



Statsforvalteren i Rogaland
Postboks 59
4001 Stavanger

DERES REF
2022/10733

VÅR REF
86930/248013/D334807

ANSVARLIG ADVOKAT
Einar Bratteng

Oslo, 3. juli 2023

ÅKRA SJØMAT AS – KLAGE PÅ AVSLAG ETTER SØKNAD OM ETABLERING AV FISKEFOREDLINGSVIRKSOMHET

1 Innledning

Det vises avslag på søknad etter forurensningsloven § 11 til etablering av foredlingsbedrift for krabbe, fiske og reker på Husøy i Karmøy kommune. Avslaget er datert 12. juni 2023. Advokatfirmaet Berngaard AS (heretter «**Advokatfirmaet Berngaard**») representerer Åkra Sjømat AS (heretter «**Åkra Sjømat**») i saken.

Åkra Sjømats virksomhet er en viktig norsk og politisk satsing, og i samsvar med de føringer som fremgår i regjeringens oppdaterte havstrategi. Her vektlegges vekst i sjømatnæringen, en konkurransekraftig sjømatindustri med bruk av beste tilgjengelig vitenskapelig kunnskap. Statsforvalterens avslag innebærer nå at sentral og miljøvennlig næring ikke får etablert seg. Avslaget innebærer dessuten i praksis stopp for all videre industrirelatert næringsutvikling og sysselsetting i Husøy, som er et regionalt prioritert industriområde. Virksomheten til Åkra Sjømat står for et viktig bidrag til sysselsetting med 60 arbeidsplasser og i tillegg 60 fiskebåter med mannskap. **(punkt 4.6)**

I tillegg har avslaget alvorlige konsekvenser for Åkra Sjømat, som har investert 150 MNOK i utvikling og etablering av virksomheten, med tapte inntekter på om lag 1 MNOK per uke uten drift.

Etter Åkra Sjømats vurdering er vedtaket ugyldig som følge av materielle feil **(punkt 4)** og saksbehandlingsfeil **(punkt 5)**. I alle tilfeller; i denne saken foreligger det ikke særlige forhold jf. forurensningsforskriften § 26-2 andre ledd, og Åkra Sjømat skal reguleres etter standardkravene i forurensningsforskriften kap. 26 **(punkt 4.7)**. Dette er redegjort for i det følgende.

2 Sakens bakgrunn

Åkra Sjømat har etablert en foredlingsbedrift for krabbe, fisk og reker på Husøy, i Karmøy. Årlig produksjon av ferdigvarer er 3 350 tonn fordelt på 245 dager, med gjennomsnittlig produksjon på 14 tonn/dag. Hovedproduksjonen er koking av krabbe, men noe fisk og reker vil også inngå i produksjonen. Åkra Sjømats virksomhet på Husøy vil bli Norges mest moderne krabbefabrikk. Avfall fra krabbeproduksjon leveres til videre foredling ved en annen virksomhet. Avfall fra fisk leveres til fiskere som agn. Reker skal kun pakkes og distribueres og vil ikke medføre avfall.

Åkra Sjømat sendte i september 2022 melding om oppstart av virksomhet etter forurensningsforskriften kapittel 26. I søknaden er det gjennomført emisjonsmålinger ved en lignende fabrikk, HitraMat AS («HitraMat»), på Hitra, for å estimere utslippet fra Åkra Sjømats virksomhet. Denne fabrikk er større enn Åkra Sjømats virksomhet. Tallene som er benyttet i søknaden er derfor konservative, og det er ventet at Åkra Sjømat vil ha lavere emisjoner. Åkra Sjømat benytter i tillegg ny og moderne teknologi, så i utgangspunktet finnes det ikke noen direkte relevant referansefabrikk.

Åkra Sjømat mottok 17. oktober 2022 varsel om avslag på søknad om utslippstillatelse. I varselet stilte Statsforvalteren seg negativ til å tillate luktforurensning som vil øke totalbelastningen ved Husøy, til tross for at luktutslipp fra Åkra Sjømat vil holde seg under 1 ouE/m³. Videre fremgår det her at Statsforvalteren vurderer det slik at det foreligger «særlige forhold» som gjør at Åkra Sjømat trenger utslippstillatelse for virksomheten.

Åkra Sjømat ved Advokatfirmaet Berngaard sendte 11. november 2022 merknader til varselet og et luktnotat utarbeidet av Norconsult AS 9. september 2022, på oppdrag for Karmøy kommune.

Åkra Sjømat mottok tilbakemelding fra Statsforvalteren i Rogaland 25. november 2022. Statsforvalteren fastholdt at Åkra Sjømats virksomhet trenger særskilt tillatelse etter forurensningsloven fordi det foreligger «særlige forhold», ettersom de eksisterende industribedriftene på Husøy bidrar med betydelige utslipp til luft og vann, og dette har medført store konflikter med naboer. Åkra Sjømat fikk anledning til å supplere søknaden.

Åkra Sjømat ved Advokatfirmaet Berngaard sendte 8. desember 2022 et brev til Statsforvalteren, med en vurdering av den samlede luktbelastningen ved Husøy fra konsulentfirmaet PurEnviro AS («PurEnviro») datert 29. november 2022.

Søknaden ble 6. januar 2023 lagt ut til offentlig høring. I høringsnotatet fra Statsforvalteren fremgår det at det viktigste vurderingstemaet i denne saken er virksomhetens utslipp av lukt. Statsforvalteren mottok tre høringsinnspill i saken, fra Karmlund Velforening, Veldetun Velforening og Karmøy kommune.

Åkra Sjømat mottok 12. juni 2023 avslag på søknad om etablering av fiskeforedlingsvirksomhet. Åkra Sjømat ble svært overrasket over at avslaget er begrunnet blant annet med at tiltaket ikke kan etableres fordi det er i strid med vannforskriften § 12.

3 Presisering av virksomheten påvirkning på miljøet – bruk av ny innovativ og bærekraftig teknologi

I søknaden fra Åkra Sjømat sendt september 2022 og i redegjørelsen for utslippene fra virksomheten ble det, for å estimere utslippet, gjennomført emisjonsmålinger ved en lignende fabrikk; HitraMat. Det finnes imidlertid ingen direkte relevant referansefabrikk som kan brukes som grunnlag for å estimere nøyaktig vannforbruk og kjemikalier ved virksomheten til Åkra Sjømat i Karmsund havn. Grunnen til dette er at virksomheten skal benytte helt ny teknologi og nye metoder for å redusere fotavtrykket til virksomheten. Åkra Sjømats virksomhet er den mest moderne og miljøvennlige fabrikk for taskekrabbe i Europa, som benytter ny teknologi med fokus på minst mulig fotavtrykk fra virksomheten.

