komponenter.

M. dir: «Laksesmolten oppholder seg kort tid i fjorden og vandrer i de øverste meterne av vannsøylen, hvor det ikke vil være noen påvirkning fra deponiet.»

- Vilkår om at partikler ikke spres til de øverste 30 m av vannmassene*
- Krav om overvåking*

Eks. på håndtering av risikofaktorer (Førdefjorden)

M.dir: «Evt. konsekvenser for innvandrende gyteklar laks og utvandrende vinterstøinger er i mindre grad vurdert.»

Hvordan ble dette behandlet i vedtaket?

- Reduserte salvestørrelser ble ansett å kunne fungere som avbøtende tiltak.
- Laksen ble ansett å bli mindre berørt av sprengning enn kysttorsk, da den er mindre følsom for sprengninger og må ikke passere like nær Engebø som kysttorsk.

Rettslig regime for NLV/NLF

Folkerettslig kontekst

- Havrettskonvensjonen art 66: bevaringsplikt og samarbeidsplikt
- Samarbeider gjennom den nordatlantiske laksevernorganisasjonen (NASCO)
- Konvensjonen om bekjempelse av havforurensning (Londonkonvensjonen)
- Konvensjonen om biologisk mangfold: plikt å bevare biologisk mangfold
- FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (samisk kultur)
- Vannrammedirektivet: klage sendt ESA (Førdefjord-saken)

NASCO – føre var-prinsipp

1998: Avtale om at statene skal anvende et føre var-prinsipp; bl.a. å være varsom når faktagrunnlaget er usikkert. Fravær av fullgod vitenskapelig informasjon skal ikke være grunnlag for å unnlate bevaringstiltak.

2012: NASCO ba ICES (Det internasjonale råd for havforskning) om å vurdere nye 'trusler' og nye muligheter for bevaring av villaks.

ICES: **Dumping av gruveavgang i norske fjorder**

- Info om planer for økt gruveaktivitet i flere regioner i Norge, hvorav flere lokasjoner i nasjonale laksefjorder og nært nasjonale lakseelver.
- NLF/NLV ble etablert for å beskytte de viktigste laksebestander mot skadelig påvirkning fra menneskelig aktivitet.

ICES' tilbakemelding

Gruveaktivitet kan være skadelig for laksefisk på flere måter:

Avgang fra gruver inneholdende sulfider og tungmetaller til fjorder og elver kan negativt påvirke overlevelsessevnen til smolt og det helhetlige økosystemet.

Utvidelsen av gruveaktiviteten, særlig i NLF, representerer en potensiell alvorlig trussel (serious threat) for laksebestandene.

Det bør gjennomføres grundige undersøkelser av effektene fra gruveavfallsdeponi, både på laksen og økosystemene i fjordene.

«Vet for lite om å dumpe gruveavfall i sjø»

Forskere ved Framsenteret til NRK 2.7.2015, utdyper: Man vet for lite om konsekvensene av å dumpe gruveavfall i norske fjorder.

Større forskningsprosjekt igangsatt, bl.a. har NIVA fått forskningsmidler for å forske på konsekvensene av å deponere gruveavfall på sjøbunnen.

Helt i tråd med føre var-prinsippet å avvente resultatene fra denne forskningen før man tillater meget mer deponering av gruveavfall i NLF.

Rettslig regime for NLV/NLF

Internrettslig kontekst

Grunnloven § 112: Enhver har rett til (...) en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger

Bare en 'fanebestemmelse'?

Forarbeidene: Legger bånd på og er retningsgivende når forvaltningen utøver myndighet etter fritt skjønn.

Konsekvens? Grl. § 112 synes ikke å være vurdert.

Andre relevante regler

Forurensningsloven § 11: Forurensningsmyndigheten kan etter søknad gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning.

Forurensningsmessige ulemper skal veies mot fordeler og ulemper.

Naturmangfoldloven: kunnskapsgrunnlaget, føre var-prinsippet, økosystembasert tilnærming, genetisk mangfold ivaretas.

Beskyttelsesregimet:

- NLV/NLF opprettet ved plenarvedtak, sist utvidet ved St.prp.nr. 32 (2006–2007), dvs. en rettslig bindende instruks til forvaltningen.
- Implementert i lakse- og innlandsfiskeloven § 7a.

Lakse- og innlandsfiskeloven § 7a

Når det treffes vedtak eller gjennomføres tiltak som kan påvirke laksens levevilkår, skal de særskilte hensyn som følger av Stortingets vedtak om nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder legges til grunn. I disse områdene skal laksen sikres en særlig beskyttelse mot skadelige inngrep.

Beskyttelsesregimet har m.a.o. status som formell lov.

Spm: Har myndighetene sikret laksen i eks. Repparfjorden og Førdefjorden en «særlig beskyttelse» som oppfyller kravene i beskyttelsesregimet?

Momenter i beskyttelsesregimet

Loven oppstiller en plikt når det skal iverksettes tiltak i NLF/NLV:

- *Laksen skal sikres en særlig beskyttelse mot skadelige inngrep.*

St. prp. nr. 32 (2006–2007) :

- *Virksomhet med risiko for alvorlig forurensning skal ikke være tillatt.*

Oppstilles en øvre grense: Risiko for alvorlig forurensning som kan skade villaksen tillates ikke.

Momenter i beskyttelsesregimet

“Risiko for alvorlig forurensning” tolket som “akutt forurensning”

Laksen skal gis særlig beskyttelse mot akutt forurensning.

Hva er etter dette IKKE TILLATT?

- 1) Større inngrep i munningsområdet til NLV (deponiet i Repparfjorden ligger ikke i munningsområdet.)
- 2) Virksomhet som innebærer risiko for alvorlig (=akutt) forurensning som kan skade villaksen

Hvordan ble risiko for akutt forurensning vurdert i Repparfjordsaken?

NIVA:

Et uhellsutslipp vil spre seg innover mot elvemunningen av Repparfjordelva i de øvre vannmassene. Ved sammenfall med smoltutvandring kan det ha negativ påvirkning, selv ved lave konsentrasjoner av partikler.

(En studie fra Rana Gruber)

M. dir. :

Uhellsutslipp gir sannsynligvis liten effekt på smolt, fordi laksen oppholder seg så kort tid i fjorden.

Oppsummering av rettslige 'ankepunkt'

Er norsk rett i samsvar med folkeretten?

- Bevaringsplikten (havrettskonvensjonen), føre var-prinsippet (NASCO)

Er saken tilstrekkelig utredet?

- Er risikofaktorene for villaksen godt nok utredet?

Er loven tolket riktig?

- Er det lagt tilstrekkelig vekt på formålet med beskyttelsesregimet: Å gi de viktigste laksebestandene i Norge særlig beskyttelse?
- Laks- og innlandsfiskelovens 'fredningsprinsipp' for anadrome laksefisk?
- Er det lagt tilstrekkelig vekt på tolkningsmomentet at summen av endringer i aktivitetene i vassdragene og fjordområdene over tid ikke skal medføre økt, men redusert risiko for villaksen?

UiT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Takk for oppmerksomheten!
