

Sivilombudet  
Postboks 3 Sentrum  
0101 OSLO

Deres ref  
2022/1377

Vår ref  
22/1558-23

Dato  
19. mai 2023

## Ny vurdering av innsigelse til kommunedelplan for sjøområdene i Alver kommune

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til brev av 14. oktober 2022, der Sivilombudet ber departementet om å vurdere innsigelser fra Statsforvalteren i Vestland til fem nye områder for akvakultur i sjøområdene i Alver kommune på nytt. Sivilombudet viser til at departementet i sitt vedtak av kommunedelplanen ikke har gjort slik vurdering av innsigelsene som plan- og bygningsloven § 11-16 krever. Det går heller ikke fram av vedtaket om departementet har vurdert arealdisponeringen i lys av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, slik naturmangfoldloven § 7 krever. Etter ombudets syn kan det ikke utelukkes at disse manglene har hatt innvirkning på resultatet, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41.

### Bakgrunn

Saken gjelder departementets avgjørelse den 26. juli 2021 av innsigelser til kommunedelplan for sjøområdene i Alver kommune. Statsforvalteren i Vestland fremmet innsigelse til forslag til fem nye områder for akvakultur i Herdlefjorden, Mangersfjorden og Radfjorden. Statsforvalterens innsigelser var begrunnet i hensyn til villaks, sjørørret og vannmiljø, og at konsekvensutredningen med vurdering av samlet belastning på naturmangfold og vannkvalitet ikke var god nok. Statsforvalteren viste til at naturmangfoldet i området er under stort press. Fjordene ved Meland er viktige utvandingsområder for villaks fra flere viktige vassdrag, blant annet Vossovassdraget, og statsforvalteren mente at planen ikke tar tilstrekkelig høyde for den dårlige tilstanden for anadrome fiskebestander. Fjordene er også viktige beite- og oppvekstområder for sjørørret. Forskning viser at påvirkningen av lakselus på

vill laksefisk i Nordhordland er svært høy. I tillegg er miljøtilstanden for vannforekomstene i byfjordbassenget, inklusiv Herdlefjorden, ut til terskel ved Herdla, under sterkt press, med negativ utvikling når det gjelder oksygeninnhold. Virkningen av mer akvakultur i fjordsystemet er etter statsforvalteren sitt syn ikke godt nok vurdert i planen. Den beste måten å løse dette på er å utarbeide en interkommunal plan for sjøområdene som legger til grunn best tilgjengelig kunnskap og gjeldende nasjonale miljømål.

Klima- og miljødepartementet (KLD) støttet innsigelsen fra statsforvalteren. KLD viser til at hensyn til fisken og dens økologiske funksjonsområder skal innpasses i planer etter plan- og bygningsloven, jf. lakse- og innlandsfiskeloven. Kvalitetsnormen for ville bestander av atlantisk laks har som mål at den enkelte bestand av villaks skal opprettholde minst god kvalitet eller at god kvalitet skal oppnås snarest mulig. KLD framhever at planer for arealbruk i sjø skal ha en helhetlig vurdering av konsekvensene, der all påvirkning i fjordsystemet vurderes samlet. KLD mener, i likhet med statsforvalteren, at sammenhengen i fjordsystemet som vandringsrute for anadrome fisk og den atlantiske villaksen gjør det særlig viktig å vurdere den samlede belastningen for naturmangfold. KLD kan ikke se at det er gjort slike samlede vurderinger i kommunedelplanen. Villaksen i Vossovassdraget har svært dårlig tilstand og har stått i fare for utrydding siden tidlig på 1990-tallet. KLD vurderer at økt produksjon av oppdrettsfisk i utvandringsruten vil kunne føre til at det blir enda vanskeligere å redde laksebestandene.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) viste til at det skal gjøres miljøfaglige vurderinger av akvakulturanlegg i systemet for lokalitetsavklaring etter sektorlovverket. Utslippstillatelse etter forurensingsloven er et vilkår for å få lokalitetsklarering. NFD viste også til at Alver kommune ligger i rødt produksjonsområde der det ikke kan tillates vekst i produksjon av laksefisk, og dermed vil nye lokaliteter først og fremst innebære bedre plassering. NFD viste videre til at anlegget i Laksevika i Herdlefjorden må flyttes på grunn av militære restriksjoner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjente 26. juli 2021 kommunedelplan for sjøområdene i Alver kommune med de fem nye akvakulturområdene. I vedtaket ble det presisert at de detaljerte miljøvirkningene for naturmangfold og vannmiljø av forslag til akvakulturområder ikke var vurdert. Det ble understreket at dette må gjøres ved behandling av søknader om lokalitetsgodkjenning etter akvakulturloven.

Sivilombudet har vurdert saken etter klage fra Norges Naturvernforbund. Ombudet kom til at det var begrunnet tvil ved om kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn for godkjenning av de aktuelle områdene til akvakultur, var i tråd med kravene i forskrift om konsekvensutredninger. Ombudet mente videre at det var tvilsomt om departementet hadde gjort vurderinger av om de aktuelle områdene var egnet for arealformålet som plan- og bygningsloven (pbl.) legger opp til. Dermed kunne ombudet heller ikke se at departementet hadde vurdert statsforvalterens innsigelse på en slik måte som kreves etter pbl. § 11-16. Etter ombudets syn hadde departementet heller ikke gjort en tilstrekkelig vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7. Etter ombudets syn kunne det ikke utelukkes at

manglene hadde hatt innvirkning på resultatet, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41. Ombudet ba derfor departementet vurdere saken på nytt.

