

Sivilombudet

Oslo, 25.10.2021

Saknr: 3793  
Ansvarlig advokat: Tine Larsen

## **KLAGE OVER KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTETS GODKJENNING AV KOMMUNEDELPLAN FOR HAVBRUK I ALVER KOMMUNE**

Undertegnede bistår Norges Naturvernforbund, som med dette påklager Kommunal- og moderniseringsdepartementets godkjenning av kommunedelplan for havbruk i Meland i Alver kommune.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) godkjente kommunedelplanen i vedtak av 26. juli 2021, som ligger [her](#).

Det vises også til klage over KMDs vedtak av 25. juni 2021 om godkjenning av kommuneplan for Brønnøy kommune, også oversendt Sivilombudet i dag. De to sakene har flere likheter.

### **1. Nærmere om saken**

Statsforvalteren i Vestland fremmet 2. oktober 2019 [innsigelse](#) til alle forslag til nye og utvidede områder for akvakultur i kommuneplan for Meland, nå Alver, kommune.

Grunnlaget for innsigelsen mot nye og utvidede akvakulturområder var mangler ved konsekvensutredningen, se innsigelsen side 2-3.

Innsigelsen er begrunnet med at Mangerfjorden, Radfjorden og Herdlafjorden er svært viktige for naturmangfoldet, særlig anadrom fisk. Det vises til områdets viktige betydning som utvandingsområde for laks fra viktige laksevassdrag med nasjonal status, herunder Vossovassdraget. Området er også viktige beite- og oppvekstområder for sjøaure. Det er påpekt at lakselus påvirker villfiskbestandene i stor grad, i tillegg er miljøtilstanden i fjorden under sterkt press og med negativ utvikling av oksygeninnhold.

Kommunestyret tok ikke innsigelsen til følge, og vedtok planen med unntak for akvakulturområdene som ble oversendt departementet for avgjørelse.

Miljødirektoratet anbefalte at innsigelsen ble tatt til følge fordi konsekvensene av havbruk ikke var tilstrekkelig utredet for villaks og hensynet til den samlede belastningen på fjordsystemet, jf. direktoratets brev til Klima- og miljødepartementet (KLD) av 16. mars 2021:

**Bilag 1:** Miljødirektoratets tilråding til innsigelse til kommunedelplan for Meland, 16. mars 2021

KLD gav sin tilråding til KMD i brev av 7. april 2021, hvor det ble anbefalt å ta innsigelsen til følge:

**Bilag 2:** KLDs brev til KMD, 7. april 2021

KLD påpekte at det er viktig at planer for arealbruk i sjø har en helhetlig vurdering der all påvirkning i fjordsystemet vurderes samlet. I fjorder som er vandringsrute for anadrom fisk og atlantisk villaks er det særlig viktig med samlet vurdering av virkningene for naturmangfoldet, hvilket mangler i denne kommunedelplanen. Det er vist til at villaksen i Vossovassdraget som har vært truet siden 90-tallet og er i svært dårlig tilstand. Vossovassdraget er nasjonalt laksevassdrag, og det er brukt mer enn 100 millioner kroner på tiltak for å redde Vossolaksen. Det er fortsatt usikkert om man lykkes med å redde bestanden, og økt produksjon av oppdrettsfisk i utvandringsruta kan gjøre det enda vanskeligere. KLD påpekte at det også må gjøres en vurdering av vannforskriften § 12 før planen godkjennes.

Nærings- og handelsdepartementet (NHD) mente derimot at KMD kunne godkjenne kommunedelplanen, og at ytterligere utredninger av miljøforholdene i stedet skjer ved behandling av tillatelser etter akvakulturloven.

26. juli 2021 fattet KMD følgende vedtak om godkjenning av kommunedelplanen:

*Med heimel i plan- og bygningslova § 11-16, godkjenner Kommunal- og moderniseringsdepartementet kombinert føremål med akvakultur FEFIKFR 1 og 2 i Mangerfjorden, og kombinert føremål for tareproduksjon FEAK 1 og 2 i Radfjorden.*

*Utvidinga av akvakulturformål AK 2 ved Kjeppvikholmen godkjennast, men utvidinga endrast til kombinert føremål med akvakultur FEFIK .*

KMD mente at utredning av miljøforholdene kan gjøres senere i forbindelse med behandling av tillatelser etter akvakulturloven.

KMD har ikke foretatt den nødvendige vurderingen av om nye og utvidede akvakulturområder er i tråd med vannforskriften § 12, med den begrunnelse at det ikke foreligger tilstrekkelig detaljert informasjon til å gjøre en slik vurdering.

KMD har ikke foretatt en begrunnet vurdering av naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 8-12 i vedtaket, slik naturmangfoldloven § 7 krever.

## **2. Mangelfull konsekvensutredning**

KMD bestrider ikke statsforvalterens og miljøforvaltningens påpekning om at akvakulturområdenes virkninger på naturmiljøet i de berørte fjordene er for dårlig utredet i kommuneplanen. KMDs løsning er at konsekvensutredning av disse forholdene skyves til senere i forbindelse med tillatelser etter akvakulturloven.

Klagerne mener det ikke er anledning til å reparere mangelfull konsekvensutredning av kommuneplanen til senere utredninger som gjøres i forbindelse med tillatelser etter sektorlovverket.

Som det fremgår av plan- og bygningsloven § 4-2, jf. konsekvensutredningsforskriften § første ledd 6 bokstav a, skal kommunedelplaner som fastsetter rammer for tiltak i forskriften vedlegg I og II, herunder akvakulturanlegg, alltid konsekvensutredes.

Krav til innholdet i konsekvensutredningen følger av konsekvensutredningsforskriften § 21: Konsekvensutredningen skal identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket, og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn, herunder naturmangfold jf. naturmangfoldloven og vannmiljø jf.

vannforskriften. Samlede virkninger av planen i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltak i influensområdet skal også vurderes, jf. forskriften § 21 tredje ledd.

Som påpekt av miljømyndighetene, er ikke planens virkninger for naturmangfold og vannmiljø tilfredsstillende vurdert, og det er ikke gjort en helhetlig vurdering hvor all påvirkning i fjordsystemet vurderes samlet.

Mangelfulle vurderinger av samlede konsekvenser undergraver også plan- og bygningslovens formål og funksjon som sektorovergripende lov for samordning av arealbruk og ulike interesser, jf. plan- og bygningsloven § 1-1. Plansystemet skal legge rammene for både bruk og vern, og er et bedre verktøy for å vurdere summen av flere påvirkninger i vassdraget enn ved sektorvis behandling av enkelttiltak.

En konsekvensutredning av planens virkninger for naturmangfold, vannmiljø og havbrukets påvirkning av fjordsystemet i forhold til andre faktorer er videre en forutsetning for å kunne foreta pliktige vurderinger etter vannforskriften §12 og naturmangfoldloven § 8-12, jf. § 7, se punkt 3 og 4 nedenfor.

Naturvernforbundet mener at konsekvensutredningen av nye områder til havbruk ikke er i henhold til plan- og bygningslovens krav til konsekvensutredninger. Det er en saksbehandlingsfeil som ikke kan repareres med å utsette konsekvensutredningene til senere behandling av tillatelser etter akvakulturloven.

### **3. Manglende vurdering av vannforskriften § 12**

KLD påpekte i sitt brev til KMD at det må gjøres en vurdering av vannforskriften § 12 før endelig plan kan godkjennes.

Vannforskriften § 12 kommer til anvendelse når en ny virksomhet i en vannforekomst enten medfører at miljømålene for vannforekomsten ikke nås, eller at tilstanden i vannforekomsten forringes.

Om vannforskriften § 12 skriver KMD i vedtaket:

*«I tilfelle kor arealbruken eller andre rammer for tiltaket vert fastlagt i overordna plan, skal vurderingar etter vassforskrifta § 12 gjerast også på overordna nivå så langt kunnskapen gjer det mogleg. Departementet vurderer at det i denne saka ikkje føreligg detaljert nok informasjon til å gjere ein vurdering etter vassforskrifta § 12. Departementet føreset difor at dette vert gjennomført i handsaminga av saka etter forureininglova.»*

Klager mener det i denne saken ikke er grunn til å utsette vurderingen av vannforskriften § 12 til senere behandling av enkeltsaker etter forurensningsloven. Det vises til KLDs [veileder av 9. juli 2021 om vannforskriften § 12](#) punkt 2.2, hvor det fremgår at vurderingen av vilkårene i § 12 bør foretas tidlig i planprosessen, og for planer som skal konsekvensutredes skal vurderingen etter vannforskriften § 12 samordnes med konsekvensutredningen.

KMD viser til at det ikke foreligger detaljert nok informasjon til å foreta vurderingen etter vannforskriften § 12 nå. Klager påpeker at det mangelfulle informasjonsgrunnlaget skyldes mangelfulle konsekvensutredninger av § 12-relevante forhold. § 12-vurderingen forutsetter at konsekvensutredningen identifiserer og beskriver akvakulturområdenes virkninger for naturmangfold og vannmiljø, jf. konsekvensutredningsforskriften § 21. Videre trengs en vurdering av de samlede virkninger av planen i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltak i influensområdet, jf. forskriften § 21 tredje ledd. Mangelfull konsekvensutredning er en saksbehandlingsfeil, og gir ikke forvaltningen adgang til å utelate vurderingen av vannforskriften § 12 på plannivå.

#### 4. Manglende vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7

Det følger av naturmangfoldloven § 7 at prinsippene i §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, og vurderingen skal fremgå av beslutningen. Dette innebærer at det også skal fremgå hvilken vekt prinsippene har fått i saken.

I KMDs vedtak er det ikke gitt noen begrunnet vurdering av noen av naturmangfoldlovens prinsipper. I departementets oppsummering er det kort vist til naturmangfoldloven § 12, men ikke foretatt noen vurdering:

*«Kommunal- og moderniseringsdepartementet legg til grunn at det i sakshandsaminga etter akvakulturlova vert vurdert kva plassering, driftsmetodar og teknikk som skal tillatast for å unngå skadar på naturmangfoldet, jamfør naturmangfoldlova § 12.»*

Det følger av naturmangfoldloven § 7 at *enhver* beslutning som innebærer offentlig myndighet og berører naturmangfoldet, skal vurdere og begrunne sin beslutning opp mot naturmangfoldlovens prinsipper. At sektormyndigheter skal foreta en vurdering av naturmangfoldloven i sine vedtak, fritar ikke departementet fra plikten å foreta denne vurderingen ved stadfestelse av kommunedelplanen.

Det vises også til tidligere saker hvor Sivilombudet har kritisert forvaltningen for manglende vurdering av naturmangfoldlovens prinsipper, se SOM-2011-1327, SOM 2017-1346 og SOM 2018-1219. I disse sakene har også Sivilombudet påpekt at det er ikke tilstrekkelig at prinsippene vurderes av andre myndigheter eller på et annet sted i prosessen: Når departementet har vedtakskompetansen, må departementet selv vurdere forholdet til naturmangfoldloven i sitt vedtak.

Det påpekes også at det ikke bare er naturmangfoldloven § 12 som vil være relevant å vurdere her, men også § 8 om kunnskapsgrunnlaget, § 9 om føre-var-prinsippet og ikke minst § 10 om samlet belastning. Vurderingen av disse prinsippene står i nær sammenheng med konsekvensutredningen, og forutsetter at denne gir et godt beslutningsgrunnlag. I denne saken er derimot konsekvensutredningen mangelfull.

Manglende vurdering av naturmangfoldlovens prinsipper er en saksbehandlingsfeil. Konsekvensene for naturmangfoldet er denne sakens kjerne, og årsaken til at det er reist innsigelse mot akvakulturområdene. Det er således grunn til å tro at denne saksbehandlingsfeilen, sammen med mangelfull konsekvensutredning og manglende vurdering av vannforskriften § 12, kan ha innvirket på vedtakets innhold.

Norges Naturvernforbund ber Sivilombudet undersøke saken.

Vennlig hilsen

**Dæhlin Sand Advokatfirma AS**



Tine Larsen  
Advokat