Åkra Sjømats virksomhet er en moderne og miljøvennlige fabrikk for taskekrabbe, som benytter ny teknologi med fokus på minst mulig fotavtrykk fra virksomheten:

- Råstoffet er teinefanget kystnært av små fartøy og bringes levende til land, og har langt mindre fotavtrykk ved levering enn hvitfisk, pelagisk, oppdrett etc.
- 100% av råvarene blir utnyttet med en ferdigvareandel på ca. 42%. Resterende blir samlet opp, emballert og fryst for videre transport til Hitra, hvor det produseres krabbemel, som inngår som en ingrediens i fôr til oppdrettstorsk.
- Produktene blir ikke kokt i væske, men i damp. Dette er en nyutviklet dampkoker som ikke er testet før, men som innebærer mindre væske og dermed mindre utslipp av lukt. Det medfører også at det ikke er utslipp av kokevann.
- Dampen produseres av en dampkjele som går på naturgass, som er i infrastrukturen på Husøy (kommer fra Kårstø/Tysvær kommunw). Dette er mer miljøvennlig enn olje.
- Fra alle kjølekomponenter blir det tatt ut energi til oppvarming av vann/bygg. Væske blir heller ikke benyttet til nedkjøling av produktene, men i hovedsak til drypp/luft som medfører mindre utslipp til sjø. Det skal benyttes en lukket glykol-sløyfe som kjøler ned nettvannet som overrisler krabbene, som filtreres i sløyfen jevnlig hele dagen. Dette innebærer minimal kontakt og mindre utslipp.
- I tillegg er det er det lagt opp til å sile vannet gjennom en betydelig mindre rist (1x1mm rist) som også gjør at utslippet blir minimalt, og utslippet blir uten rester av organisk fast stoff. Hos fiskeforedlingsvirksomheter brukes vanligvis rist med betydelig større masker (ofte 8mm X 8mm).
- Det skal benyttes et helt nytt vaskeanlegg av typen lavtrykkanlegg. Dette benytter mindre kjemikalier og mindre vann sammenlignet med tilsvarende virksomheter.
- Det skal også benyttes ny teknologi som innebærer at det blir mindre restavfall, og hvor det som oppstår av restavfall vil samles opp å leveres til prosessering.
- Det er lagt solcellepanel på tak. Dette har en dobbelteffekt ved at Åkra Sjømat vil produsere en del av eget EL-behov, samt at panelet har en kjølede effekt i lokalene på sommers tid, da Åkra Sjømat ellers måtte ha brukt mye energi på å kjøle ned produksjonslokalene.
- Åkra Sjømat er et pilotanlegg med tanke på ventilasjon ettersom virksomheten vil ha radikalt bedre luftutskifting og lav fuktighet i forhold til lignende produsenter. Dette vil redusere helse-/lungeplager pga. mindre aerosoler i inneklime.
- Åkra Sjømat er i gang med bærekraftsertifisering, MSC, som vil sertifisere begge fabrikkene på Hitra og Haugesund, samt hele fisket etter taskekrabbe i Norge. Denne er ventet ferdig i juni 2024.
- Åkra Sjømat skal benytte CO₂ som kjølemiddel for ventilasjon og krabbekjøler i stedet for ammoniakk, noe som gir en renere profil.

Totalt sett innebærer dette at både kjemikalieforbruk og vannforbruk blir betydelig mindre enn hos referansefabrikken. Dette innebærer altså at utslippet også reduseres betraktelig, både i innhold og i mengde. Fabrikken gjenbraker damp via væskeskiller til intern bruk oppvarming av bygget. Derfor vil mengde utslipp og lukt være mindre enn på Hitra. I tillegg brukes det annen teknologi på kjøling av krabben enn på Hitra, noe som innebærer mindre damp og mindre utslipp.

4 Vedtaket er ugyldig som følge av materielle feil

4.1 Innledning

Etter vår vurdering er vedtaket beheftet med materielle feil ved at;

- Statsforvalteren har lagt til grunn at den samlede luktbelastningen er for stor på Husøy og tillater ikke ny industri
- Statsforvalteren har på feilaktig grunnlag lagt til grunn at utslippet fra virksomheten er i strid med vanndirektivet.
- Det er lagt til grunn uriktige opplysninger om virksomhetens forbrenningsanlegg
- Det er ikke foretatt en avveining av fordeler kontra ulemper ved virksomheten
- Det foreligger ikke «særlige forhold» og virksomheten skulle være regulert etter standardkravene i forurensningsforskriften kapittel 26.

Disse punktene er redegjort for i **punkt 4.2 til 4.7**.

4.2 Luktproblematikken på Husøy/Karmsund havn

4.2.1 Innledning

Statsforvalteren har i avslaget konkludert med at den totale luktbelastningen fra Husøy ikke kan økes basert på en helsekonsekvensutredning gjennomført av Norconsult AS («**Norconsult**») på oppdrag fra Karmøy kommune. Statsforvalteren har også lagt vekt på naboenes opplevelser av lukt innmeldt i klageportalen. Etter vår vurdering bygger Statsforvalterens vurderinger på uriktig faktum. Statsforvalteren synes heller ikke å ha vektlagt at Åkra Sjømats luktslipp samlet sett bidrar svært lite til den totale luktbelastningen fra Husøy. Dette blir redegjort for i det følgende.

4.2.2 Statsforvalterens vurdering av Helsekonsekvensutredningen er ikke dokumentasjon på at den totale luktbelastningen ved Husøy ikke kan økes

Statsforvalteren har som nevnt konkludert med at den totale luktbelastningen fra Husøy ikke kan økes basert på en helsekonsekvensutredning gjennomført av Norconsult på oppdrag fra Karmøy kommune. Bakgrunnen for helsekonsekvensutredningen er at Karmøy kommune ønsket å få oversikt over det totale bildet av miljøfaktorer som boligområder nær industriområdet på Husøy kan påvirkes av (støy, lukt, lys, støv). Undersøkelsen er basert på et utvalg på 5108 innbyggere, hvorav 1767 personer ble invitert til intervju og 400 personer responderte. De 400 respondentene fordeler seg på 243 personer i nærheten av Husøy, mens 157 personer i referanseområder, jf. rapporten pkt. 4.2-4.4.

Statsforvalteren har i punkter opplistet på side 6 og 7 i vedtaket trukket frem resultater fra helsekonsekvensvurderingene, og konkluderer deretter i avslaget med:

«Statsforvalteren vurderer at helsekonsekvensutredningen dokumenter at den totale luktbelastningen medfører utfordringer for befolkningen, og Statsforvalteren konkluderer med at den totale luktbelastningen ved Husøy ikke kan økes.»

Norconsult har imidlertid i helsekonsekvensvurderingen konkludert med følgende:

«Det er grunn til å tro at området samlet sett vil tåle mer utbygging. Dette vil gi mer lukt og støy, men så lenge utslippene er lave og riktig plassert, samt plasseres og dempes mest mulig for støyen, vil grenseverdier overholdes.»

Dette innebærer altså at Statsforvalteren, uten å foreta noen inngående analyse av helsekonsekvensutredningen, har lagt til grunn en annen konklusjon enn hva Norconsult selv har lagt til grunn.

I alle tilfeller har Helsekonsekvensutredningen flere svakheter og kan etter vår vurdering ikke benyttes som dokumentasjon på at den totale luktbelastningen ikke kan økes.