Ombudet har ikke tatt stilling til om departementet kunne ha gjort grundigere vurderinger av vannforskriften § 12, men forutsetter at dette vurderes på nytt ved departementets fornyede behandling av saken.

### **Oppdatert kunnskapsgrunnlag**

Kommunal- og distriktsdepartementet har innhentet nye uttalelser fra Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet som grunnlag for en ny vurdering av saken.

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i brev av 22. desember 2022 at det er et nasjonalt mål å legge til rette for økt vekst i akvakulturnæringen innenfor miljømessig bærekraftige rammer. NFD understreker at det er viktig at de potensielle samfunnsøkonomiske kostnadene og ulempene som påføres næringen og vertskommunen ved å forhindre den planlagte arealbruken, veies opp mot de oppnådde gevinstene ved å ta innsigelsen til følge. NFD holder fast ved at det ikke er nødvendig å avklare alle miljøforhold i detalj i kommuneplanen, fordi det vil bli gjort mer detaljerte vurderinger av miljøvirkninger ved behandling av lokalitetssøknader etter akvakulturloven. Disse vurderingene utfyller vurderingene i kommuneplanen.

NFD mener at flere akvakulturområder ikke trenger å føre til økt negativ påvirkning på vill laksefisk. Samlet biomasse i et produksjonsområde reguleres i akvakulturregelverket, særlig gjennom trafikklyssystemet, og blir ikke påvirket direkte av arealplanene. Nye akvakulturområder kan legge til rette for omstrukturering og endringer i driftsmønsteret av akvakulturvirkosomhet. Konkret påvirkning fra akvakulturvirkosomhet på miljøet avhenger bant annet av drift av virksomheten.

Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte, jf. akvakulturloven § 10. Det er i forskrift gitt nærmere bestemmelse om etablering, drift og avvikling av akvakultur, herunder krav om teknisk standard og krav om internkontroll. Blant annet er det krav om brakkleggingsperioder i akvakulturdriftforskriften § 40 og krav om miljøovervåking av lokaliteter i sjøvann med produksjon av fisk, og om at tiltak skal iverksettes ved uakseptabel miljøtilstand, jf. akvakulturdriftforskriften §§ 35 og 36. Innehaver av akvakulturtiltattelse bærer de nødvendige kostnader for å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet i tråd med naturmangfoldloven § 11. NFD anser at akvakulturregelverket er i tråd med naturmangfoldloven § 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder.

Ifølge Fiskeridirektoratet er de aktuelle akvakulturområdene i vannforekomstene i god tilstand, i henhold til opplysninger i Vann-Nett. Det forventes derfor ikke at vannforekomstens tilstand vil forringes eller at miljømålene i vannforskriften §§ 4-7 ikke nås som følge av forventet påvirkning fra de aktuelle formene for akvakultur i de nye akvakulturområdene i kommuneplanen. Etter NFDs vurdering kommer derfor ikke vannforskriften § 12 til anvendelse i denne saken om kommuneplanen. På bakgrunn av opplysningene i saken og krav i akvakulturregelverket anser NFD at samlet belastning på økosystemet for å være

akseptabel for de aktuelle akvakulturområdene i kommuneplanen for Alver kommune, jf. naturmangfoldloven §§ 9 og 10.

Klima- og miljødepartementet uttaler i brev av 23. desember 2023, at ny gjennomgang av kunnskapsstatus har styrket departementets tidligere tilrådning i saken. KLD vurderer at ny akvakulturvirksomhet på de foreslåtte områdene vil medføre negative konsekvenser for nasjonale miljøverdier i et allerede belastet fjordsystem. Alver kommune inngår i produksjonsområde 4 (PO4), som var rødt da innsigelsessaken ble behandlet i 2021 og som fortsatt er rødt. At et produksjonsområde er rødt, betyr at det er en dødelighet på mer enn 30 prosent av utvandrende laksesmolt på grunn av lakselus fra oppdrettsnæringen. Rapporten fra den nasjonale lakselusovervåkingen (NALO) for 2022 viser at lakselusmengdene for PO4 er vurdert til å være høy, også i 2022. Nordhordland er også det området i landet der lakseluspåslag på sjørret har vært høyest i snitt de senere år.

Bestandssituasjonen for Vossolaksen og de andre laksestammene i de innerste elvene i Osterfjordsystemet har hatt negativ utvikling siden KLD sist uttalte seg. Foreløpige data fra 2022 for Vosso viser ingen tegn til bedring, og det vurderes som lite sannsynlig at det vil skje en vesentlig positiv endring i 2023 og 2024. De kommende årene vil det derfor ikke være nok gytelaks til å realisere potensialet for smoltproduksjonen i vassdraget. I så fall kan utviklingen av bestanden raskt komme inn i en selvforsterkende nedadgående spiral mot utryddelse.

