



Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon
Jan Vidar Voster, 5557 2034

Vår dato
17.10.2016
Dykkar dato
14.10.2016

Vår referanse
2015/9388 421.3
Dykkar referanse
15/1419

Meland kommune
Postboks 79
5906 Frekhaug

Meland - Holme - Blom fiskeoppdrett AS - flytting av oppdrettsanlegg - klage

Vi viser til brev av 14.10.16 med frist til 04.11.16 for å klaga.

Kva saka gjeld

Saka gjeld søknad om dispensasjon frå kommuneplanen sin arealdel for flytting av eksisterande akvakulturanlegg. I møte 05.09.16 i Utval for drift og utvikling vart det vedteke å gje dispensasjon i frå kommuneplanen sin arealdel til flytting av akvakulturanlegg frå Laksevika til Trollholet.

Fylkesmannen i Hordaland klagar på Utval for drift og utvikling i Meland kommune sitt vedtak av 05.09.16, sak 58/2016.

I vedtaket heiter det:

«Utval for drift og utvikling gjev i medhald av Plan- og bygningslova (pbl) § 19- 2 dispensasjon frå arealformålet sjø i kommuneplanen sin arealdel 2015- 2027, for etablering av oppdrettsanlegg ved Trollholet. Dispensasjonen gjeld eit areal for akvakultur på 90 da og med utgangspunkt i dagens biomasse. Det er ein føresetnad at anlegget ved Laksevika utgår og dagens aktivitet vert flytta.

Dispensasjon vert gjeve på bakgrunn av konsekvensutgreiing journalført 04.12.2015 og uttale frå Blom Fiskeoppdrett AS journalført 27.05.2016. For grunngjevinga av vedtaket vert det vist til saksutgreiinga og vurderinga over.

Merknader frå naboar vert ikkje tekne til følgje, men moglege ulemper knytt til lyd, lys og støy skal reduserast i størst moglege grad, jf. nemnde uttale journalført 27.05.2016. Innendingane mot å gje dispensasjon frå Fylkesmannen i Hordaland er kommentert i saksutgreiinga.

Dispensasjonen fell vekk dersom den ikkje er nytta innan 3 år, jf pbl § 21-9.

Oppdrettsanlegget kan ikkje flyttast før det er gjeve løyve etter akvakulturlovverket.»

Bakgrunnen for saka

Saka gjeld oppgradering og flytting av oppdrettsanlegg frå Laksevika til eit område ved Trollholet. Anlegget i Laksevika er på om lag 30 daa. Nytt anlegg ved Trollholet vil bestå av

eit anlegg på om lag 90 daa. Det er vurdert å redusera anlegget til om lag 60 daa. I tillegg til det kjem flåte med fortøyingsanlegg, ankerliner og anker. Det er planlagt å auke biomasse (MTB) frå 1560 tonn matfisk til 3600 tonn. Eksisterande akvakulturanlegg ved Laksevika er i dag i konflikt med militær sikringssone. Anlegget treng snarleg oppgradering i samsvar med regelverket, og søkjar ønskjer å auke kapasiteten. Endring eller utviding utover eksisterande arealbruk kan ikkje vurderast der anlegget ligg i dag. Flytting av anlegget har som primærmål å få løyst interessekonflikten med Forsvaret.

Området som akvakulturanlegget er søkt flytta til er sett av til «*Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhøyrande strandsone*» i arealdelen av kommuneplanen. Det er naudsynt med dispensasjon frå dette føremålet.

Historikk

Det blei fyrst søkt og gjeve dispensasjon til flytting av oppdrettsanlegget frå Laksevika til Holme. Det vart stilt fleire vilkår i vedtaket, mellom anna om at det skulle utarbeidast ei konsekvensutgreiing. Dersom denne viste auka forureining på naturmiljøet i sjø, eller auka fare for spreining av sjukdom, skulle saka handsamast på nytt.