Det er en rekkes forhold ved helsekonsekvensutredningen som gjør at den ikke kan brukes til det formål Statsforvalteren i Rogaland har gjort i avslaget:

1. Undersøkelsen er ikke basert på et representativt utvalg. Spørreundersøkelsen er sendt til et tilfeldig utvalg. Det kan stilles spørsmål ved om personer som mener å ha motiver for å klage vil ha større motivasjon for å akseptere en invitasjon. Dette fremgår også av akseptgrad mellom referanseområdet og området rundt Husøy. I referanseområdet har 16% takket ja til å delta, mens det i områdene rundt Husøy er 31% som har takket ja til å delta. Det er grunn til å tro at den økte akseptgraden skyldes personer som har spesielle motiver for å få fremmet sine synspunkter. Når undersøkelsen dermed rapporterer at 35% av befolkningen kjenner lukt, gir ikke dette et riktig bilde. Det reelle tallet er dermed svært mye lavere. Dette gjør det umulig å trekke kvantitative konklusjoner basert på dataene i undersøkelsen.
2. Helsekonsekvensvurderingen viser til at noen få enkelte husstander står for de aller fleste klagen som er registrert i portalen TOM, men dette er ikke tatt hensyn til ved gjennomføring av helsekonsekvensundersøkelsen. Pga. metoden som er benyttet kan det ikke utelukkes at flere personer fra samme husstand har deltatt i spørreundersøkelsen, noe som svekker resultatet av undersøkelsen betraktelig.
3. Av respondentene i sone 1, er det 68 personer som svarer mer detaljert på hva de opplever som utfordrende med nærheten til industriområdet. Eksemplene gjengitt fra Norconsult viser at dette ikke kun dreier seg om lukt, men også støy, sprengningsarbeid, lyd fra båter, trafikk, mangel av natur, støv, rotter, mekanisk verksted, dårlig veikommunikasjon og eksos fra industrimaskiner nevnes.
4. Undersøkelsen tar ikke for seg hvordan opplevde luktplager også påvirkes av de andre miljøfaktorene. Når det er mye plager fra støy, lys, støv og annet, vil dette gjøre befolkningen mer sensitiv for lukt (krysssensitivitet). Videre er det kjent at befolkning som har vært plaget av lukt sensitiveres og fortsatt "plages", selv om lukten blir borte eller reduseres. På Husøy er det en historikk med luktplager som fortsatt kan prege resultatene i slike undersøkelser, selv om industrien i dag har gjort vesentlige forbedringer.

Det må også nevnes at det i helsekonsekvensvurderingen ikke er konkludert med at luktproblematikken er av slik karakter at det bør sette en stopper for videre næringsutvikling i på Husøy/Karmsund havn. Om lukt konkluderer rapporten tvert imot med at:

«Dersom det skal etableres ny virksomhet med luktutslipp, bør nye spredningsberegninger gjøres i forkant og være med på å legge føringer for å minimere påkjenningen hos naboene»

Det er dermed på feilaktig grunnlag at Statsforvalteren konkluderer med at «helsekonsekvensutredningen dokumenter at den totale luktbelastningen medfører utfordringer for befolkningen». Det synes derfor som at Statsforvalteren i Rogaland har foretatt sin egen tolkning av helsekonsekvensvurderingen, og sett bort fra de vurderinger som er foretatt av Norconsult.

Vi kan ikke se at Statsforvalteren har lagt vekt på helheten i helsekonsekvensutredningen. Det må i alle tilfeller tas hensyn til flere aspekter i utredningen. Blant annet fremgår følgende om den generelle trivselen:

«Den generelle trivselen i nærområdene til Husøy er svært høy med 92 % av 150 respondentene i sone 1 og 89 % av 93 respondentene i sone 2 som svarte at de trives svært godt eller ganske godt.»

Etter vår vurdering tjener ikke helsekonsekvensutredningen som dokumentasjon på at den totale luktbelastningen ikke kan økes. Tvert imot utgjør helsekonsekvensutredningen dokumentasjon på at industriområdet på Husøy kan videreutvikles.

4.2.3 Innmeldte henvendelser i klageportalen TOM gir ikke riktig bilde av naboenes opplevelse av lukt

Statsforvalteren har konkludert med at naboenes opplevelse av lukt innmeldt i klageportalen TOM innebærer at etablering av ny aktivitet som har luktutslipp ved Husøy ikke kan tillates. I avslaget fremgår det at Statsforvalteren «(...) regulerer lukt av hensyn til omkringliggende naboer. Som følge av dette må vi derfor legge vekt på naboene sin opplevelse av lukt når vi vurderer etablering av ny aktivitet som har luktutslipp ved Husøy.»

Statsforvaltere synes å ha sett bort fra spredningsberegninger og luktmålinger i området, og utelukkende lagt vekt på innmeldte henvendelser i klageportalen.

Som et bilde på naboenes opplevelse av lukt har Statsforvalteren vist til et stort antall klager i klageportalen TOM. Det må imidlertid være klart at registrerte klager i klageportalen ikke gir et riktig bilde av hvordan naboene opplever lukt.

Bakgrunnen for at det er etablert en klageportal – et system for tilbakemeldinger – er fordi det iht. Miljødirektoratet veileder om lukt, TA-3019, er lagt vesentlig vekt på at bedrifter skal sikre en god toveis dialog med naboer for å redusere konflikt og opplevde plager. Tilbakemeldinger fra naboer skal være et viktig hjelpemiddel for bedriftenes arbeid med kontinuerlig forbedring. Bedrifter på Husøy har også dette som krav i sine utslippstillatelser. Bedriftene på Husøy har implementert anbefalingene i luktveilederen og i tillatelsene fullt ut og lagt til rette for effektiv og svært lettvinnt registrering av tilbakemeldinger. Som en direkte følge av dette er det registrert mange saker.

Formålet med slike registreringer er å sikre at bedriftene mottar informasjon som bidrar inn i arbeidet med kontinuerlig forbedring, samt å legge til rette for toveis dialog. Antall saker henger sammen med hvor enkelt det er å registrere henvendelser og ikke med eksponering for lukt. Statsforvalteren presiserer selv at klagen også gjelder andre forhold enn lukt, noe som i seg selv er

en indikasjon på at antall klager ikke kan brukes til å få en forståelse av i hvilken grad lukt er et problem fra Husøy.

Åkra Sjømat har fått innsyn i sakene som er rapportert i portalen TOM. Siden 2018 er det registrert 1815 tilbakemeldinger som representerer 1175 timer. Dataene viser at noen få områder/eiendommer står for de fleste sakene. De 5 mest aktive områdene/eiendommene står for 50% av meldingene. Dersom vi legger til grunn at akseptabel luktbelastning er 1% av timene i en måned finner vi følgende resultater:

- I 2019 var det 5 måneder med overskridelser
- I 2020 var det 3 måneder med overskridelser
- I 2021 var det 1 måned med overskridelser
- I 2022 var det ingen måneder med overskridelser
- I 2023 er det ingen måneder med overskridelser

De observerte overskridelsene er uansett ikke statistisk signifikante, fordi det er betydelig antall falske positive rapporteringer.

Det store antall tilbakemeldinger som er registrert er følgelig ikke et mål på lukteksponering, men heller et resultat av et effektivt og enkelt verktøy for å hente inn informasjon som bedriftene kan bruke i forbedringsarbeidet. I alle tilfeller er det ikke tvil om at antall klager er redusert betraktelig de siste årene. På generelt grunnlag, når man gjennomgår henvendelsene finner man også henvendelser som ikke engang uttrykker misnøye.

