



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Sivilombudet
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref
2021/4565

Vår ref
22/1558-2

Dato
11.02.2022

Undersøkelse - godkjenning av kommunedelplan for havbruk - Alver kommune

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til brev fra Sivilombudet datert 20. januar 2022 i forbindelse med klage fra Naturvernforbundet på departementets vedtak den 26. juli 2021 om innsigelse til områder for akvakultur i kommunedelplan for Meland kommune, nå del av Alver kommune.

Sivilombudet har konkrete spørsmål til departementet om hvilke vurderinger som ble gjort i vedtaket i forhold til forskrift om konsekvensutredninger, naturmangfoldloven (nml.) og vannforskriften.

Departementet viser til rundskriv H-6/18 om lovgrunnlaget for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder. Rundskrivet ble utarbeidet i et nært samarbeid med andre berørte departementer og publisert i 2018 av Kommunal og moderniseringsdepartementet. Rundskrivet er grunnlaget for departementets beslutninger og vurderinger i enkeltsaker. Departementet erfarer at det fortsatt er behov for å klargjøre grensegangen mellom ulike lovverk, herunder hva som skal vurderes i plan og hva som kan vurderes senere etter sektorlover.

En annen utfordring er at kunnskapsgrunnlaget om miljøforhold i sjø, som grunnlag for konsekvensutredninger i sjø, varierer mye. Etter hvert som det innhentes mer kunnskap og erfaring fra planlegging i kystnære sjøområder, vil det også gi grunnlag for at kvaliteten på konsekvensutredningene i kommuneplaner for sjøarealene blir bedre.

Postadresse
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo
postmottak@kdd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.kdd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 858

Avdeling

Saksbehandler
Kristin Nordli
22 24 59 51

- 1. Sivilombudet ber departementet kommentere klagerens anførsel om at konsekvensutredningen etter plan- og bygningsloven er mangelfull.**
- 2. Hvordan har departementet vurdert Statsforvalteren i Vestland, Miljødirektoratets og Klima- og miljødepartementets standpunkt om at konsekvensutredningen i saken er mangelfull?**

Departementet har svart på spørsmål 1 og 2 samlet.

I arbeidet med kommuneplanen for Meland kommune ble det gjennomført en akvakultur-analyse og en konsekvensutredning med risiko- og sårbarhetsanalyse, i regi av Multiconsult. Akvakulturanalysen og utredningene om miljøforhold er basert på registreringer fra bl.a. Naturbase, Artskart, Miljøstatus og Vann-nett. Data fra kommunens egne forvaltningsplaner for vassdrag samt kartlegging av sjørretvassdrag er også vurdert.

Gjennom akvakulturanalysen kom en fram til sju potensielle områder for akvakultur i sjø. Det er for hvert av områdene utarbeidet en konsekvensutredning med ROS-analyse. Både forholdene i selve fjorden og nærliggende vassdrag er beskrevet basert på eksisterende data. Data for hvert av områdene går fram rapporten til Multiconsult. På bakgrunn av utredningene ble eksisterende akvakulturområde ved Kjepevikholmen (AK_2) utvidet, det kombinerte området ved Skjelanger (FEFIKFR_1 og 2) delt opp, og to nye områder for tare-/skjellanlegg ved Gaustad (FEAK_1 og 2) godkjent.

I planbeskrivelsen til kommuneplanen er det på side 34, punkt 5.1 om «Havbruksrelatert næring til land og vann mv.», redegjort for metodikken som er tatt i bruk, og presisert at utledningene er på overordnet nivå. Det er ikke gjort konkrete vurderinger av risiko for smitte og rømning fra laks og regnbueørret, fordi dette skal avklares i forbindelse med søknadene etter sektorlovgivning.

Departementet vurderte at utredningen var tilstrekkelig til å kunne ta stilling til arealbruken på kommuneplannivå, og at konsekvensutredningen tilfredsstilte nødvendige krav, jf. forskrift om konsekvensutredninger. Det fremgår av §18 i forskriften at konsekvensutredninger til overordnede planer kan begrenses til å redegjøre for virkningene av planen på et overordnet nivå. Det bør derfor ikke stilles for strenge krav til detaljeringsgrad.

Departementet er på generelt grunnlag enig med Statsforvalteren og Klima- og miljødepartementet i at det er ønskelig å forbedre kvaliteten på konsekvensutredninger ved planlegging av akvakulturområder i sjø, også i overordnet plan. Som nevnt innledningsvis i brevet, er imidlertid kunnskapsgrunnlaget om miljøforhold i sjø begrenset og varierende. Etter hvert som det innhentes mer kunnskap og erfaring fra planlegging i kystnære sjøområder, vil det også gi grunnlag for at kvaliteten på konsekvensutredningene i kommuneplaner /kommunedelplaner for sjøarealene vil bli bedre.