Fylkesmannen klaga på vedtaket i brev av 24.11.15, då vi meinte at verknadene av tiltaket ikkje var godt nok gjort greie for. Ei konsekvensutgreiing skulle gjerast før ein trefte vedtak, og skulle vera ein del av beslutningsgrunnlaget for avgjerda. Vi meinte også primært at nye område til akvakultur må vurderast i ein kommuneplanprosess, eller i ein reguleringsplan.

Etter vedtaket vart kommunen gjort kjend med biologisk mangfald på staden av slik karakter, at lokaliteten vart flytta lengre søraust og fekk ny plassering ved Trollholet. No ligg det føre ei konsekvensutgreiing for verknaden av flyttinga.

Vi uttala oss på nytt i brev 18.02.16 til konsekvensutgreiinga av 04.12.15. Fylkesmannen si vurdering var at konsekvensutgreiinga hadde vesentlege manglar som gjorde at ho ikkje ga tilstrekkeleg grunnlag for å vurdere dispensasjonsspørsmålet. Det finst dokumentasjon som indikerer at dette fjordsystemet, som har mange og grunne tersklar, har avgrensa kapasitet for akvakultur, og auking av biomassen vert difor problematisk. Vi råde i frå at det vart gjeve dispensasjon til flytting og utviding av akvakulturanlegget.

Fylkesmannen sine merknader

Kommunen kan etter lova ikkje gje dispensasjon dersom omsyna bak det føremålet området er sett av til i gjeldande arealplan eller reglane det er søkt om dispensasjon frå vert vesentleg tilsidesett, jf. plan- og bygningslova (pbl) § 19-2. I tillegg må fordelane med å gi dispensasjon vere klårt større enn ulempene etter ei samla vurdering.

Fylkesmannen er ikkje samd i kommunen sitt syn i saka. Vi klagar difor på vedtaket om å gje dispensasjon etter pbl. § 19-2.

Grunngjeving

Fylkesmannen held fast på at kommuneplanen er den rette arenaen for å diskutere denne type tiltak. Dette standpunktet har støtte frå setjefylkesmannen i Sogn og Fjordane, der vi har fått medhald i liknande klager på liknande tiltak ved lokalitet Saltkjelen i Kvam herad og lokalitet Grimsholmen, Sveio kommune.

Kommuneplanen med arealdel for Meland kommune vart godkjent i 2015 og er såleis relativt ny. Fylkesmannen vil likevel peike på at arealbruk i sjø ikkje vart vurdert utfyllande i denne planprosessen.

Tiltaket er ikkje i samsvar med føremålet som er sett av i kommuneplanen, «*Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhøyrande strandsoner*». Planen opnar i dette området for eit anna føremål enn akvakultur. Arealdelen til kommuneplanen skal gje hovudtrekka i arealdisponeringa og rammer og vilkår for kva nye tiltak og ny arealbruk som kan setjast i verk, samt kva for viktige omsyn som må takast vare på ved disponering av areala, jf. pbl. § 11-5 andre ledd. Der det er trong for å sikre forsvarleg planavklaring eller gjennomføring av bygge- og anleggs-tiltak, skal kommunen òg syte for at det vert utarbeidd reguleringsplan, jf. pbl. 12-1 andre ledd.

Vi meiner det er naudsynt å vurdere denne utvidinga i ein kommuneplanprosess, der verk-nadene av arealendringane som det er søkte om, vert vurdert samla. Som heimel for dette kravet syner vi òg til naturmangfaldlova § 10 om økosystemtilnærming og samla belastning. Det vil vere særskild uheldig dersom det no vert etablert presedensverknad gjennom handsaming av einskildsaker for at areal for oppdrettsverksemd kan tildelast gjennom dispensasjonar, i staden for gjennom opne og inkluderande arealplanprosessar. Hovudregelen skal vere å følgje plan- og bygningslova, inklusive gjeldande arealplanar, medan dispensasjon er eit unntak frå dette. Det skal ikkje vere kurant å gje dispensasjonar.