Det er også slik at det kan være andre kilder til lukt enn industrien som foranlediger en henvendelse i klageportalen. Eksempelvis kan lukt fra kommunens avløpsrensaneanlegg/pumpestasjoner eller sigevann fra søppelbiler i prinsippet utgjøre grunnlag for innmelding av henvendelse.

Ved analyse av dataene i TOM finnes det uansett kun noen få områder der frekvensen på registreringer overskrider det som anses som akseptabel luktbelastning (1% av tiden). Disse områdene viser betydelig andel (8-15%) med falske positive registreringer. Dette er saker der vindretning viser at industrien på Husøy ikke er årsak til lukten. Så høy andel falske positive gjør at de rapporterte overskridelsene ikke er statistisk signifikante.

Etter vår vurdering kan ikke innmeldte saker i klageportalen TOM tillegges den vekt som Statsforvalteren har gjort i sin vurdering. Statsforvalteren har ikke grunnlag for å konkludere med at antall henvendelser i klageportalen TOM utgjør et kvantitativt riktig bilde av naboers opplevelse av lukt fra Husøy.

4.3 Åkra Sjømats vurdering av den samlede luktbelastningen på Husøy

Statsforvalteren har basert sine konklusjoner om lukt på feil grunnlag. Dokumentasjonen som finnes knyttet til lukt kan ikke tolkes dithen at det ikke kan tillates ny industri med et minimalt luktutslipp. Etter vår vurdering tilsier de faglige vurderingene at luktutslippet fra Åkra Sjømats virksomhet kan tillates.

Vi minner om at det finnes to faglige vurderinger av dette, inntatt som vedlegg til denne klagen:

- Norconsult; Helsekonsekvensutredning Husøy - Luktnotat, datert 9. september 2022 **(vedlegg 1)**
- PurEnviro; Samlet vurdering av luktutslipp, 29. november 2022 **(vedlegg 2)**

Slik vi oppfatter Statsforvalterens vurdering har de sett bort fra de målingene og faglige vurderingene som finnes av luktutslippet fra Husøy og Åkra Sjømats virksomhet.

Som tidligere nevnt har Norconsult på oppdrag fra Karmøy kommune utført en helsekonsekvensutredning om lukt, som viser at det mest eksponerte området (Våge) har en samlet lukteksposering på 0.5-0.75 ouE/m³. Luktbidrag fra Åkra Sjømat i dette området er beregnet til å være 0.1 ouE/m³. Samlet belastning blir derfor fortsatt lav og på et akseptabelt nivå.

I vurderingen «Samlet vurdering av luktutslipp» fra PurEnviro av 29. november 2022 viser spredningsberegninger på stedet at lukt fra anlegget ikke ventes å nå bebyggelse utenfor industriområdet i merkbar grad.

Disse resultatene tilsier at luktutslippet fra Åkra Sjømat ikke vil føre til merkbar økning i totalbelastningen fra industriområdet på Husøy. Det presiseres igjen at dette er emisjonsmålinger foretatt fra vesentlig større fabrikk på Hitra, og med en eldre teknologi enn Åkra Sjømat. For Åkra Sjømats virksomhet vil som nevnt luktutslippet også reduseres sammenlignet med referansefabrikken. Fabrikken gjenbraker damp, via væskeskiller, til internt for bruk oppvarming av bygget. Derfor vil luktutslippet fra Åkra Sjømats virksomhet være mindre enn de konservative anslagene som er benyttet i søknaden.

Det faglige grunnlaget fra eksperter innen lukt knyttet til både Åkra Sjømats utslipp og den samlede luktebelastningen konkluderer med at oppstart av Åkra sjømats virksomhet bør tillates, og at lukteksposeringen ikke er over grenseverdien.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om Statsforvalteren ser bort fra spredningsberegningene fra både PurEnviro og Norconsult, med den begrunnelse at det er feilmarginer i målingene. Statsforvalteren synes å legge til grunn at helsekonsekvensvurderingene og innmeldte henvendelser i klageportalen gir et mer troverdig bilde av luktproblematikken i Husøy. Etter vårt syn er dette klar uriktig forståelse av faktum.

Statsforvalteren har ikke tatt i betraktning den historikk som har vært knyttet til lukt fra industrien i Husøy/Karmsund havn. Det er på det rene at det har vært problemer med lukt fra noen av de andre virksomhetene. Ved en nærmere gjennomgang av tilsynsrapporter fra inspeksjoner foretatt de siste årene (tilgjengelig på norskenull.no) er det grunn til å tro at dette skyldes avvik fra normal drift hos enkelte virksomheter. Dette kan også forklare hvorfor den subjektive oppfatningen av lukt ikke er fanget opp i målingene foretatt i området. Det er imidlertid slik at flere av avvikshendelsene som sannsynligvis har forårsaket luktutslipp nå er håndtert og rettet opp i. Nedgangen i lukt må sees i sammenheng med luktreducerende tiltak som er iverksatt. Blant annet har Karmsund Protein AS utvidet renseanlegget sitt og bygget en høyere skorstein, samt innført interne risikoreducerende tiltak.

Flere av virksomhetene har i tillegg endret sine driftsrutiner slik at dårlig råstoff blir satt i produksjon på tidspunkter hvor det sjenerer færrest naboer. Statsforvalteren viser til at nedgangen i henvendelser skyldes nedgang i produksjon. Dette er imidlertid ikke hele forklaringen; Produksjon av fiskemel lukter minst når produksjonen er stabil, og råstoff er ferskt og har bra kvalitet. Ved lite tilgang på råvarer (som det har vært det siste året) blir det oftere oppstart og avbrudd, og råstoff blir potensielt lagret lengre for å akkumulere tilstrekkelig behov. Konsekvensen er at det har vært større risiko for lukt det siste året, nettopp fordi råstoff blir lagret lenger eller at fabrikkene starter og stopper hyppigere. Imidlertid har antall klager gått ned på tross av lite produksjon, ikke på grunn av dette. Etter vår vurdering er dette et klart uttrykk for at industrien på Husøy har gjort betydelig forbedringer.

Helsekonsekvensutredningen ble gjennomført i mai 2022, og bare siden da har det vært en reduksjon i antall innmeldte henvendelser.

I vurderingen av den totale luktbelastningen fra industribedriftene på Husøy må man se hen til luktproblemtikken over flere år som lukt de siste årene, som også påvirker hvordan luktutslippene oppfattes av naboer osv.

Samlet sett er vår vurdering at Statsforvalteren uriktig har sett bort fra det som finnes av faglige vurderinger av lukt fra Husøy og virksomheten til Åkra Sjømat. I tillegg er helsekonsekvensutredningen feiltolket som dokumentasjon på at luktbelastningen fra Åkra Sjømat ikke kan tillates, og antall innmeldte saker i klageportalen TOM er på feilaktig grunnlag benyttet som et bilde på hvordan naboene oppfatter luktsituasjonen.

I totalvurderingen har Statsforvalteren ikke lagt vekt på den historikken som er knyttet til lukt i Husøy og Karmsund havn, sett i lys av den positive utviklingen de siste årene hvor det har blitt implementert en rekke luktrisikoreduserende tiltak. Samlet sett er dette feil som medfører at Statsforvalterens vedtak må anses ugyldig.