Vossolaksens bestandssituasjon har lenge vært kritisk på grunn av svært lav sjøoverlevelse. Til nå er det brukt over 100 millioner kroner for å avdekke årsaker og sette inn tiltak. Det er også negativ utvikling i Modalselva. De siste seks årene har det blitt brukt mer enn 20 mill. kroner på å kalke elva og reetablere en laksebestand, men erfaringene fra de siste to årene er at overlevelsen i sjøen er for lav til at dette lykkes. Siden forrige tilrådning fra KLD har Vitenskapelig råd for lakseforvaltning vurdert tilstand og påvirkning på landets sjørretbestander. De har blant annet vist til at det er et klart geografisk mønster med dårligst tilstand for sjørret i Vestland og Møre og Romsdal. De viser også til at den største negative påvirkningsfaktoren i Vestland er lakselus fra oppdrettsnæringen. Av sjørretbestandene som ble vurdert, er det kun Vosso, Loneelva og Storelva i Arna som er kjent for eller antatt å ha det aktuelle planområdet i sjø som deler av sine leveområder. Bestands-tilstanden er vurdert å være henholdsvis dårlig, moderat og dårlig. For alle tre er lakselus angitt å være den største negative faktoren, i tillegg til vassdragsregulering for Vosso og Storelva.

Produksjonsområde 4 har hatt høy innblanding av rømt oppdrettslaks i gytebestandene i mer enn 40 år. Havforskningsinstituttets siste utgave av «Risikoreport norsk fiskeoppdrett 2022 – risikovurdering», angir risiko for ytterligere genetisk endring hos villaks som følge av rømt oppdrettslaks. For PO4 er vurderingen at det er «høy sannsynlighet for ytterligere genetisk forverring».

### **Kommunal- og distriktsdepartementets vurdering**

Departementet viser til at det er et nasjonalt mål å legge til rette for vekst i akvakulturnæringen gjennom oppdaterte planer som tar hensyn til miljø og andre samfunnsinteresser. Dette er framhevet i nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Det følger

av lakse- og innlandsfiskloven § 7 at hensyn til fiskeinteressene og fiskens økologiske funksjonsområder skal ivaretas i planer etter plan- og bygningsloven. For villaks er det et mål at den enkelte bestand skal opprettholdes eller oppnå minst god kvalitet så snart som mulig, jf. forskrift om kvalitetsnorm for ville bestand av atlantisk laks. Det følger av naturmangfoldloven § 7 at de miljørettslige prinsippene i §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold. Det skal også vurderes om ny aktivitet eller nye inngrep fører til at miljømålet for den aktuelle vannforekomsten ikke nås eller at tilstanden blir forringet, jf. vannforskriften §§ 4 og 12.

Departementet har vurdert saken på nytt på grunnlag av dokumentene i plansaken, tidligere vedtak av 26. juli 2021, nye vurderinger fra Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, samt Lakseregisteret, Akvakulturregisteret, Vann-nett og utredninger knyttet til lokalitetssøknadene etter akvakulturloven ved Toska Sør og Kjepevikholmen.

#### *Generelt om påvirkning av akvakultur på naturmangfold*

Ifølge naturmangfoldloven § 8 skal offentlige beslutninger som berører naturmangfold så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Ifølge § 10 skal det gjøres en vurdering av påvirkning og samlet belastning på naturmangfold av å godkjenne områdene for akvakultur i arealplaner.

Lakselus anses i dag som en av de største truslene mot vill laksefisk. Smitte på villfisk fra oppdrettsanlegg er avhengig av at det er lakseluslarver som frigis fra oppdrettsanleggene og setter seg fast på villfisk. Smolt på vei ut til havet er særlig utsatt. Fordelingen av lakselus i vanmassene er påvirket av hvor i fjorden oppdrettsanleggene er lokalisert, hvor store utslippene fra de enkelte anleggene er og hvordan lusen driver med strømmen.

En konkret vurdering av plassering av akvakulturanlegg er derfor viktig for å redusere faren for lusesmitte på villaks. Dette krever detaljert kunnskap, blant annet om strømforhold, noe som ofte ikke er tilgjengelig på kommuneplannivå. Lakselus kan også drive med vannstrømmer, så gode vurderinger krever strømmålinger over tid. Driftsplaner, som blant annet regulerer mengde fisk i akvakulturanleggene, avlusning og bruk av teknologi, er viktige for å redusere smittefaren fra åpne matfiskanlegg.

#### *Generelt om vurderinger etter vannforskriften*

Etter vannforskriften § 4 er det et mål at alt vann skal ha god økologisk og kjemisk miljøstand. Vedtak om ny aktivitet eller nye inngrep som kan føre til at miljømålene ikke nås eller at tilstanden blir forringet, skal vurderes etter vannforskriften § 12. Produksjon av matfisk i åpne anlegg innebærer utslipp av organisk materiale og næringsstoff, og kan påvirke miljøtilstanden i fjordene.

*Kunnskap om tilstanden til laksefisken i vassdrag tilknyttet fjordsystemet rundt Osterøy Herdlefjorden, Mangersfjorden og Radfjorden inngår i fjordsystemet rundt og utenfor Osterøy. Fjordene er utvandingsruter for smolt fra seks vassdrag med kjente laksebestander*

samt oppvekstområder for elleve sjøørretbestander. Fjordene er økologiske funksjonsområder for laks og sjøørret for alle vassdrag med utløp i fjordene. Bestandene av anadrom laksefisk har blitt klassifisert i henhold til Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks av Vitenskapelig råd for lakseforvaltning. I det følgende omtales vassdragene og bestands-situasjonen for villaks og sjøørret samlet, da det i den konkrete kommuneplansaken ikke er grunnlag for å vurdere hvordan det enkelte akvakulturområde påvirker den enkelte stammen.

Vossovassdraget er et nasjonalt laksevassdrag som renner ut i Osterfjorden. Indre del av fjorden er nasjonal laksefjord. I tillegg til Vossovassdraget er det tre andre små og mellomstore laksevassdrag med utløp til de nasjonale laksefjordene rundt Osterøy. Dette er Ekso, Modalsvassdraget og Daleelva i Vaksdal. I det øvrige fjordsystemet rundt Osterøy er det laksebestander i vassdragene Storelva (Arna) og Loneelva (Osterøy). Ifølge Vitenskapelig råd for lakseforvaltning har storlaksbestanden i Vossovassdraget siden slutten av 1980-tallet blitt kraftig redusert, med påvirkning fra lakselus og innkrysning av rømt oppdrettslaks som de to antatt viktigste årsakene. Bestanden regnes for å være i svært dårlig tilstand. Sjøørreten er vurdert å ha moderat tilstand, og fiske av ørret er kun åpent i Teigdalselva som er en sideelv til hovedvassdraget.

I Ekso ble gytebestandsmålet for laks oppnådd i 2021. Høstingspotensialet for bestanden er vurdert som god, men grunnet svært dårlig genetisk integritet som følge av rømt oppdrettslaks, er bestanden klassifisert som svært dårlig. Det er ikke åpnet for fiske av laks i elva. Ørretbestanden i vassdraget er klassifisert å ha moderat tilstand.

I Storelva i Arna er gytebestandsmålet for laks nådd for 2021 og bestanden har svært godt høstingspotensiale, men grunnet svært dårlig genetisk integritet er tilstandsvurderingen satt til svært dårlig. Ørretbestanden i vassdraget er klassifisert å ha moderat tilstand.

I Loneelva på Osterøy har gytebestandsmålet for laks vært nådd de siste 10 årene og høstingspotensialet er svært godt, men bestandstilstanden er klassifisert som moderat grunnet innblanding av rømt oppdrettslaks. Ørretbestanden i vassdraget er klassifisert å ha moderat tilstand.

I Daleelva i Vaksdal har årlige gytefisketellinger vist stabilt gode bestander av laks og ørret siden 2011. Laksebestanden i vassdraget er klassifisert som svært dårlig, ettersom genetisk integritet er nedskrevet en klasse (svært dårlig) på grunn av kultivering. Ørretbestanden er klassifisert å ha moderat tilstand.

Laksebestanden i Modalselva (Steinlandsvassdraget) er vurdert til dårlig/svært dårlig tilstand og lakselus er regnet som den viktigste påvirkningsfaktoren. Genetisk integritet er ikke vurdert. Ørretbestanden i vassdraget er klassifisert å ha moderat tilstand.

Ørretbestandene i Romarheimselva, Eikefetelvi, Eikangervassdraget, Fiskesetelva og Festevassdraget er også bestandsvurdert. Med unntak av Eikefetelvi, hvor bestanden er klassifisert som redusert (moderat), er bestandsstatus i de fire andre vassdragene regnet

som hensynskrevende (god). I tillegg forekommer det sannsynligvis sjørret i de fleste mindre vassdrag i regionen. Det forventes at både smolt og voksne individer av sjørret fra disse bestandene benytter sjøområdene i fjordene rundt Meland som del av oppvekstområdet.

Departementet viser til at samlet belastning på bestandene av anadrom laksefisk i fjordene rundt Osterøy er for høy, noe som bekreftes ved at produksjonsområdet som fjordene ligger i, er rødt i 2022. Dette innebærer at dødeligheten er mer enn 30 % på utvandrende villaks, og den samlede produksjonen av laksefisk innenfor produksjonsområdet skal ned for å redusere smittepresset. Bedre plassering av anlegg og bedre teknologi kan også bidra til at smittepresset blir redusert, forutsatt at samlet produksjon i fjordsystemet ikke øker.

I risikovurderingen fra Havforskningsinstituttet fra 2023 for produksjonsområde 4 (PO4) står det at det er høy sannsynlighet for at laksens utvandring i stor grad overlapper med tidsrommet hvor der er høye konsentrasjoner av lakseluslarver. Kunnskapen anses som god, da vandringsveiene og vandringshastighet til laks fra flere elver i fjordsystemene er godt kartlagt. Toleransen til utvandrende postsmolt laks er moderat, men smittepresset anses som høyt og risiko for dødelighet vurderes derfor som høy på utvandrende laks i PO4, selv om det er stor variasjon innad i området.

### **Mangersfjorden**

Det er foreslått to nye områder for akvakultur FEFIKFR 1 og 2 i Mangersfjorden. Det er ikke gitt bestemmelser om art. Området var i tidligere plan avsatt som kombinert formål med akvakultur med bestemmelser om at arealet skulle brukes til tare dyrking og skjell. I ny plan ble området delt i to områder på hhv. 1239 og 672 dekar med følgende bestemmelse; «3.3.6 Kombinerte formål i sjø og vassdrag; Inngrep eller tiltak skal vurderes som enkeltsaker, de kombinerte formålene gjelder likestilt der ikke annet er nevnt». Kommunen kan etter eget skjønn kreve reguleringsplan på FEFIKFR 1 og 2, dersom tiltaket på grunn av art eller omfang krever nærmere retningslinjer eller bestemmelser.

Innsigelsen fra statsforvalteren var begrunnet med hensyn til vill laksefisk og vannkvalitet, og at konsekvensutredningen var mangelfull. Statsforvalteren framhevet at utredningene ikke hadde tatt høyde for kunnskapen som er framskaffet i forbindelse med reguleringsplanen og påvirkningen fra flyttingen og utvidelsen av akvakurområdet ved Toska Sør i Radøy kommune.

### *Vurdering etter naturmangfoldloven*

Kommunal- og distriktsdepartementet vurderer at kunnskapen om tilstanden til bestandene av anadrom laksefisk og vannmiljø i fjordene er god, og at kunnskapen om virkningene av planlagt arealbruk er tilstrekkelig til å kunne fatte en avgjørelse på kommuneplannivå, jf. naturmangfoldloven § 8. Føre-var-prinsippet etter naturmangfoldloven § 9 er etter departementets vurdering ikke aktuell i denne saken.

Det ble i mai 2021 gitt i tillatelse til at akvakulturlokaliteten ved Toska Sør i Radøy kommune ble flyttet 500 meter og samtidig at biomassen kunne økes fra 1560 tonn til 3620 tonn. Det er etter dette foretatt bunnundersøkelse i sedimentene nær anlegget (MOM B undersøkelse) ved den nye plasseringen, som viser tilstand 1 (meget god).

Departementet viser til at produksjon av matfisk i åpne anlegg innebærer utslipp av organisk materiale og næringsstoff, og at dette kan påvirke miljøtilstanden i fjordene. Åpne anlegg kan også føre til mer lakselus som påvirker vill laksefisk. Etablering av flere nye anlegg for produksjon av laksefisk i Mangersfjorden vil kunne øke presset på svake bestander av vill laksefisk og bidra til at målet om god kvalitet for bestandene av villaks og sjørørret ikke nås.

Samlet belastning på bestandene av anadrom laksefisk i Mangersfjorden vurderes som stor. Fjorden ligger i utløpet av et langt fjordsystem med mye oppdrett og høy belastning av lakselus fra før. Det er satt av to nye områder for akvakultur i utvandringsruten til svake bestander av vill laksefisk. Det er ikke gjort en konkret vurdering av beliggenheten i forhold til anlegget ved Toska Sør, eller i forhold til strømforhold og fare for lusepåslag på villfisk, jf. naturmangfoldloven § 10. Samlet belastning på bestandene av vill laksefisk og annet naturmangfold må derfor vurderes konkret ved søknader om konsesjon etter akvakulturloven. Føringerne i departementets vedtak om at miljøforhold og vurderinger etter vannforskriften skal vurderes i detalj ved behandling etter akvakulturloven, innebærer at det i konsesjonsbehandlingen skal vurderes om nye utslipp vil påvirke naturmangfold og bidra til å forringe miljøtilstanden i fjorden.

Det følger av naturmangfoldloven §12 at en skal unngå eller avgrense skade på naturmangfold gjennom driftsmetoder, teknikk og lokalisering. Kommunal- og distriktsdepartementet forutsetter at konkrete vilkår til teknikk og driftsmetoder blir avklart gjennom konsesjonsbehandlingen. Slike vilkår omfatter maksimal tillatt biomasse, hvilke arter som kan produseres, utslipp av organisk materiale, næringssalter og lakselus med mer. Kostnadene ved å hindre eller avgrense skade på bestandene av anadrom laksefisk skal dekkes av tiltakshaver, jf. naturmangfoldloven § 11.

#### *Vurderinger etter vannforskriften*

Vannforekomsten Mangersfjorden har god tilstand i henhold til opplysninger i Vann-Nett. Det er registrert diffus påvirkning fra avrenning fra fiskeoppdrett, men fjorden er ifølge Vann-nett i liten grad påvirket. Det forventes derfor ikke at vannforekomstens tilstand vil forringes eller at miljømålene i vannforskriften § 4 ikke nås som følge av forventet påvirkning fra de aktuelle formene for akvakultur i de nye akvakulturområdene kommuneplanen. Vannforskriften § 12 kommer derfor ikke til anvendelse. Departementet legger til grunn at mer konkrete vurderinger av vannforskriften § 12 gjøres ved behandling av søknader etter akvakulturregelverket.

#### **Utvidet område for akvakultur ved Kjepevikholmen i Herdlefjorden**

Arealet ligger i Herdlefjorden, på sørvestsida av Holsnøy, i Herdlefjorden Nordre. Forslag til nytt, utvidet areal for akvakultur er på ca. 345 dekar. Det opprinnelige akvakulturområdet ved



Kjeppevikholmen var på ca. 58 dekar, og det var fra denne plasseringen registrert lokal påvirkning av sjøbunnen. Arealet ble i kommunedelplanen foreslått utvidet for å legge til rette for en bedre plassering av akvakulturanlegget i et område med bedre vannutskifting.

Innsigelsen fra statsforvalteren var begrunnet i hensynet til vill laksefisk, nærhet til Herdla naturreservat som er særlig viktig for sjøfugl og vannkvalitet.

Herdlefjorden ligger i utvandningsruten for villaks og oppvekstområde for sjøørret. Fjorden er delt i to vannforekomster, Herdlefjorden Nordre og Herdlefjorden Søndre. Begge vannforekomstene er klassifisert med god økologisk og kjemisk tilstand, men Herdlefjorden Søndre skårer dårlig på noen kjemiske stoffer. Fjorden har sjelden utskifting av bunnvannet, og er derfor sårbar for lave oksygennivåer i bunn. Dette medfører at fjorden i mindre grad tåler organisk utslipp fra akvakultur. Statsforvalteren påpekte at sedimentanalyser under eksisterende anlegg ved Kjeppevikholmen viste tegn til høy organisk belastning.

Da departementet behandlet innsigelsessaken, var det et eksisterende akvakulturanlegg ved Kjeppevikholmen som trengte bedre plassering. Det var også behov for å flytte det eksisterende akvakulturanlegget i Laksevika ut av et militært forbudsområde i sjø. Begge anleggene lå i Herdlefjorden. Departementet godkjente utvidelse av det eksisterende akvakulturområdet ved Kjeppevikholmen, men endret formålet for det utvidede arealet fra énbruk akvakultur til kombinert område med akvakultur (FEFIK). Hensikten med endringen var å sikre at det ble foretatt nærmere vurderinger, også av plassering av akvakulturanlegg og eventuell flytting av anlegg, ved behandling av søknad etter akvakulturloven.

Det ble i 2022 gitt tillatelse etter akvakulturloven til økt produksjon av sjøørret ved det nye akvakulturområdet ved Kjeppevikholmen. Tillatelsen er en samling av den eksisterende produksjonen ved Kjeppevikholmen og Laksevika. Den nye tillatelsen innebærer ingen økning av produksjonen av laksefisk og heller ikke økt utslipp av organisk stoff i Herdlefjorden. Det er ikke gjort nye bunnundersøkelser etter samling av driften. Det er derfor ikke grunnlag for å vurdere hvordan driften påvirker sjøbunnen. Dette er imidlertid forhold som følges opp av forurensningsmyndigheten i driftsfasen.

#### *Vurderinger etter naturmangfoldloven*

Herdlefjorden er en del av vandringsruta for laks og sjøørret til og fra fjordene og elvene rundt Osterøy. Utløpet av sjøørretvassdraget Eikelandselva ligger innenfor området. I 1999 produserte elva lite ørret til tross av gode gyteforhold. Det er ikke nye data for dette vassdraget.

Herdle naturreservatet ligger ca. 4,5 kilometer fra akvakulturområdet ved Kjeppevikholmen. Reservatet er et viktig hekkeområde for sjøfugl og overvintringsområde for andefugl, alkefugl og vadere. Herdle er også av de viktigste trekkområdene for fugl på kysten av Vestlandet. Nord på Ypso er det ifølge naturbase et yngleområde for ærfugl. Ærfugl er en prioritert art og nær truet (NT) i Norsk rødliste for arter, Norge (Artsdatabanken). Ifølge konsekvensutredningen er det også gjort enkeltobservasjoner av sjøorre (sårbar), makrellterne (sterkt

truet) og fiskemåke (nær truet) i nærområdet. Departementet vurderer at kunnskapen om sjøfugl i området er relativt god.

Kommunal- og distriktsdepartementet vurderer at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om naturmangfold og tilstanden til bestandene av anadrom laksefisk og virkningene av det planlagte akvakulturområdet jf. naturmangfoldloven § 8. Førre var prinsippet i § 9 kommer derfor ikke til avsendelse.

Departementet vurderer at den samlede belastningen på bestandene av vill anadrom laksefisk i Herdlefjorden er stor, jf. naturmangfoldloven § 10. Herdlefjorden ligger i utløpet av et langt fjordsystem med mye oppdrett og høy belastning av lakselus fra før. Etablering av et nytt akvakulturanlegg nær eksisterende anlegg kan medføre økt smitte, men også føre til at smitten ikke øker eller blir redusert. Dette vil blant annet avhenge av mengde fisk i anlegget, strømforhold, temperatur, driftsplaner og hvilke arter som produseres. Dette er forhold som vurderes konkret ved søknad om lokalitet etter akvakulturloven.

Påvirkning på annet naturmangfold som sjøfugl og marine naturtyper i denne saken er knyttet til påvirkning på vannkvalitet og utslipp fra anleggene av organisk materiale og næringssalter, og indirekte konsekvenser av tilslamming og begroing av beiteområder. På grunn av avstanden til sjøfuglreservatet og yngleområdet for ærfugl vurderer departementet at påvirkningen fra akvakultur først og fremst være indirekte ved at områder for næringssøk kan bli forringet som følge av økt organisk belastning. Disse påvirkningene må vurderes i de konkrete søknadene og må følges opp og overvåkes i driftsfasen.

#### *Vurderinger etter vannforskriften*

Herdlefjorden er klassifisert med god økologisk og kjemisk tilstand i henhold til opplysninger i Vann-Nett. Det utvidete akvakulturområdet ved Kjeppvikholmen innebærer en samling av eksisterende virksomhet i fjorden. Departementet vurderer at det er liten risiko for at vannforekomstens tilstand vil forringes eller at miljømålene i vannforskriften § 4 ikke nås som følge av påvirkning fra det aktuelle akvakulturområdet i kommuneplanen. Vannforskriften § 12 kommer derfor ikke til anvendelse i denne saken. Mer konkrete vurderinger av vannforskriften § 12 må gjøres ved behandling av søknader etter akvakulturregelverket.

#### **Kombinerte områder for tareproduksjon FEAK 1 og 2 i Radfjorden**

Arealet ligger langs land ut mot Radfjorden. Størrelsen på delområdene er ca. 577 og 271 dekar. Det er gitt bestemmelse i planen om at området skal forbeholdes tareproduksjon. Akvakulturområdet som dels overlapper, og som lå i tidligere kommuneplan, var ca. 240 dekar. Ifølge akvakulturregisteret er det ikke gitt tillatelser til akvakultur innenfor FEAK 1 og 2. Det er fire eksisterende akvakulturanlegg for matfisk i Radfjorden; Grasholmen, Ramsvik, Bognøy og Stolan.

Innsigelsen fra statsforvalteren var begrunnet med at Radfjorden er en viktig utvandningsrute for villaks og at den samlede belastningen er stor på grunn av mange akvakulturlokaliteter langs den relativt smale fjorden. Dette øker faren for smitte av lakselus. Statsforvalteren

påpekte at det ikke forelå vurderinger av hvordan tareproduksjon ville påvirke utvandningsrutene til villaksen, samt av virkninger for annet naturmangfold, friluftsliv og vannmiljø. På grunn av områdets størrelse mente statsforvalteren at det burde utarbeides reguleringsplan.

Departementet godkjente området som kombinert område akvakultur, ferdsel, naturmiljø og friluftsliv. Departementet ga en føring om at ved søknad om godkjenning etter akvakulturloven må konsekvensene for villaks, vannmiljø, fiske og ferdsel vurderes mer detaljert.

#### *Vurdering etter naturmangfoldloven*

Radfjorden ligger i utvandningsruten for villaks og er oppvekstområde for sjøørret. Påvirkning på naturmangfold vil avhenge av størrelsen på anleggene. Tareanlegg basert på stedegne arter som fester seg til flytende konstruksjoner, påvirker ikke artsmangfold direkte. Anleggene kan likevel ha indirekte påvirkning ved for eksempel å endre strømforhold, skjule for andre arter, overføre smitte og skyggelegge sjøbunnen. Nedfall kan også gi økt organisk belastning lokalt. Departementet deler statsforvalterens vurdering av at det er behov for mer detaljerte vurderinger av påvirkning av tareanlegg. På grunn av områdets størrelse kan reguleringsplan være et godt grep.

Departementet vurderer at kunnskapen om bestandssituasjonen for villaks og sjøørret i Radfjorden er god jf. naturmangfoldloven § 8, og at det er tilstrekkelig kunnskap på dette plannivået til å fatte avgjørelse i saken. Departementet viser samtidig til at det skal foretas konkrete og mer detaljerte vurderinger av omfang, krav til arter (tang og tare) og teknologi ved behandling av søknad om konsesjon etter akvakulturloven jf. naturmangfoldloven § 12. Mer detaljerte vurderinger av konsekvenser for anadrome laksefisk, annet naturmangfold og vannmiljø vil inngå i dette. Departementet legger til grunn at det i konsesjonsbehandlingen vil bli stilt nødvendige krav til akvakulturanlegget for å begrense skade i tråd med naturmangfoldloven § 11 og krav til miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder i tråd med naturmangfoldloven § 12.

#### *Vurdering etter vannforskriften*

Vannforekomsten Radfjorden er klassifisert med god økologisk og kjemisk tilstand i henhold til opplysninger i Vann-Nett, men unntak er registrert. Nye data for nitritt og bunnsediment er lagt inn i 2022, med dårlig tilstand for begge. Fjorden er registrert med moderat utskiftning av bunnvannet, og er følgelig sårbar for lave oksygenivåer. Dette medfører at fjorden i mindre grad tåler organisk utslipp fra akvakultur. Høye kobberverdier i sediment har ført til at statsforvalteren ikke tillater utslipp av kobber fra impregnerte nøter. Det er foreløpig ikke gitt tillatelser til tareanlegg, slik planen åpnet opp for.

Det er ikke gitt nye tillatelser etter forurensningsloven til Grasholmen, Ramsvik, Bognøy og Stolane i Radfjorden siden 2021. Bognøy fikk tillatelse til endret plassering i mai 2021 og Ramsvik i oktober 2021, uten at dette har utløst nye tillatelser etter forurensningsloven. I forbindelse med overvåkingen av miljøtilstanden ved akvakulturanlegg stilles det krav om undersøkelser av sjøbunnen (B eller C-undersøkelser), hvor B er nær anleggene og C lenger unna. Det er utført B-undersøkelser ved alle fire lokalitetene i 2022. De viser at tilstanden

ved Bognøy og Stolane var dårlig (3), og Grasholmen meget dårlig (4), mens Ramsvik fikk lokalitetstilstand god (2). Miljøtilstanden ved eksisterende anlegg følges opp av statsforvalteren som forurensningsmyndighet.

Departementet vurderer at det er liten risiko for at tareanlegg vil innebære at miljøtilstanden i fjorden som helhet forringes eller at miljømålene i vannforskriften § 4 ikke nås som følge av forventet påvirkning fra tareproduksjon i de nye akvakulturområdene kommuneplanen. Vannforskriften §12 kommer derfor ikke til anvendelse i kommuneplanen. Departementet viser til at det er lokale utfordringer ved eksisterende anlegg. Departementet legger derfor til grunn at det foretas nye og mer detaljerte vurderinger i forbindelse med lokalitetsbehandlingen etter akvakulturloven.

### **Konklusjon**

Departementet ser at mulige negative virkninger for ville bestander av anadrom laksefisk kunne vært beskrevet tydeligere i det opprinnelige vedtaksbrevet. Det manglet også vurderinger etter vannforskriften §12. Vedtaket reflekterer derfor ikke godt nok at bestands-situasjonen for villaksen i de berørte fjordområdene og mulige negative konsekvenser for ville bestander av anadrom laksefisk var godt kjent da vedtaket ble fattet. Vedtaket har heller ikke beskrevet hensyn til annet naturmangfold, særlig nærheten til viktige sjøfuglområder med tilhørende områder for næringssøk.

Departementet finner etter en ny gjennomgang av saken at forslag til nye områder for akvakultur kan ha potensielt negativ påvirkning på ville bestander av anadrom laksefisk. Påvirkningen vil imidlertid avhenge av hvilke arter som produseres, omfang av produksjonen og hvilke teknikker og driftsmetoder som velges. Påvirkningen vil også avhenge av strømforhold, temperatur, beliggenheten og nivået på lusesmitte i anleggene.

Det skal gjennomføres nye og grundigere vurderinger når det søkes om tillatelse etter akvakulturloven. Blant annet skal Mattilsynet vurdere situasjonen når det gjelder nivået på lusesmitte og dyrehelse, både risiko for oppdrettsfisken og påvirkningen på villfisk. Tilsvarende gjør statsforvalteren vurderinger i forhold til forurensningsloven. Kystverket skal også gi særskilt tillatelse etter havne- og farvannsloven. Dette skal sikre at søknader om tillatelse til akvakultur blir grundig vurdert. Det kan ikke settes i gang drift av akvakultur før alle sektormyndigheter har gitt tillatelse.

Alver ligger i et rødt produksjonsområde for laksefisk. Det skal derfor ikke legges til rette for økt produksjon i området. Selv om nye akvakulturområder kan brukes for flytting av eksisterende produksjon til bedre områder, er det viktig at nye akvakulturområder ligger på riktig sted i forhold til utvandningsruter for vill laksesmolt og leveområder for sjøørreten. Selv om områdene er avklart i kommuneplanen, kan det ikke utelukkes at akvakulturområdene i Mangersfjorden og Radfjorden ikke vil være aktuelle for akvakultur etter en nærmere vurdering i konsesjonsprosessen av konsekvenser for vannmiljø, naturmangfold og andre samfunnshensyn.

Departementet godkjente kommunedelplanen for sjøområdene i Alver kommune for snart to år siden. Det har etter det blitt søkt om å etablere akvakultur ved Kjeppvikholmen i Herdla fjorden og ved begge områdene i Mangersfjorden. Forslag til interkommunal plan for kystsonen i Nordhordland er lagt ut til nytt offentlig ettersyn i april 2023. Det har dermed tilkommet ny kunnskap og utredninger i disse områdene som er mer detaljert og oppdatert enn det som lå til grunn for departementets behandling av kommuneplanen i 2021. Den nye kunnskapen vil bidra til å supplere den opprinnelige konsekvensutredningen. Planprosessen for den interkommunale planen for sjøområdene i Nordhordland og søknadene om lokaliteter til akvakultur i de aktuelle områdene i Mangersfjorden, vil avklare om det kan drives akvakultur i disse områdene.

Departementet vil til slutt peke på at flyttingen av anlegget Laksevika til Kjeppvikholmen har betydelige samfunnsmessige fordeler. Anlegget lå i en militær forbudssone i sjø, noe som skapte utfordringer for Forsvaret. Flyttingen medfører at eksisterende akvakulturvirksomhet kan videreføres på den nye lokaliteten.

Departementet har etter en fornyet gjennomgang av saken kommet til at det ikke er grunnlag for å endre vedtaket av 26. juli 2021.

Med hilsen

Knut Grønntun (e.f.)  
avdelingsdirektør

Kristin Nordli  
utredningsleder

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

Kopi

Alver kommune  
Statsforvalteren i Vestland  
Vestland fylkeskommune  
Advokat Tine Larsen  
Fiskeridirektoratet  
Miljødirektoratet  
Klima- og miljødepartementet  
Nærings- og fiskeridepartementet