Etter vårt syn ligg det ikkje føre ei samla og tilstrekkeleg utfyllande vurdering av om flytting av akvakulturanlegget kan få vesentlege verknader for miljø og samfunn. Etablering av AK er i dette høvet ikkje konsekvensutgreidd på overordna plannivå. Vi saknar i tillegg ei grundig vurdering frå kommunen om tiltaket er reguleringspliktig.

Fylkesmannen meiner at samla miljøkonsekvensar ikkje kan utsetjast til prosessen knytt til særlovshandsaminga, men må vurderast i samband med arealspørsmålet jf. pbl. § 1-1, § 19-2 tredje ledd og forvaltingslova § 17 første ledd. Omsynet til naturmangfaldet, spesielt anadrom laksefisk er eit heilt sentralt tema. Det er nødvendig å vurdere fjordsystemet under eitt, og ha eit langsiktig perspektiv på eventuelle konsekvensar av ny arealbruk. Konsekvensutgreinga som ligg ved søknaden manglar desse perspektiva, samstundes som vesentleg og tilgjengeleg kunnskapsgrunnlag knytt til naturmangfald og utslepp ikkje er teke med i vurderingane.

Sjølv om konsekvensutgreinga seier at ho går noko meir i detalj på til dømes fare for spreining av sjukdom, har ho berre nokre få setningar om saka. Det er heller ikkje tatt med i berekninga at det er snakk om eit større anlegg med ønskje om meir biomasse.

Lakselus er eit stort problem for bestandane av anadrom fisk i heile Osterfjordssystemet. Anlegget ligg i tillegg i utvandringsruta til alle laksebestandane innanfor, deriblant Vossolaksen. Det er lagt ned store samfunnsmessige ressursar i redningsaksjonen for denne laksen, og det er viktig å ikkje undergrave denne innsatsen.

Det vert i dag arbeidd med å endra regimet for synkron avlusing for å sikra omsyn til vill-laksen. Uni Research Miljø har nyleg utført ei regionanalyse med fokus på interaksjon mellom villlaksefisk og oppdrett, med forslag til tiltak som kan styrka bestandane i området. Eitt av fleire føreslåtte tiltak er å oppretta branngater ut frå kunnskap om villfiskens sine vandringsruter.

I klagen vår på vedtaket om flytting av oppdrettsanlegget til Holme gjorde vi merksam på at vi det siste året har sett at miljøgranskingane gjev indikasjonar på at terskelfjordane i Nordhordland kan vere overbelasta. Herdlefjorden er del av eit større terskelbasseng i lag med Byfjorden og fjordane rundt Osterøy, der dei grunnaste tersklane er ved Herdla, Follese og Vatlestraumen. I desse djupe fjordbassenga har det vore endringar i oksygenivået, og ei markert forsterking av langtidstrenden vi har sett dei siste 35 åra. Resipientgranskingar i både Sørfjorden og Radfjorden har synt at botndyrfaunaen ikkje lenger når målet om minst god økologisk tilstand. Fylkesmannen og Fiskeridirektoratet har gjeve pålegg om overvaking av Sørfjorden. Resultatet av granskingane denne vinteren vil vere grunnlag for avgjerder om eventuelle naudsynte tiltak for å redusere utsleppa til fjorden.

Vurdering av resipienten ved ei framtidig utviding av lokaliteten ved Trollhola må ta med seg tilstanden i det samla terskelfjordbassenget. I dag er situasjonen den at delar av bassenget ber teikn på å vere overbelasta og resultat av overvakinga kan innebere at utsleppa frå oppdrettsnæringa må reduserast. Inntil næringa finn tekniske løysingar som kan redusere utsleppa, vil det seie at produksjonen må reduserast.

Sjølv om vi gjorde merksam på dette er det i konsekvensutgreiinga berre brukt resultat frå ein prøvestasjon frå overvåkingsprogrammet «*Resipientovervåking av fjordsystemene rundt Bergen*». Konsekvensutgreiinga har ikkje referansar til Vann-Nett, databasen som all vassforvaltning skal nytte. I vurderinga av resipientkapasitet er det tatt utgangspunkt i flytting og ikkje produksjonsauke. Vi saknar og ei vurdering av kva sjøområde som er resipient for utsleppet frå anlegget i Trollhola, det vere seg administrativ avgrensing, vassførekomst eller naturgitt eining.

Fylkesmannen meiner at det er naudsynt å sjå på det samla terskelbassenget som omfattar Osterfjorden, Herdla fjorden og Byfjorden. Som følgje av at vi har registrert sterke endringar i både oksygeninnhald i fjordbassenget (djupvatnet) og den økologiske tilstanden (botndyr), har vi gjeve pålegg om ytterlegare overvaking av utvalde område. Resultata av desse vil kome til å påverke framtidige forvaltningstiltak. Det viser at konsekvensutgreiinga som ligg ved søknaden ikkje viser eit utfyllande bilde av faktorar som er relevante i saka.

Vi støttar ei utvikling i retning større og færre lokalitetar, dersom det kan gje grunnlag for reduserte negative konsekvensar for naturmangfaldet. Vi meiner likevel at det primært må styrast gjennom overordna plan.

Vi kan elles ikkje sjå at det er lagt fram ei tilstrekkeleg kunnskap om, eller drøfta om ei flytting av anlegget vil kunne føra til ureining av nye delar av naturmiljøet (større påverka areal, endra spreingsmønster, obs.). Vi saknar òg ei grundig vurdering av om endringa på sikt kan føre til ein ny situasjon for spreiding av sjukdom og parasittar frå lokaliteten og om ein ved å opne opp for flytting av anlegget, kan oppleve at endra bruk av kjemikalia/medisin vil kunne påverke maritimt liv i fjordsystemet på nye måtar. Relevant fagleg kunnskap om slike verknader må skaffast fram og danne grunnlag for vurdering av om vilkår for å gje dispensasjon faktisk er til stades. Ulempene tiltaket kan ha for naturmiljøet er såleis etter Fylkesmannen si oppfatning ikkje diskutert utfyllande nok til å kunne avgjere om nytten av å gje dispensasjon er klårt større enn ulempene.

Fylkesmannen har den siste tida fått inn fleire saker om utviding og/eller flytting av oppdrettsanlegg. Meland kommune er av den oppfatning at fordi anlegget er i konflikt med Forsvaret sine interesser, så vil ein dispensasjon ikkje føre til presedens.

Fylkesmannen er ikkje samd i denne vurderinga. Sjølv om oppdrettsanlegget ikkje hadde vore i konflikt med Forsvaret sine interesser og ønskje å utvide i Laksevika, hadde det vore naudsynt med dispensasjon frå KPA. Denne typen saker er det mange av og oppfatninga vår er at det er kommuneplanen som er arenaen for diskusjon av slike utvidingar.

Konklusjon

Etter vurderinga vår kan vi ikkje sjå at kommunen har sannsynleggjort at fordelane ved å flytta akvakulturanlegget er klårt større enn ulempene. Vi held fast ved at konsekvensane ved å dispensera frå fastsett arealbruk i kommuneplanen i dette høvet ikkje er godt nok utgreidde. Vilkåra for å gje dispensasjon er etter Fylkesmannen sitt syn ikkje til stades i denne saka, jf. pbl. §§ 19-2 andre ledd og 19- 2 tredje ledd. Omsyna bak det føremålet områder er sett av til i gjeldande arealplan vert ut frå ovanstående vurdering vesentleg sette til sides ved løyvet. Fylkesmannen klagar difor på utval for drift og utvikling i Meland kommune sitt vedtak av 05.09.16 om flytting av akvakulturanlegg frå Laksevika til Trollholet.

Vi ber om at vedtaket vert gjeve utsett iverksetjing etter forvaltingslova § 42 fram til klagesaka er avgjort.

Dersom kommunen ikkje tek klaga til følgje, skal saka sendast til Fylkesmannen i Hordaland. Fylkesmannen vil deretter sende saka til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for oppnemning av setjesfylkesmann, som fattar endeleg avgjerd.

Med helsing

Rune Fjeld
assisterande fylkesmann

Laila P. Kaland
seniorrådgjevar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.