4.4 Utslipet fra Åkra Sjømat er forenelig med vannforskriften

4.4.1 Innledning

Statsforvalteren viser i avslaget til at Åkra Sjømats virksomhet ikke kan starte opp fordi vilkårene for å gi tillatelse til ny aktivitet etter vannforskriften ikke er oppfylt.

Etter vår vurdering lider vedtaket av flere feil når det kommer til konklusjonen om at vannforskriften er til hinder for å godkjenne det omsøkte tiltaket. Statsforvalteren har i avslaget konkludert med at vilkårene i vannforskriften er til hinder for å tillate foredlingsvirksomheten. I begrunnelsen er det vist til forbudet mot å godkjenne tiltak som fører til at miljømål ikke nås eller forringelse av tilstand, jf. vannforskriften § 12 første ledd. Det er imidlertid ikke mulig å lese ut av vedtaket om Statsforvalteren mener tiltaket vil medføre at miljømål ikke nås, at tilstanden vil forringes, eller begge deler. Tvert imot synes det som at Statsforvalteren kun har foretatt en vurdering av om tiltaket vil oppfylle vilkårene i unntaksbestemmelsene i vannforskriften § 12 første ledd bokstav a) eller b). Dette utgjør etter vår vurdering en saksbehandlingsfeil, dette er nærmere redegjort for i **punkt 5.2.**

Opplysninger om utslippet fra Åkra Sjømats virksomhet fremgår av søknaden med diverse presiseringer i punkt 3 i denne klagen.

Som det fremgår i punkt 3 har det ikke vært mulig å angi nøyaktig utslipp til vann ettersom virksomheten benytter ny og bærekraftig teknologi, hvor det ikke finnes riktige erfaringstall. Det er imidlertid likevel på det rene at fabrikken til Åkra Sjømat vil ha et relativt lite utslipp av vann, som det er redegjort for i søknaden fra september 2022.

Fra søknaden fremheves at det legges opp til størst mulig gjenbruk av vann, men det er usikkerhet knyttet til design av det nye prosessanlegget. For å være på den sikre siden er det anslått utslipp til 10m³/h som snittverdi når det er drift. Utslipet vil renses gjennom fettavskiller og sil med 1mm åpninger før utslipp til kommunal ledning, der det vil blandes med ca. 1 500m³/h annet vann og slippes ut i Karmsundet på 28¹m dyp.

¹ Opplysningen er hentet fra sjøkart

Som det fremgår i søknaden vil pH-verdiene ved normal drift ligge nær vanlig sjøvann med 7.9 - 8.1. Temperaturene er ventet å være 8-10°C. Etter at produksjonen er i gang vil nødvendige analyser av utslippet utføres. Det er utarbeidet et måleprogram som beskriver hvordan utslippene til vann skal måles. Utslippene vil ikke inneholde stoffer som er på den norske prioritetslisten over miljøgifter, listen over prioriterte stoffer i vannforskriften vedlegg VIII, listen over vannregionspesifikke stoffer, kandidatlisten eller godkjeningsordningen i Reach-forordningen. Det inneholder heller ikke stoffer som er akutt giftige, bioakkumulerende eller tungt nedbrytbare.

Eventuelle utslipp av oljeholdig avløpsvann vedlikehold eller lignende vil fanges opp av fettutskiller. Det er oppsamlingskar på IBC-containere og fat på anlegget for å fange opp eventuelle lekkasjer eller overfylling.

Utslipet knytter seg til organisk materiale av marin opprinnelse. Det er vært lite og slippes ut på dypt vann i hovedstrømmen i Karmsund. Det er vanskelig å se for seg at utslippet vil ha nevneverdige negative konsekvenser for den økologiske tilstanden i Karmsund.

4.4.2 Utslipet innebærer ikke at tilstanden forringes eller miljømål ikke nås, jf. vannforskriften § 12 første ledd

Det følger av en antitetisk tolkning av ordlyden «selv om» i vannforskriften § 12 første ledd at ny aktivitet eller nye inngrep *kan* gjennomføres når dette ikke hindrer at miljømålene nås, eller ikke medfører at tilstanden forringes. Tilsvarende forståelse er lagt til grunn i punkt 2.3 i «Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 – med presisering», utarbeidet av Klima- og miljødepartementet, datert 9. juli 2021. Resultatet av manglende årsakssammenheng mellom tiltak og de nevnte konsekvensene er at vannforskriften ikke kommer til anvendelse for det aktuelle tiltaket.

Det er som nevnt uklart om Statsforvalteren har konkludert med at virksomheten vil være i strid med vannforskriften § 12 fordi den vil medføre en forringelse av tilstanden, eller fordi den vil medføre at miljømål ikke oppnås. Etter vår vurdering foreligger ikke omstendigheter som tilsier at utslippet fra virksomheten vil ha slike konsekvenser for vannforekomsten Karmsundet-Kopervik 0242040102-C.

For det første foreligger ikke holdepunkter eller faglig grunnlag som tilsier at **utslippet fra Åkra Sjømat medfører at miljømålene ikke nås**. Miljømålene for vannforekomsten er «god» for kjemisk og økologisk tilstand, og tilstanden er i dag «dårlig» og «moderat» når det kommer til hhv. kjemisk og økologisk tilstand. Frist for å oppnå miljømålene er satt til 2027-2033.

For spørsmålet om foredlingsvirksomheten i det hele tatt faller inn under bestemmelsen, er det avgjørende etter ordlyden i vannforskriften § 12 om foredlingsvirksomheten «medfører» at miljømålene ikke nås. Med andre ord må foredlingsvirksomheten kunne være årsak til at miljømålene ikke nås, for at søknaden fra Åkra Sjømat skal avslås pga. manglende miljømåloppnåelse.

Det aktuelle utslippet som er relevant å vurdere ifm. om vannforskriften § 12 kommer til anvendelse i denne saken, er prosessvannet som vil stamme fra prosessering av krabber. Utslipet vil være begrenset og skal renses før utslipp. Statsforvalteren har selv lagt til grunn at utslippet vil være «svært lite» sammenlignet med eksisterende bedrifter på Husøy. Til tross for det svært begrensede utslippet, synes Statsforvalteren å legge avgjørende vekt på at «utslipp av prosessvann fra bedriften [vil] medføre tilførsel av organiske stoffer til resipienten» i sin vurdering av at tiltaket vil være i strid med vannforskriften § 12.

Det er ikke spor av at Statsforvalteren har foretatt noen nærmere vurdering av *hvordan* utslippet vil medføre at miljømålene ikke vil nås, herunder om det er miljømål knyttet til økologisk eller kjemisk

tilstand som ikke vil nås. Det er da heller ikke begrunnet hvordan utslippet vil påvirke kvalitetselementer eller støtteparametere som inngår i fastsetting av økologisk tilstand.

Utslippene fra Åkra Sjømat vil ikke inneholde stoffer som er på den norske prioritetslisten over miljøgifter, listen over prioriterte stoffer i vannforskriften vedlegg VIII, listen over vannregionspesifikke stoffer, kandidatlisten i REACH eller godkjenningsordningen i REACH. Utslipp fra foredlingsvirksomheten vil da ikke ha innvirkning på kjemisk tilstand.

Tiltaket vil heller ikke hindre at miljømålet om god økologisk tilstand nås. Åkra Sjømat har anslått utslipp av mengde organisk materiale som kan brytes ned kjemisk (KOF) til 13 tonn/år. Til sammenligning har Åkra Sjømat anslått at KOF-utslippene til vannforekomsten fra eksisterende virksomheter til å være:

- Seagarden AS: 50 tonn/år
- Karmsund Protein AS: 292 tonn/år
- Karmøy kommune: 221 tonn/år
- Pelagia AS: 329 tonn/år
- BioMar AS: 876 tonn/år
- Dupont Nutrition Norge AS: 6 000 tonn/år

Se for øvrig også anslag for utslipp for utslipp til vann, utarbeidet av PurEnviro. **(vedlegg 3)**

Det estimerte KOF-utslippet fra foredlingsvirksomheten til Åkra Sjømat vil altså være helt ubetydelig sammenlignet med utslippene fra tilsvarende eksisterende virksomheter ved vannforekomsten.

Som det fremgår i søknaden vil utslipp renses gjennom en fettavskiller og sil med åpning på 1x1 mm. Det vil derfor ikke være risiko for utslipp av oljeholdig eller fettholdig avløpsvann fra vedlikehold og lignende til vannforekomsten. Tilsvarende vil fettavskiller og sil sørge for reduksjon av potensielle utslipp av stoffer fra prosessvann ned til et akseptabelt nivå, holdt opp mot sannsynligheten for at vannforekomsten vil oppnå miljømålet om «god» økologisk tilstand i løpet av planperioden.

Heller ikke vannmengde, pH-verdiene eller temperatur på utslippene vil påvirke vannforekomsten i særlig grad. Åkra Sjømat vil dessuten gjennomføre målinger og analyser i tråd med gjeldende krav av utslipp etter at produksjonen er satt i gang.

Utslippet vil heller ikke ha andre konsekvenser som medfører at miljømålene ikke nås.

Det er heller ingen forhold som tilsier at **utslippet vil forringe tilstanden i vannforekomsten**. På bakgrunn av utslippets begrensede omfang og ubetydelige innhold vil det heller ikke «medføre» noen forringelse av tilstandsklasser, hverken økologisk eller kjemisk. Det vises til redegjørelsen ovenfor om fraværende konsekvenser av tiltaket. Statsforvalterens vurdering fremstår for øvrig som vilkårlig.

Etter vår vurdering kommer ikke vanndirektivet til anvendelse på det omsøkte tiltaket, da det verken vil føre til forringelse av økologisk eller kjemisk tilstand.

Åkra Sjømat arbeider parallelt med å innhente ytterligere relevante faglige vurderinger av utslippets påvirkning på resipienten.

4.4.3 Tiltaket er uansett lovlig etter vannforskriften § 12

Under forutsetning av at tiltaket medfører at miljømål ikke nås, eller at tilstanden forringes, anføres det at tiltaket uansett er lovlig da det oppfyller vilkårene i vannforskriften § 12 første ledd bokstav a.

Tiltaket oppfyller videre vilkårene i vannforskriften § 12 annet ledd, på grunnlag av at;

- alle praktiske gjennomførbare tiltak er satt inn for å begrense negativ utvikling i vannforekomstens tilstand,
- samfunnsnyttene av de nye inngrepene eller aktivitetene er større enn tapet av miljøkvalitet, og
- hensikten med tiltaket ikke med rimelighet kan oppnås med andre midler som er miljømessig vesentlig bedre, på grunn av manglende teknisk gjennomførbarhet eller uforholdsmessige kostnader.

Dersom Statsforvalteren fastholder at utslippet medfører at miljømålene ikke nås eller at tilstanden forringes, jf. forrige avsnitt, bes det om at Åkra Sjømat får anledning til å kommentere dette og utdype vurderingen etter vannforskriften § 12.

4.4.4 Videre arbeid med forholdet til vannforskriften

Som nevnt vil Åkra Sjømat parallelt arbeide med å innhente ytterligere relevante vurderinger av utslippets påvirkning på resipienten. Dette har ikke vært mulig innenfor klagefristen på tre uker. Vi er av den klare oppfatning at dokumentasjonen som finnes i saken ikke tilsier at utslippet er i strid med vannforskriften. I alle tilfeller bør forholdet til vannforskriften opplyses og utredes bedre. Dette må etter vår vurdering gjøres i tett dialog med Statsforvalteren.

Dersom Statsforvalteren i Rogaland fastholder sine synspunkter og vurderinger etter vannforskriften bes det om at Åkra Sjømat får anledning til å kommentere Statsforvalterens vurderinger før saken sendes over til klagebehandling hos Miljødirektoratet. Det er i så fall ønskelig å utdype/kommentere vurderingen etter vannforskriften § 12., jf. forrige avsnitt.

4.5 Statsforvalterens vurdering av utslipp fra forbrenningsanlegg

Statsforvalteren skriver i avslaget at Åkra Sjømats forbrenningsanlegg forutsetter en tillatelse, jf. forurensningsforskriften § 27-5 siste ledd.

Åkra Sjømat har gjennomgått opplysningene som fremgår av søknaden fra september 2022 og enkelte av disse er upresise. Det stemmer som Statsforvalteren opplyser at informasjonen i søknaden er inkonsekvent. Etter vår vurdering tilsier kravet om forsvarlig saksbehandling og utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 at Statsforvalteren skulle opplyst saken bedre, og bedt Åkra Sjømat om å rette opp i feil/inkonsekvens i søknaden.

Riktig informasjon om forbrenningsanlegget er at det elektriske inntaket er på 2 MW. Reelt forbruk blir mindre. Dampkjel er på 3 MW og denne fyres med gass.

Totalt installert effekt utgjør 5MW.

Vedlagt følger spredningsberegninger på NO₂ (røykgass) fra en 3MW dampkjel, utarbeidet av PurEnviro 29. juni 2023 og i samsvar med forurensningsforskriften § 27-8. **(vedlegg 4)**

Fra vedlagte spredningsberegning følger:

«Modelleringen viser at høyeste bidrag på bakkenivå er 55 µg/m³, noe som gir en konsentrasjon 79 µg/m³ inne på industriområdet. Verdiene er lavere enn grenseverdien i forskriften (100 µg/m³) og lavere enn anbefalt grense fra FHI. Det er ingen områder utenfor industriområdet med konsentrasjon over anbefalt grenseverdi (50 % regel) i veileder M-980.»

Veilederen M-980 beskriver hvordan skorsteinshøyder skal tilpasses utslipp fra forbrenningsanlegg. Utslipet vurderes mot kravene i forurensningsforskriften kapittel 7. I Miljødirektoratets veileder m413 slås det fast at kapittel 7 ikke gjelder inne på industriområder:

«Luft i tunneler, parkeringshus o.l. anses i denne sammenheng ikke som utendørs luft og omfattes derfor ikke av forskriftens virkeområde. Utendørs luft inne på industriområder omfattes heller ikke av denne forskriften.»

Utslippene er da innenfor de grenseverdier som fremgår av § 27-11 og vedlegg 2 del 2 til forurensningsforskriften kapittel 27.