Som forutsatt i departementets vedtak, skal det foretas mer detaljerte vurderinger av miljøforhold ved senere behandling av søknader om konkrete tiltak etter akvakulturloven. I forbindelse med lokalitetsklarering etter akvakulturloven skal det også innhentes tillatelser

etter forurensningsloven og matloven, der miljøhensyn blir belyst og vurdert. Akvakulturtiltak skal også vurderes med tanke på konsekvensutredningsplikt, jf. forskrift om konsekvensutredninger, vedlegg II pkt. 1 f).

For å kunne foreta mer detaljerte utredninger, kreves det informasjon om strømdata, sedimentering, bunnforhold, omfang av produksjon, drift og teknologiske løsninger. Dette er informasjon som først vil foreligge når det søkes om en konkret lokalitet. Nye miljøvurderinger basert på mer detaljert informasjon, kan medføre at det ikke gis godkjenning selv om områdene er avklart i overordnet plan.

- 3. Departementet bes redegjøre nærmere for hva det mener med at vurderinger etter § 12 også skal gjøres på overordnet nivå «så lenge kunnskapen gjør det mogelig». Hva legger departementet i at det ikke foreligger «detaljert nok informasjon» til å gjøre en vurdering etter vannforskriften § 12? Mener departementet at detaljeringsnivået i planen ikke gjør det mulig? Eller skyldes dette at konsekvensutredningen er mangelfull, slik klageren er inne på?**
- 4. Er det tilstrekkelig at departementet forutsetter at vurderingen etter vannforskriften gjøres i vurderingen etter forurensningsloven? Svaret bes begrunnet**

Departementet har svart på spørsmål 3 og 4 samlet.

Departementet mener generelt at vurderinger av om vannforskriften § 12 kommer til anvendelse, skal gjøres ved behandling av kommuneplanens arealdel, så langt detaljeringsnivået i planen gjør det mulig. Det innledende vurderingstemaet etter § 12 er om akvakulturområdene medfører at kravet om god økologisk og kjemisk tilstand ikke nås, eller at tilstanden forringes, dvs. at man går fra en tilstandsklasse til en annen. Vurderingen skal foretas med utgangspunkt i vannforekomsten som helhet.

Oppdrettsvirksomhet i åpne merder i sjø vil normalt innebære utslipp som kan påvirke det marine miljøet. På kommuneplannivå foreligger det imidlertid ikke detaljert informasjon om blant annet type anlegg, størrelse, utslipp og miljøpåvirkning. På dette plannivået er det heller ikke mulig å vurdere avbøtende tiltak for å begrense utslipp til vannforekomsten. Det kan derfor ikke gjøres en konkret vurdering opp mot vannforskriftens grenseverdier for de ulike tilstandsklassene. Departementet mener at denne vurderingen først og fremst må gjøres ved behandling av søknad om utslippstillatelse etter forurensningsloven.

I denne saken gjorde departementet enkelte overordnede vurderinger med hensyn til vannkvalitet, jf. vannforskriften § 12. Informasjon om den økologiske og kjemiske tilstanden og påvirkningen på fjordsystemene framgår av akvakulturanalysen og konsekvensutredningen av potensielle akvakulturområder. En gjennomgang av fjordsystemene viser at nordre del av Hjeltefjorden, Radfjorden, Byfjorden og søndre del av Herdlefjorden har moderat økologisk tilstand. Knarvik og Herdlefjorden nord er registrert med god tilstand. Samlet belastning på fjordsystemene er i konsekvensutredningen vurdert å kunne øke, men det er også sannsynlig at en ikke vil merke noen nevneverdig forskjell på grunn av

utviklingen i bransjen, og som følge av økt miljøfokus. Økologisk tilstand er ikke brukt direkte for å utelukke akvakulturområder i kommuneplanen, fordi miljøkrav til anleggene og andre driftsforhold avklares senere.

Departementet vurderte i denne saken at kunnskapsgrunnlaget og konsekvensutredningen var tilstrekkelig på dette plannivået. Økologisk tilstand i fjordsystemene ved Meland varierer mellom moderat og god. Ifølge konsekvensutredningen vil samlet belastning på utslipp i fjordsystemene kunne øke, men det er også sannsynlig at en ikke vil merke noen forskjell. Bedre plassering av anlegg og bedre teknologi kan også innebære en forbedring.

Utover dette vurderte departementet at det ikke var grunnlag for å vurdere nærmere hvilken påvirkning utslipp vil kunne ha på vannforekomstene, eller å foreta en fullstendig vurdering av om tilstanden ville endre seg som følge av etablering av nye akvakulturområder. Det ble derfor ikke foretatt nærmere vurderinger etter vannforskriften. Som nevnt i vedtaket, må den konkrete vurderingen opp mot vannforskriften gjøres av forurensningsmyndigheten.

5. Har departementet vurdert prinsippene i §§ 8-12. I så fall hvor fremgår det av departementets vedtak?

Departementet har gjort en vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, men ser at dette kunne vært bedre synliggjort i saksfremstillingen.

Det fremgår av vedtaksbrevet at villaksen i Vossovassdraget har svært dårlig tilstand, jf. nml. § 8. Når det gjelder effekten av påvirkninger og samlet belastning jf. nml. § 8 og § 10, er det vist til at en økning i produksjonen av oppdrettsfisk i utvandningsruta vil kunne føre til at det blir vanskeligere å bevare laksebestandene blant annet i Vossovassdraget. Betydelig oppdrettsvirksomhet i fjordsystemet rundt Meland er en utfordring for villaksen, særlig knyttet til spredning av lakselus. Produksjonsområdet er kategorisert som rødt i den nyeste vurderingen etter trafikklyssystemet, noe som betyr at det er antatt mer enn 30 % økt dødelighet på laksesmolten på grunn av lakselus.

Det er i departementets vedtak vist til rapporten fra Rådgivende Biologer AS, som viser at tåleevnen til villaksen og sjøauren er overskredet i området Toska sør i Mangersfjorden der kommunedelplanen åpner for akvakulturanlegg i områdene FEFIKFR 1 og 2.

Departementets vurdering er at det forelå tilstrekkelig overordnet kunnskap om virkningene for naturmangfoldet på dette stadiet i beslutningsprosessen jf. nml. § 8 og § 9. Det vises her til akvakulturanalysen og konsekvensutredningen utarbeidet av Multiconsult, der det er en gjennomgang av hvert enkelt akvakulturområde og hvilke miljøforhold som kan bli berørt.

Departementet har lagt til grunn at de detaljerte miljøvurderingene skjer i forbindelse med lokalitetstillatelse etter akvakulturloven. Departementet godkjente derfor utvidelsen ved Kjeppvikholmen, men endret arealforemålet for utvidelsen til kombinert formål med akvakultur (ferdsel, fiske og akvakultur). Det innebærer at det kan søkes om endring eller ny

akvakulturtillatelse ved Kjeppesvikholmen, men at endelig avgrensning av underformål akvakultur skjer på bakgrunn av nærmere utredninger etter at det eventuelt er gitt tillatelse etter akvakulturloven.

Det er presisert i vedtaket at det i saksbehandlingen etter akvakulturloven må vurderes hvilken plassering, driftsmetoder og teknikker som skal tillates for å unngå skader på naturmangfoldet, jf. nml. §§ 11 og 12.

6. Hvilken betydning har det for planmyndighetens plikter etter naturmangfoldloven, at det skal være en etterfølgende prosess etter akvakulturloven, der naturmangfold også vil være et tema? Mener departementet at planmyndighetene kan utsette vurderinger etter naturmangfoldloven, der det skal skje en etterfølgende prosess etter akvakulturloven? Svaret bes begrunnet.

Departementet legger til grunn at vurderingene etter naturmangfoldloven må tilpasses det aktuelle plannivået. Det følger eksplisitt av § 18 i forskrift om konsekvensutredninger at konsekvensutredningen for kommuneplaner kan begrenses til å redegjøre for virkningene planen kan få på et overordnet nivå. Dette gjelder også prinsippene i naturmangfoldloven, ettersom en konsekvensutredning skal oppfylle disse prinsippene jf. Klima- og miljødepartementets veileder til prinsippene s. 49.

For oppdrettsvirksomhet spesifikt, framgår det av rundskriv om lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære områder H-6/18 at områder for akvakultur som hovedregel bør avklares i kommuneplanens arealdel, og at konsekvensene av planlagt arealbruk må utredes. Det er også presisert at det vil bli gjort mer detaljerte vurderinger av miljøvirkningene ved behandling av lokalitetssøknader etter akvakulturloven, som utfyller vurderingene i kommuneplanen.

Departementet mener derfor det ikke er nødvendig at alle miljøforhold er avklart i detalj i kommuneplanen. Kommunene bør være svært tilbakeholdne med å sette vilkår for akvakultur som reguleres av annet sektorregelverk, i sine arealplaner. Vilkår for godkjenning og drift av akvakultur fastsettes ved behandling av lokalitetsklareringer etter akvakulturloven, der fylkeskommunen er myndighet.

Med hilsen

Knut Grønntun (e.f.)
fagdirektør

Kristin Nordli
utredningsleder

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer