



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Sivilombudet
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref
2022/1377, 2022/1374

Vår ref
22/1558-11

Dato
9. juni 2022

Oppfølging av svar på undersøkelser om godkjenning av kommunedelplan for havbruk i Alver kommune og godkjenning av kommuneplan for Brønnøy kommune

Undersøkelsen gjelder departementets vedtak i innsigelsessaker knyttet til kommuneplan for Brønnøy 2019-2030 av 25. juni 2021 og kommunedelplan for havbruk i Alver kommune av 26. juli 2021. Departementet har besvart de innledende spørsmålene fra Sivilombudet i to brev av 11. februar 2022. Sivilombudet har nye spørsmål vedrørende vurdering av miljøvirkninger i overordnede planer etter plan- og bygningsloven, og forholdet mellom arealplan etter plan- og bygningsloven og enkeltsaksbehandling etter akvakulturloven.

1. Miljøvurderinger i kommuneplan eller enkeltsak?

1.1 Sivilombudet spør om man kan - og eventuelt på hvilken måte - sikre at det ved vurdering av en konkret søknad om akvakulturtillatelse, skjer en vurdering av den samlede belastningen fjordsystemet eller havområdet utsettes for, sett i lys av den aktuelle søknaden og eksisterende og planlagt akvakulturvirksomhet? Hvordan kan dette eventuelt gjøres dersom det fremmes flere søknader parallelt, innenfor samme område?

Det er et vilkår for å gi tillatelse til akvakultur at det er miljømessig forsvarlig, jf. akvakulturloven § 6 første ledd bokstav a. Dette innebærer blant annet at det ved behandling av søknad om tillatelse til akvakultur, skal foretas en konkret vurdering av den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for, jf. naturmangfoldloven (nml.) § 10.

Tillatelse til akvakultur krever også at det er gitt særskilt tillatelse etter matloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og vannressursloven. Kravet til vurdering av

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

samlet belastning inngår også i vurderingen etter disse lovene, i den grad vedtaket berører naturmangfoldet.

Fylkeskommunen har en koordinerende rolle ved behandling av akvakultursøknader. Dersom det fremmes flere søknader parallelt innenfor samme fylke, vil fylkeskommunen kunne se søknadene, herunder den samlede belastningen på et økosystem, i sammenheng. Dette vil eksempelvis være tilfelle der to aktører søker om lokalitet i det samme området.

1.2 Sivilombudet spør om akvakulturanlegg fortrinnsvis bør lokaliseres innenfor områder avsatt til dette i kommuneplanen, etter en overordnet, helhetlig vurdering av alternative områder, som blant annet tar hensyn til miljøvirkninger. Hvilken betydning har dette i så fall for hvilke krav som stilles til vurderingen av miljøkonsekvenser ved avsettelse av områder til akvakultur i kommuneplan?

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og sette rammer for bruk og vern av arealer i kommunen, jf. plan- og bygningsloven (pbl) § 11-5 andre ledd.

Det framgår av rundskriv H-6/18 «Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning i kystnære sjøområder» at områder for akvakultur som hovedregel bør avklares i kommuneplanens arealdel. Konsekvensene av den planlagte arealbruken, herunder planens miljøvirkninger, skal utredes. Utredningene skal være tilpasset planens detaljeringsnivå.

Konsekvensutredningen skal identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn, herunder virkninger for naturmangfold og vannmiljø, jf. forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften) § 21. Konsekvensutredningen skal inneholde en beskrivelse av den nåværende miljøtilstanden og en oversikt over hvordan miljøet antas å utvikle seg hvis planen eller tiltaket ikke gjennomføres (nullalternativet). Beskrivelsen skal bygge på tilgjengelig informasjon, jf. KU-forskriften § 21. Hvilke krav som nærmere stilles til vurderingen av miljøkonsekvenser ved avsettelse av områder til akvakultur i kommuneplan, vil bero på forholdene i den konkrete saken. I veileder om planlegging i sjø, utgitt av departementet i 2020, er det gitt råd om relevante datakilder og hvilke temaer som bør utredes. Konsekvensutredningens innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen eller tiltaket, og være relevant for de beslutninger som tas, jf. KU-forskriften § 17 første ledd annet punktum. Hvis det mangler informasjon om viktige forhold, skal slik informasjon innhentes, jf. KU-forskriften § 17 annet ledd.