Etter vår vurdering oppfyller nå søknaden supplert med klagen kriteriene som følger av melding om oppstart av virksomhet, jf. forurensningsforskriften kap. 27 jf. vedlegg 1, slik at forbrenningsanlegget kan driftes i tråd med forurensningsforskriften kapittel 27.

4.6 Det er ikke foretatt en avveining av fordeler kontra ulemper

Statsforvalteren har i avslaget kun pekt på at det omsøkte anlegget vil medføre nye arbeidsplasser ved Husøy, og bedriften produserer produkter som er etterspurt i markedet, og at anlegget bidrar til utvikling av industriområdet på Husøy. Utover dette har ikke Statsforvalteren redegjort for fordelene ved virksomheten, og det fremgår ikke hvordan de forurensningsmessige ulempene ved virksomhetene er vurdert i forhold til fordelene.

Når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkårene etter § 16, skal det legges vekt på de *«forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre»* jf. forurensningsloven § 11 femte ledd.

Etter vår vurdering er ikke fordelene ved Åkra Sjømats virksomhet synliggjort og tillagt vekt i denne saken.

Det er flere viktige forhold som er relevant etter vurderingen Statsforvalteren skal foreta etter forurensningsloven § 11:

- Statsforvalteren har i avveiningen ikke vektlagt at virksomheten er på linje med regjeringens uttrykte ønske om å bidra til størst mulig samlet bærekraft, verdiskapning og sysselsetting i havnæringene, jf. regjeringens oppdaterte havstrategi «Blå muligheter» fra 2019. Her fremheves at havets ressurser er viktige for nasjonal verdiskapning og at utnytting av naturressurser skal gi positive ringvirkninger i lokalsamfunnene. Regjeringen understreker betydningen av en konkurransekraftig sjømatindustri og det fremgår at regjeringen vil *«legge til rette for økt bearbeiding av sjømat i Norge og arbeide for økt verdiskapning fra marint restråstoff»*. I strategien fremheves Norges rolle og kompetanse på bærekraftig produksjon av sunn og trygg mat fra havet, og det fremgår at regjeringen *«arbeider for å styrke sjømatens rolle i et matsikkerhets- og ernæringsperspektiv både nasjonalt og globalt»*.
- Åkra Sjømats bidrag til sysselsetting er heller ikke tillagt særlig vekt i avslaget. Det presiseres at Rogaland er i en særstilling når det gjelder arbeidsplasser, og særlig da arbeidsplasser som

må omstilles. Rapporten «Ringvirkninger av olje- og gassnæringens aktivitet i 2019» fra Menon Economics peker tydelig på hvorfor grønn omstilling får store konsekvenser spesielt i Rogaland. Det er derfor svært viktig at det i denne regionen etableres og videreutvikles arbeidsplasser dersom arbeidskraften og kompetansen skal beholdes. Åkra Sjømats virksomhet på Husøy vil medføre at Åkra Sjømat øker fra dagens 20 til 50 ansatte. I tillegg har 60 fiskere allerede inngått leveringsavtale med Åkra Sjømat. Tiltaket får dermed en betydelig, direkte sysselsettingseffekt.

- Åkra Sjømat har etablert sin virksomhet på Husøy som er, og har vært, et viktig satsingsområde for Karmøy kommune og regionen. Aktiviteten på området spiller en viktig rolle for lokal og regional verdiskapning. Fiskerihavnen på Husøy er i dag en av de største og viktigste i Norge. Husøy-området er regnet som et av de viktigste næringsområdene i Rogaland og på Vestlandet, spesielt innenfor industri rettet mot akvakultur og fiskeri. Senest i Regionalplan for grønn industri, vedtatt av Fylkestinget i Rogaland 14. juni 2023, er Husøy pekt på som et regionalt prioritert industriområde.

Tilsvarende får Statsforvalterens avslag svært stor økonomisk betydning for Åkra Sjømat som har investert 150 MNOK i Norges mest moderne krabbefabrikk, i tråd med regjeringens oppdaterte havstrategi og som et viktig bidrag i næringsutviklingen på Husøy. Oppføringen av anlegget har for øvrig fått nødvendige tillatelser etter plan- og bygningsloven.

4.7 Det foreligger ikke særlige forhold og det kan ikke kreve søknad om utslippstillatelse

I denne saken foreligger ikke særlige forhold jf. forurensningsforskriften § 26-2 andre ledd, og Åkra Sjømats virksomhet skal reguleres etter standardkravene i forurensningsforskriften kap. 26.

Vårt prinsipale syn er at det i denne saken ikke foreligger «særlige forhold» som innebærer at det kan kreves søknad etter forurensningsloven § 11, jf. forurensningsforskriften § 26-2.

Statsforvalterens har adgang til å gi særskilt tillatelse til fiskeforedlingsbedrifter, herunder stille andre vilkår enn standardkravene i forurensningsforskriften kapittel 26, i de tilfeller det foreligger «særlige forhold», jf. § 26-2. Dette gjør seg imidlertid ikke gjeldende for fiskeforedlingsbedriften til Åkra Sjømat. Den normale virksomheten til en fiskeforedlingsbedrift er tillatt etter forurensningsforskriften kapitel 26, noe som også gjelder et normalt og påregnelig luktutslipp og utslipp til resipient, som direkte er omhandlet i forskriftens kapittel 26.

I dette tilfellet er det foretatt grundig emisjonsmålinger som viser at luktutslipp fra Åkra Sjømat holder seg under 1 ouE/m^3 . Dette må anses for å være godt innenfor hva som kan anses påregnelig eller «vanlig» for slik virksomhet. Vi kan da ikke se at det foreligger «særlige forhold» som gir Statsforvalteren hjemmel til å stille vilkår utover de standardkrav som følger av forurensningsforskriften kap. 26. Dette innebærer at Åkra Sjømats fiskeforedlingsbedrift skal reguleres etter standardvilkårene i forurensningsforskriften kapittel 26, slik også meldingen om oppstart legger opp til.

Etter vårt syn skal meldingen om oppstart av virksomhet behandles på ordinær måte og i tråd med standardkravene i forurensningsforskriften kapittel 26.

4.8 Oppsummering materielle feil i avslaget

Som det fremgår er vår vurdering at det foreligger flere feil ved vedtaket som innebærer at vedtaket må anses ugyldig.

5 Vedtaket er ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil

5.1 Innledning

Vedtaket er beheftet med følgende saksbehandlingsfeil;

- Manglende begrunnelse etter vannforskriften § 12 jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25
- Manglende varslings og kontradiksjon om det faktum at Statsforvalteren vurderer at utslippet er i strid med vannforskriften
- Statsforvalteren har ikke vurdert om tillatelse kan gis med vilkår, jf. forurensningsloven § 11 jf. § 16

Samlet sett er vår vurdering at disse feilene har virket inn på vedtakets innhold, og det anføres at vedtaket er ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41. I det følgende blir det redegjort nærmere for de tre saksbehandlingsfeilene.

5.2 Manglende begrunnelse etter vannforskriften § 12 utgjør saksbehandlingsfeil etter forvaltningsloven §§ 24 og 25

Statsforvalteren har i avslaget øverst på side 5 konkludert med at vilkårene i vannforskriften er til hinder for å tillate etablering av virksomheten. I begrunnelsen er det vist til forbudet mot å godkjenne tiltak som fører til at miljømål ikke nås eller forringelse av tilstand, jf. vannforskriften § 12 første ledd. Det er imidlertid ikke mulig å lese ut av vedtaket om Statsforvalteren mener tiltaket vil medføre; i) at miljømål ikke nås, ii) at tilstanden vil forringes, eller iii) begge deler. Statsforvalteren har i avslaget heller ikke foretatt en rettslig vurdering av om det omsøkte tiltaket vil «medføre» at miljømål ikke nås eller at det vil føre til forringelse av tilstand, jf. vannforskriften § 12 første ledd. Tvert imot synes det som at Statsforvalteren kun har foretatt en rettslig vurdering av om tiltaket vil oppfylle vilkårene i unntaksbestemmelsene i vannforskriften § 12 første ledd bokstav a) eller b).

Det følger av en antitetisk tolkning av ordlyden «selv om» i vannforskriften § 12 første ledd at ny aktivitet eller nye inngrep kan gjennomføres når dette ikke hindrer at miljømålene nås, eller ikke medfører at tilstanden forringes. Tilsvarende forståelse er lagt til grunn i punkt 2.3 i «Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 – med presisering», utarbeidet av Klima- og miljødepartementet, datert 9. juli 2021. Konsekvensen av manglende årsakssammenheng mellom tiltak og konsekvens er at vannforskriften ikke kommer til anvendelse for det aktuelle tiltaket.

I forbindelse med arbeidet med klagen har vi bedt om innsyn i de vurderinger Statsforvalteren har gjort når det er konkludert med at tiltaket fører til at miljømål ikke nås eller forringelse av tilstand. Innsynsbegjæring og svar er inntatt som vedlegg til denne klagen. **(vedlegg 4)** Statsforvalteren viser til de opplysninger som fremgår av vann-nett og Klima- og miljødepartementets veileder til vannforskriften, hvor det fremgår at:

"Paragraf 12 kommer også til anvendelse i tilfeller hvor ny virksomhet ikke vil forringe tilstanden, men likevel medfører at miljømålet ikke nås. Et eksempel er dersom miljømålet i forvaltningsplanen er satt til «god» tilstand, mens miljøtilstanden fra før er «moderat», og den omsøkte virksomheten vil medføre at tilstanden forblir moderat, slik at målet om god tilstand ikke oppnås."

Etter vår vurdering utgjør ikke dette tilstrekkelig begrunnelse for avslaget. Etter forvaltningsloven § 24 første ledd skal enkeltvedtak begrunnes. Etter samme lovs § 25 bør begrunnelsen nevne de «de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn». Etter rettspraksis, blant annet Rt. 2011 side 111 fremgår i avsnitt 51 at:

«Formuleringen er generell, men det er klart at kravene som stilles til begrunnelsen må avpasses etter hvor inngripende vedtaket er, jf. blant annet Rt-

2000-1056. Det må fremgå at det er foretatt et skjønn, jf. Rt-2010-376, og at de relevante hovedhensynene er vektlagt, jf. Rt-1995-738.»

Videre vises til LB-2022-32344 hvor følgende fremgår:

«Jo mer inngripende vedtaket er, jo mer kommer forholdsmessigheten på spissen og jo større krav må det stilles til begrunnelsen på dette punktet. Mangler ved begrunnelsen vil imidlertid bare føre til ugyldighet dersom feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41»

I avslaget er det ikke inntatt noen begrunnelse for hvordan utslippet fører til at miljømål ikke nås eller hvordan tilstanden forringes, jf. vannforskriften § 12. Avslaget er svært inngripende for Åkra Sjømat, som har etablert en virksomhet som i utgangspunktet er omfattet av selvberende krav i forurensningsforskriften kap. 26.

Etter vår vurdering kan den manglende vurderingen av hvorvidt virksomheten medfører at miljømålene ikke nås, eller at tilstanden forringes, ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Dette skyldes blant annet at det ikke vil være relevant å vurdere virksomheten opp mot de øvrige vilkårene i vannforskriften § 12, dersom virksomheten ikke medfører at miljømålene ikke nås eller at tilstanden forringes.

5.3 Manglende varsling om at utslippet er i strid med vannforskriften

Statsforvalteren har i vedtaket datert 12. juni begrunnet avslaget med blant annet at tiltaket ikke oppfyller vilkårene i vannforskriften § 12. Åkra Sjømat fikk ikke anledning til å uttale seg om eller kommentere Statsforvalterens anførsler knyttet til vannforskriften. Dette til tross for dialogen som var med Statsforvalteren før avslaget, hvor det flere ganger ble varslet at Statsforvalteren forholdt seg negativ til å tillate luktforurensning som vil øke totalbelastningen ved Husøy, nærmere omtalt under punkt 2 om sakens bakgrunn. Når Statsforvalteren først har valgt å varsle om de utfordringer knyttet til lukt var det uskjønnsomt at det ikke ble varslet om og gitt anledning til å uttale seg om forhold knyttet til vannforskriften. Manglende varsling og kontradiksjon utgjør brudd på kravet til forsvarlig saksbehandling.

5.4 Manglende vurdering av vilkår for tillatelse etter forurensningsloven

Statsforvalteren har i avslaget ikke vurdert om tillatelse kan gis på vilkår, jf. forurensningsloven § 16. Etter forurensningsloven § 16 kan det settes nærmere vilkår for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulempe. Når forurensningsmyndigheten vurderer om tillatelse skal gis etter forurensningsloven § 11 er det i praksis oftest ikke spørsmål om enten å godta eller avslå en søknad om utslippstillatelse, men å gi tillatelse på vilkår som sikrer at forurensningen ikke blir større en akseptabelt.

I denne saken har ikke Statsforvalteren vurdert om tillatelse kan gis på vilkår, etter forurensningsloven § 11 jf. § 16. Dette utgjør en saksbehandlingsfeil.

5.5 Samlet sett utgjør disse saksbehandlingsfeilene at vedtaket er ugyldig

I sum har disse saksbehandlingsfeilene virket inn på vedtaket, og vedtaket må anses ugyldig jf. forvaltningsloven § 41.

6 Avslutning

Det anføres at vedtaket er ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil og mangler ved vedtaket.

For ordens skyld gjentas her at dersom Statsforvalteren i Rogaland fastholder sine synspunkter og vurderinger etter vannforskriften, bes det om at Åkra Sjømat får anledning til å kommentere Statsforvalterens vurderinger før saken sendes over til klagebehandling hos Miljødirektoratet.

Tilsvarende gjelder forholdet til forurensningsforskriften kap. 27. Gjennom klagen har vi fremlagt nye og presiserende opplysninger om Åkra Sjømats virksomhet og utslipp.

Dersom Statsforvalteren i Rogaland fastholder at søknaden skal avlås bes det om at det likevel vurderes å gi tillatelse på vilkår. Vi ber også om kontradiksjon knyttet til dette før evt. oversendelse til Miljødirektoratet.

Åkra Sjømat håper arbeidet med saken prioriteres høyt. Det er gjort store investeringer i næringsutviklingen på Husøy.

Med vennlig hilsen

Advokatfirmaet Berngaard AS



Camilla Grande

Senioradvokat

E-post: camilla@berngaard.no

Mobil: 47 63 54 75