For kommune(del)planer kan konsekvensutredningen begrenses til å redegjøre for virkningene planen kan få på et overordnet nivå, jf. § 18 første ledd første punktum. Konsekvensutredningen må redegjøre for virkninger for miljø og samfunn ved ny eller vesentlig endret arealbruk, og av planens samlede arealbruksendringer. Sistnevnte innebærer at den samlede belastningen på økosystemet skal vurderes, jf. nml. § 10. Relevante og realistiske alternativer skal utredes, jf. KU-forskriften § 19 annet ledd.

1.3 Naturvernforbundet har i merknadene pekt på at et enkelt akvakulturanlegg kan bli vurdert å ikke ha «vesentlige virkninger for miljø eller samfunn», jf. KUF § 10, slik at konsekvensutredningsplikt ikke utløses på enkeltsaksnivå. Sivilombudet ber departementet kommentere anførselen. Hvilken betydning har dette eventuelt for hvilke krav som kan stilles til utredning av miljøkonsekvenser ved avsettelse av områder til akvakultur i kommuneplan?

Plikten til å utrede miljøvirkninger i konsekvensutredning til kommune(del)plan følger av KU-forskriften. Innholdet i denne plikten, dvs. hvilke krav som stilles til utredning av miljøvirkninger, er beskrevet i svaret på spørsmål 1.2 ovenfor. Disse kravene gjelder uavhengig av om det utarbeides konsekvensutredning på tiltaksnivå eller ikke. Spørsmålet om konsekvensutredningsplikt på tiltaksnivå, påvirker altså ikke hvilke krav som stilles til utredning på overordnet plannivå.

Som nevnt i rundskriv H-6/18, gjøres det mer detaljerte vurderinger av miljøvirkninger ved behandling av akvakultursøknader etter akvakulturloven, som utfyller vurderingene gjort ved utarbeidingen av kommuneplanen. Kravene til vurdering av miljøvirkninger ved behandlingen av søknader om akvakulturtillatelse, gjelder uavhengig av om det utarbeides konsekvensutredning på tiltaksnivå. Som nevnt ovenfor, er det et vilkår for å gi tillatelse til akvakultur at det er miljømessig forsvarlig, jf. akvakulturloven § 6 første ledd bokstav a. Søknader er gjenstand for en konkret og grundig behandling, der også miljøvirkningene blir vurdert.

I tildelingsforskriftene for akvakultur er det angitt minstekrav til søknader om akvakulturtillatelse. I laksetildelingsforskriften § 36, stilles det for eksempel krav om miljøundersøkelse for klarering av lokalitet i sjøvann. Ved behandlingen av søknader om akvakulturtillatelse gir Fiskeridirektoratet uttalelse om virkninger for tradisjonelle fiskeriinteresser, herunder samiske fiskeriinteresser. Statsforvalteren gir uttalelse om virkninger for naturvern-, friluft-, fiske- og viltinteresser. Kommunen gir også uttalelse.

1.4

Sivilombudet spør om man - etter departementets syn – kan sikre at hensynet til medvirkning og opplysning av saken blir tilstrekkelig ivaretatt dersom vurderingene av miljøkonsekvenser i stor grad utsettes fra kommuneplanprosessen til behandling av den enkelte lokalitetssøknad. Er det forskjeller mellom de prosessuelle regelsettene og hensynene de er ment å ivareta som kan gjøre det problematisk dersom miljøkonsekvensene først vurderes på søknadsnivå?

Kommunal- og distriktsdepartementet understreker at det etter gjeldende regelverk ikke er adgang til å utsette miljøvurderingene til behandlingen av den enkelte lokalitetssøknad. Plikten til å utrede miljøvirkninger i kommune(del)plan følger av KU-forskriften. Konsekvensutredningens innhold og omfang skal imidlertid tilpasses den aktuelle planen, og være relevant for de beslutninger som tas. Dette følger av KU-forskriften § 17 første ledd annet punktum. For kommune(del)planer kan konsekvensutredningen begrenses til å redegjøre for virkningene planen kan få på et overordnet nivå, jf. § 18 første ledd første

punktum. Dette er i samsvar med rundskriv H-6/18, som sier at det gjøres mer detaljerte vurderinger av miljøvirkningene ved behandlingen av lokalitetssøknader etter akvakulturloven, som utfyller vurderingene i kommuneplanen.

2. Sivilombudet spør om departementet er enig i den rettsoppfatningen Nærings- og fiskeridepartementet gir uttrykk for i tilrådingen i Alver saken når det gjelder generelle betraktninger om forholdet mellom vurderinger etter plan- og bygningsloven og tillatelsessystemet for fiskeoppdrett.

Forslag til nye områder for akvakultur i kommuneplanens arealdel skal konsekvensutredes, og konsekvensutredningen skal beskrive virkningene for miljøet. Dette følger av KU-forskriften. Det vil bli gjort mer detaljerte vurderinger av miljøvirkningene ved behandling av lokalitetssøknader etter akvakulturloven, som utfyller vurderingene i kommuneplanen. Det er derfor ikke nødvendig at alle miljøforhold er avklart i detalj i kommuneplanen.

3. I svarbrev i Brønnøy-saken skriver departementet at det etter vår erfaring «fortsatt er behov for å klargjøre grensegangen mellom ulike lovverk, herunder hva som skal vurderes i plan, og hva som kan vurderes senere etter sektorlov». I svarbrev i Alver-saken skriver departementet at «kunnskapsgrunlaget om miljøforhold i sjø [er] begrenset og varierende», og at dette gjør det vanskelig å forbedre kvaliteten på konsekvensutredninger ved planlegging av akvakulturområder i sjø.

Sivilombudet ber departementet utdype disse synspunktene, og hvilke forhold som bør klargjøres når det gjelder grensegangen mellom de ulike regelsettene. På hvilken måte påvirker manglende kunnskap muligheten for å gjøre gode konsekvensutredninger i kommuneplan for akvakultur i sjø?

Planlegging etter plan- og bygningsloven i sjø er av nyere dato enn planlegging på land. Plan- og bygningsloven av 2008 ga kommunene nye muligheter til å planlegge i sjøarealene. For å gi mer utfyllende og oppdaterte råd om hvordan kommunen kan planlegge sine sjøarealer, utarbeidet departementet i 2020 en veileder om planlegging i sjø i tillegg til rundskriv H-6/18. Veilederen tar også opp forholdet mellom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og akvakulturloven.

Forskning, blant annet forskningsprosjektet Plancoast, har avdekket at kommunene har ulik tilnærming til planlegging av sjøarealene. Departementets egne utredninger viser også at det fortsatt er en del uklarheter om hvordan føringene i rundskriv H-6/18 og veileder skal etterleves og følges opp i arealplanleggingen. Problemstillinger knyttet til akvakultur i arealplan er også belyst i en utredning utarbeidet av Oslo Economics i 2021 - *Samordning mellom plan- og bygningsloven og utvalgte sektorlover*. Rapporten er tilgjengelig på planlegging.no. Anbefalingene i rapporten vil bli fulgt opp av departementet.

Forskrift om konsekvensutredning er tydelig på at miljøkonsekvensene ved avsetting av områder for akvakultur skal konsekvensutredes i kommuneplanens arealdel. Uklarheten

består i hvilken kunnskap som skal foreligge, og hvilke utredninger som bør gjøres ved utarbeiding av kommuneplanen. Uklarheten består også i om man bør utelukke akvakulturområder i kommuneplanen av hensyn til miljøforhold som naturmangfold og vannmiljø, eller avvente senere sektorlovbehandling når det foreligger mer informasjon om utslippsmengder og mulig påvirkning på naturmangfold og vannkvalitet.

Departementet vurderer at det er behov for mer veiledning om konsekvensutredninger og om vurderinger etter vannforskriften og naturmangfoldloven ved arealplanlegging i sjø. Vi har derfor satt i gang et prosjekt der vi innhenter erfaringer fra kommunale arealplaner som grunnlag for å kunne gi bedre veiledning.

4.1 Sivilombudet spør om hva som er forskjellen mellom de to sakene, som gjør at det lar seg gjøre å vurdere vilkårene i vannforskriften § 12 i Brønnøy-saken, men ikke i Alver-saken?

Departementet mener at kunnskapen om miljøtilstanden i vannforekomstene og konsekvenser av planlagte områder for akvakultur er bedre beskrevet i plandokumentene i Brønnøy-saken enn i Alver-saken. Det var dermed enklere å gjøre en vurdering av om vannforskriften § 12 kom til anvendelse i Brønnøy-saken. Kommuneplanen for Brønnøy har en bestemmelse om at nye tiltak i Velfjorden og Tosenfjorden skal ha minimalt til ingen utslipp som bidrar til å forringe resipientens miljøtilstand. Det ble ut fra dette vurdert at forslag til nye akvakulturområder ikke vil bidra til at miljøtilstanden vil bli vesentlig påvirket. Konkrete vurderinger av om nye anlegg vil føre til at miljømålene ikke nås, må vurderes i lokalitetsavklaringen.

Kunnskapsgrunnlaget i Alver-saken forelå i flere rapporter og separate utredninger. 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 av miljøtilstanden. Det tilkom også en ny vurdering fra statsforvalteren etter at saken var sendt departementet. Departementet vurderte det derfor i denne saken som mer hensiktsmessig at vurderingen etter vannforskriften i sin helhet ble foretatt i forbindelse med behandlingen etter akvakulturloven.

4.2 Sivilombudet spør om det er mulig å få til en helhetlig vurdering av vannforekomsten i tilfeller hvor det fremmes flere parallelle søknader om akvakultur innen samme vannforekomst? Hvordan kan man eventuelt sikre at det gjøres en slik helhetlig vurdering?

En helhetlig vurdering av vannforekomsten er avhengig av at planmyndigheten eller sektormyndigheten er kjent med de parallelle søknadene. Dette kan løses ved at myndighetene pålegger tiltakshaver å opplyse om eventuelle parallelle søknader som tiltakshaver kjenner til, eventuelt ved å kontakte relevant sektormyndighet for å høre om de har mottatt andre søknader om akvakultur innen samme vannforekomst. Det fremgår av veileder 1:2018 «Metodikk for å karakterisere og vurdere miljømålsoppnåelse etter

vannforskriften» under pkt. 2.5, at det er tiltakshaver som har ansvaret for å fremskaffe informasjon om virksomhetens påvirkning. Som grunnlag for § 12-vurderingen etter vannforskriften, er det tilstrekkelig at utredningen dekker de relevante kvalitetselementer som virksomheten vil påvirke.

Fylkeskommunene har en koordinerende rolle ved behandling av akvakultursøknader, slik det blant annet fremgår av forskrift om behandling av akvakultursøknader (FOR-2010-05-18-708). Dersom det fremmes flere søknader parallelt innenfor samme fylke, vil disse behandles av samme fylkeskommune, som da kan se søknadene i sammenheng. Departementet viser forøvrig til vårt svar på spørsmål 3 ovenfor.

Med hilsen

Knut Grønntun (e.f.)
fagdirektør

Kristin Nordli
utredningsleder

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Klima- og miljødepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet