

Utredning av miljøvirkninger ved regulering av akvakulturområder i kommuneplan – Alver kommune

14.10.2022 (2022/1377)

Saken gjelder vedtak av en kommunedelplan for havbruk i Alver, tidligere Meland, kommune. Statsforvalteren i Vestland meldte innsigelse til planen. Etter Statsforvalterens syn var det ikke gjort en tilstrekkelig vurdering av hvordan akvakulturområdene i planen ville kunne påvirke villaks- og sjøørretbestanden i fjordområdene. Kommunal- og distriktsdepartementet godkjente planen, under henvisning til at det ville bli gjort mer detaljerte miljøvurderinger ved den enkelte lokalitetssøknad.

Ombudet kom til at det var begrunnet tvil ved om kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn for reguleringen av de aktuelle områdene til akvakultur, var i tråd med kravene som følger av konsekvensutredningsforskriften. Ombudet mente videre at det var tvilsomt om departementet hadde gjort en slik vurdering av om de aktuelle områdene var egnet for arealformålet som forskriften og plan- og bygningsloven 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 ber departementet vurdere saken på nytt.

Sakens bakgrunn

Denne saken er undersøkt parallelt med sak 2022/1374, se ombudets uttalelse 14. oktober 2022 ([SOM-2022-1374](#)). De to sakene reiser flere lignende spørsmål.

Saken gjelder vedtak av en kommunedelplan for havbruk i Alver, tidligere Meland, kommune. Kommunestyret i Meland vedtok i 2017 å revidere kommuneplanen blant annet for temaet «areal for havbruksnæring på land og vann». Et siktemål med rulleringen var å sørge for tilstrekkelige arealer til utvikling av havbruksnæringen i kommunen. I kommunedelplanen ble det åpnet for utvidelse av et eksisterende område for akvakultur i Herdlafjorden, endret utforming og utvidelse av et kombinert område med akvakultur i Mangerfjorden, samt lagt ut to nye områder til akvakultur begrenset til tareproduksjon i Radfjorden.

Fylkesmannen (heretter omtalt som Statsforvalteren) i Vestland fremmet innsigelse til planen, for temaet akvakultur. Etter Statsforvalterens syn var det mangler ved konsekvensutredningen om naturmangfoldet som lå til grunn for akvakulturområdene i planen. Statsforvalteren mente særlig at det måtte gjøres en grundigere vurdering av den samlede belastningen akvakulturområdene ville ha for fjordsystemet som helhet. Spesielt gjaldt dette med tanke på spredning av lakselus og betydning for villaks- og sjøørretbestanden. Etter Statsforvalterens syn kunne dette best gjøres ved at det ble utarbeidet en interkommunal plan for sjøområdene.

Kommunestyret i Meland vedtok planen, men uten temaområdet havbruk som det var knyttet innsigelser til. Etter gjennomført mekling vedtok kommunestyret i nye Alver kommune (tidligere Lindås, Radøy og Meland) å ikke ta innsigelsene til følge. Saken ble sendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (heretter omtalt som Kommunal- og distriktsdepartementet) for endelig avgjørelse.

Både Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet tilrådte at innsigelsen ble tatt til følge. De var enige med Statsforvalteren i at konsekvensutredningen var mangelfull, og pekte på betydningen av at «det foretas en helhetlig vurdering der samlet belastning på hele det aktuelle fjordsystemet og all eksisterende og planlagt akvakulturvirksomhet inngår.» Miljødepartementet mente videre at det måtte gjøres en vurdering av om vannforskriften § 12 kom til anvendelse før planen ble stadfestet.

Nærings- og fiskeridepartementet tilrådte på sin side at kommunedelplanen ble vedtatt som foreslått. Etter deres oppfatning burde «ytterligere utredninger ... foretas i det som kan kalles lokalitetsavklaringssporet etter akvakulturloven».

Kommunal- og distriktsdepartementet vedtok 26. juli 2021 å stadfeste planen, med mindre endringer. De foreslåtte områdene ble godkjent, under henvisning til at «dei detaljerte miljøvurderingane skjer i samband med lokalitetsløyve etter akvakulturlova». Departementet uttalte avslutningsvis at

«[d]et er ... naudsynt å skilje mellom konsekvensutgreiingane som er knytt til kommunedelplanen, og seinare utgreiingar knytt til lokalitetsavklaring etter akvakulturlova og konsesjonsvilkåra for lokaliteten. Dette gjeld til dømes straumforholda ved det einskilde akvakulturområde som påverkar sedimenterings- forholda på havbotnen. ... Det må og gjerast meir detaljerte vurderingar av miljøverknadene ved handsaming av lokalitetsløyver etter akvakulturlova, som utfyller vurderingane i kommuneplanen.»

Departementet mente vidare at det ikke forelå «nok informasjon» til å gjøre en vurdering etter vannforskriften § 12, men forutsatte at dette ville bli gjort ved «handsaminga av saka etter forureininglova».

På vegne av Norges Naturvernforbund klagde advokat Tine Larsen departementets vedtak inn for Sivilombudet. I klagen ble det anført at departementet ikke hadde bestridt innsigelsesmyndighetenes syn om at miljøkonsekvensene for de berørte fjordene var utredet for dårlig. Departementets «løsning» var ifølge klageren å utsette disse utredningene til senere behandling av oppdrettssøknader etter akvakulturloven. Klageren mente at det ikke var anledning til å «reparere» mangelfull konsekvensutredning av kommuneplanen gjennom senere utredninger i forbindelse med tillatelser etter sektorlovverket. Videre ble det anført at grunnen til at det ikke forelå tilstrekkelig informasjon til å gjøre en vurdering etter vannforskriften § 12, var at det ikke var gjort en god nok konsekvensutredning av «§ 12-relevante forhold».

Våre undersøkelser

Vi besluttet å undersøke saken med Kommunal- og distriktsdepartementet. Departementets svarbrev er tilgjengelige i sin helhet på ombudets nettsider som vedlegg til denne uttalelsen.

Departementets svarbrev Alver

[Svarbrev 1](#)

[Svarbrev 2](#)

Hovedpunktene fra departementets svar er gjengitt i det følgende.

I undersøkelsen ba vi først departementet kommentere klagerens anførsel om at konsekvensutredningen var mangelfull. Videre spurte vi hvordan de hadde vurdert

innsigelsesmyndighetens synspunkter om dette.

Departementet svarte at det i forbindelse med vedtagelsen av planen ble gjennomført en akvakulturanalyse for å komme frem til potensielle områder for akvakultur, og deretter en konsekvensutredning med risiko- og sårbarhetsanalyse av de aktuelle områdene. Departementet viste til at det i planbeskrivelsen til kommunedelplanen var presisert at utredningene var på overordnet nivå. Det var ikke gjort «konkrete vurderinger av risiko for smitte og rømning fra laks og regnbueørret, fordi dette skal avklares i forbindelse med søknadene etter sektorlovgivning».

Etter departementets oppfatning var utredningene tilstrekkelige til å kunne ta stilling til arealbruken på kommuneplannivå, og konsekvensutredningen tilfredsstilte kravene i konsekvensutredningsforskriften («kuf»). Departementet viste til § 18 i forskriften, hvor det fremgår at konsekvensutredninger til overordnede planer kan begrenses til å redegjøre for virkningene av planen på et overordnet nivå. Etter deres syn burde det derfor ikke stilles for strenge krav til detaljeringsgrad. Departementet pekte videre på at det

«skal [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).

Departementet var imidlertid «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». Departementet mente at det var behov for å «klargjøre grensegangen mellom ulike lovverk, herunder hva som skal vurderes i plan og hva som kan vurderes senere etter sektorlover».

Vi spurte videre om departementet hadde vurdert prinsippene i naturmangfoldloven (nml.) §§ 8-12, og hvor det i så fall fremgikk av departementets vedtak. Til dette svarte departementet at de hadde gjort en vurdering av prinsippene i nml. §§ 8-12, men at dette kunne vært «bedre synliggjort i saksfremstillingen». Departementet viste deretter til noen konkrete opplysninger om miljøforholdene i de aktuelle fjordene som var belyst i vedtaket. Etter departementets syn forelå det «tilstrekkelig overordnet kunnskap om virkningene for naturmangfoldet på dette stadiet i beslutningsprosessen, jf. nml. § 8 og § 9».

Når det gjaldt vurderingen av vannforskriften § 12, ba vi departementet forklare nærmere hva de mente med at det ikke forelå «detaljert nok informasjon» til å gjøre en vurdering av bestemmelsen. Skyldtes dette at det var mangler ved konsekvensutredningen?

Departementet svarte at kunnskapsgrunnlaget og konsekvensutredningen i denne saken var tilstrekkelig på dette plannivået. De viste til at det på kommuneplannivå ikke foreligger detaljert informasjon om blant annet type anlegg, størrelse, utslipp og miljøpåvirkning. Etter departementets syn kunne det derfor ikke gjøres en konkret vurdering opp mot vannforskriftens grenseverdier for de ulike tilstandsklassene.

I et nytt undersøkelsesbrev ba vi departementet utdype sitt syn på noen av de sentrale rettslige spørsmålene i saken. Vi spurte blant annet om departementet forstod systemet etter plan- og bygningsloven og akvakulturloven slik at akvakulturanlegg fortrinnsvis bør lokaliseres innenfor områder avsatt til dette i kommuneplan, etter en overordnet vurdering av alternative områder, som blant annet tar hensyn til miljøvirkninger.

Departementet svarte at områder for akvakultur som hovedregel bør avklares i kommuneplanens arealdel, og at konsekvensene av den planlagte arealbruken, herunder planens samlede miljøvirkninger, skal utredes. Etter departementets syn var konsekvensutredningsforskriften «tydelig på at miljøkonsekvensene ved avsetting av områder for akvakultur skal konsekvensutredes i kommuneplanens arealdel». Departementet mente imidlertid at det var uklarheter rundt «hvilken kunnskap som skal foreligge, og hvilke utredninger som bør gjøres ved utarbeiding av kommuneplanen».

Klageren fikk anledning til å gi kommentarer til departementets svar.

Sivilombudets syn på saken

1 Innledning

Hovedspørsmålet i saken er om det er gjort en tilstrekkelig utredning og vurdering av hvilke konsekvenser de aktuelle akvakulturområdene vil kunne få for naturmangfoldet i fjordområdene de er lagt til. Nærmere bestemt er spørsmålet om de vurderingene som er gjort, og kunnskapsgrunnlaget departementets stadfestelsesvedtak er basert på, tilfredsstillende til kravene i konsekvensutredningsforskriften, naturmangfoldloven og vannforskriften, jf. kuf § 21 jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 4-2 annet ledd.

Klageren og flere berørte myndigheter har særlig trukket frem at det er nødvendig å vurdere den samlede belastningen de foreslåtte akvakulturområdene vil ha for fjordsystemet som helhet, med tanke på blant annet spredning av lakselus og betydning for villaks- og sjøørretbestanden. Klageren har anført at departementets «løsning» er å utsette vurderingene av miljøvirkningene til de enkelte akvakultursøknadene etter sektorregelverket, og at dette er i strid med systemet etter konsekvensutredningsforskriften.

Et sentralt spørsmål er dermed om det har betydning for planmyndighetens plikt til å utrede miljøvirkninger der det avsettes arealer til akvakultur i kommuneplan, at tildeling av lokaliteter etter akvakulturloven skjer etter egne prosessregler. Disse reglene kan hevdes å ivareta mange av hensynene som ligger bak reglene om konsekvensutredning og prinsippene i naturmangfoldloven.

For å ta stilling til disse spørsmålene, vil ombudet først – i punkt 2 – se nærmere på forholdet mellom plan- og bygningsloven og akvakulturloven. I lys av denne drøftelsen gjør ombudet i punkt 3 nærmere rede for sitt syn på hvilke krav som stilles til utredningene.

I punkt 4 ser ombudet nærmere på de konkrete utredningene og vurderingene som ligger til grunn for vedtagelsen av kommunedelplanen i denne saken, og vurderer om disse er i tråd med kravene som stilles i konsekvensutredningsforskriften. Et beslektet spørsmål er om departementet har gjort en tilstrekkelig, konkret vurdering av naturmangfoldlovens prinsipper, jf. naturmangfoldloven § 7. Ombudet ser nærmere på dette i punkt 5.

I punkt 6 ser ombudet nærmere på anførselen om at det ikke er gjort en tilstrekkelig vurdering av vannforskriften § 12.

2 Forholdet mellom plan- og bygningsloven og akvakulturloven

Spørsmålet her er hvilke krav til utredning etter plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften som gjelder, i tilfeller hvor den planlagte virksomheten også skal behandles etter sektorlovverk med særskilte utrednings- og prosesskrav.

Etter akvakulturloven § 16 gjelder egne regler om «avveining av arealinteresser ved plassering av lokaliteter til akvakultur». I laksetildelingsforskriften er det videre gitt utførlige prosessregler for klarering av lokaliteter, som blant annet skal sikre at anleggene legges på steder hvor det er «miljømessig forsvarlig», jf. forskriften § 30 bokstav a. Det kan også være krav om konsekvensutredning ved etablering av de enkelte oppdrettsanleggene. Spørsmålet er om dette har betydning for hvilke krav som stilles til utredning av miljøkonsekvenser når områder avsettes til akvakultur i kommuneplan.

Et mulig grunnlag for et slikt synspunkt, er konsekvensutredningsforskriften § 17, hvor det heter at konsekvensutredningens innhold og omfang skal «tilpasses den aktuelle planen».

Systembetragtninger kan også tilsi at reglene i forskriften må ses i sammenheng med sektorregelverket, for å unngå dobbeltbehandling, og sørge for at avgjørelseskompetansen legges til myndigheter som anses å ha særskilt fagkompetanse på området. Ombudet ser nærmere på problemstillingen i det følgende.

2.1 Skal akvakulturområder avklares i kommuneplan?

Det følger av pbl. § 11-5 første ledd at kommunen skal ha en arealplan for «hele kommunen» som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Videre følger det av pbl. § 1-2 annet ledd at loven gjelder i sjøområder ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene. Loven legger dermed opp til at hele kommunens areal, inkludert sjøområdene, skal være omfattet av en kommuneplan som regulerer bruken, se Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv «Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder», H-6/18, punkt 1.2.

For områder i sjø er arealformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag» i pbl. § 11-7 nr. 6 et hovedformål. Områder for akvakultur kan legges ut til slik bruk gjennom underformålet «akvakultur», eller kombineres med ett eller flere av de andre underformålene angitt i § 11-7 nr. 6.

Det følger av akvakulturloven § 15 første ledd bokstav a at det ikke kan gis tillatelse til akvakultur i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven. Etter annet ledd kan tillatelse likevel gis dersom det foreligger samtykke fra vedkommende planmyndighet, men det er lagt til grunn i forarbeidene at slik tillatelse forutsetter at det gis dispensasjon, eller at planen endres etter reglene i plan- og bygningsloven, se Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), spesialmerknadene til bestemmelsen. Om forholdet til plan- og bygningsloven mer generelt, heter det i forarbeidene:

«I den nye akvakulturloven kobler man konsesjonssystemet for akvakulturtillatelser klarere til plansystemet enn tidligere. ... I den nye loven lovfester man ... at fiskeriforvaltningen har plikt til å lokalisere akvakulturproduksjon i samsvar med vedtatte planer med rettsvirkninger etter plan- og bygningsloven», se Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) punkt 9.2.

Det synes altså å være forutsatt at lokalisering av akvakulturanlegg på et overordnet nivå skjer gjennom avsettelse til slikt arealformål i kommuneplan, og at lokalisering av det enkelte anlegg etter søknad fortrinnsvis skjer innenfor områdene avsatt til dette. Ombudet forstår det slik at dette er i tråd med departementets syn. I svaret på undersøkelsene har departementet uttalt at «områder for akvakultur som hovedregel bør avklares i kommuneplanens arealdel», med henvisning til overnevnte rundskriv H-6/18, se rundskrivets punkt 2.6.

2.2 Forholdet mellom konsekvensutredning på plannivå og tiltaksnivå

Det følger av pbl. § 4-2 annet ledd at kommuneplaner som åpner for fremtidig utbygging skal konsekvensutredes. I konsekvensutredningsforskriften (kuf) § 6 første ledd bokstav a er dette utdypet slik at kommunedelplaner som fastsetter rammer for tiltak nevnt i vedlegg I og II til forskriften alltid skal konsekvensutredes. Dette gjelder blant annet områder til akvakultur, jf. vedlegg II 1 bokstav f. Forutsetningen er at arealbruken innebærer en endring av gjeldende plan, jf. kuf § 18 annet ledd.

Konsekvensutredningens innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen eller tiltaket, jf. kuf § 17 første ledd. I konsekvensutredningen skal det blant annet gjøres en vurdering av naturmangfold, jf. kuf § 21. For kommuneplaner og kommunedelplaner kan konsekvensutredningen begrenses til å redegjøre for virkningene planen kan få på et «overordnet nivå», jf. kuf § 18 første ledd.

Også ved endring eller etablering av det enkelte akvakulturanlegg kan det være krav om konsekvensutredning, dersom tiltaket antas å kunne få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn», jf. kuf § 8 første ledd bokstav b jf. § 10. Det er ikke gjort unntak fra dette kravet, heller ikke i tilfeller hvor det konkrete tiltaket er utredet på kommuneplannivå, slik systemet er for reguleringsplaner omfattet av § 8 bokstav a, jf. denne bestemmelsen annet punktum. En konsekvensutredning av akvakultur på plannivå, fritar altså ikke for plikten til å gjøre en mer detaljert konsekvensutredning på tiltaksnivå.

Ombudet forstår det slik at muligheten for en eventuell konsekvensutredning på tiltaksnivå, heller ikke fritar for plikten til overordnet konsekvensutredning på plannivå.

Presumsjonsprinsippet innebærer at norske, nasjonale rettskilder «så langt det er mulig tolkes og anvendes i tråd med folkeretten», se Arnesen m.fl., «Oversikt over EØS-retten», 2022, side

650. Konsekvensutredningsforskriften må derfor forstås i lys av de to EU-direktivene den gjennomfører i norsk rett: 2014/52/EU (EIA-direktivet) om vurdering av visse prosjekters miljøvirkning, og direktiv 2001/42/EØF (SEA-direktivet) om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer. I avgjørelsen «Inter-Environnement Bruxelles» (sak C-671/16), uttaler EU-domstolen følgende om problemstillingen:

«Den omstændighed, der er fremhævet af den forelæggende ret, hvorefter de fremtidige ansøgninger om byggetilladelse vil blive underlagt en vurdering af indvirkningen i henhold til [EIA-direktivet], kan således ikke skabe tvivl om nødvendigheden af at foretage en miljøvurdering af en plan eller et program, der henhører under anvendelsesområdet for [SEA-direktivet] artikel 3, stk. 2, litra a), og som fastlægger rammerne for fremtidige byggetilladelser til disse projekter», se avsnitt 66.

Ombudet forstår det slik at departementet er enige i dette. I svaret på undersøkelsene skriver de at kravene til utredning av miljøvirkninger 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.»

2.3 Oppsummering

Ombudet legger etter dette til grunn at utgangspunktet etter akvakulturloven og plan- og bygningsloven, er at kommunen skal foreta nødvendig arealavklaring også i sjøområdene, herunder for akvakultur. Dette skjer ved at områder avsettes til akvakultur i kommuneplan, og at oppdrettsanlegg fortrinnsvis lokaliseres innenfor områder avsatt til dette i planen. Det er krav om at det gjøres en konsekvensutredning av virkningene planen kan få på et overordnet nivå, herunder for naturmangfold, uavhengig av om det også skal utarbeides konsekvensutredning i forbindelse med den enkelte lokalitetssøknad.

Hvilke krav som stilles til innholdet i utredningene som skal gjøres, må ses i lys av disse utgangspunktene. Ombudet ser nærmere på dette i det følgende.

3. Om innholdet i utredningene som skal gjøres

3.1 Overordnet vurdering av om det skal åpnes for utbygging, og eventuelt hvor

I forarbeidene til plan- og bygningsloven er det uttalt at «[s]pørsmål om lokalisering av virksomhet [normalt skal] drøftes i overordnet plan, mens det for detaljplan skal gis en vurdering av alternative utforminger av tiltaket og tiltakets tilpasninger til omgivelsene», se NOU 2003: 14, punkt 6.4.5. Med andre ord er det lagt til grunn at vurderingen av alternative plasseringer av en virksomhet, jf. kuf § 19 siste ledd, normalt skal skje på kommuneplannivå. Valget skal begrunnes mot de ulike alternativene, og sammenligninger av virkningene for miljø og samfunn av de ulike alternativene skal fremgå, se § 19 siste ledd.

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Konsekvensutredning for planer etter plan- og bygningsloven» (revidert juni 2021), er det uttalt at «spørsmålene om framtidig

utbygging er akseptabelt eller ikke, samt hvilke arealformål områdene skal ha, er sentrale spørsmål i konsekvensutredningen for en overordnet plan», se punkt 4.4. Begrunnelsen for dette er blant annet at mulighetene for å finne «alternative løsninger» anses å være størst på overordnet plannivå, og at overordnet plannivå har bedre utgangspunkt for å gi «oversikt over sammenhenger i arealbruk over større områder», se Miljødirektoratets veileder M-1941 om konsekvensutredninger, punkt 2.2.

EU-domstolen er inne på det samme i dommen omtalt over i pkt 2.2. Domstolen uttaler der at det er på «dette stadiet, at de forskjellige alternativer kan analyseres, og der kan træffes strategiske valg», se dommens premiss 63. Kravene i SEA-direktivet (om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer) til konsekvensutredning på plannivå skal sikre at «miljøvurderingen ... gjennomføres så tidlig som mulig, således at resultatene kan nå at få indflydelse på eventuelle afgørelser», se samme sted.

En retningslinje for hvilke krav som stilles til beskrivelsen av miljøvirkninger i konsekvensutredningen, er derfor etter ombudets syn at virkningene bør være tilstrekkelig belyste til at planmyndigheten har et grunnlag for å vurdere om det bør åpnes for den planlagte virksomheten, og hvor den i så fall bør lokaliseres for best å vareta hensynene til både miljø og samfunn, jf. kuf § 1.

Ombudet viser til at det i utgangspunktet er kommunen som etter plan- og bygningsloven er tillagt oppgaven med å avklare arealbruken innenfor kommunegrensen, jf. pbl. § 3-3 jf. § 11-5 første ledd. Dette skjer etter en offentlig prosess og en bred politisk avveining av ulike interesser, hvor blant annet den planlagte virksomhetens påvirkning på naturmangfold og miljø vil være sentrale hensyn, jf. pbl. § 1-1 første og fjerde ledd. Ved behandling av søknader om klarering av lokalitet har kommunen mulighet til å uttale seg, men den endelige avgjørelsesmyndigheten ligger hos fylkeskommunen, jf. laksetildelingsforskriften § 8 første ledd. Kommunens politiske vurdering av om, og hvor det eventuelt skal åpnes for akvakultur, skjer altså primært i forbindelse med vedtak av kommuneplan.

3.2 Forskjeller mellom vurderingene ved vedtak av kommuneplan og ved plassering av den enkelte lokalitet

Etter akvakulturloven § 16 skal det ved «plassering av lokalitet til akvakultur» gjøres en «avveining av arealinteresser». I vurderingen skal det blant annet legges vekt på «annen bruk av området», jf. bokstav c. Det er lagt til grunn i forarbeidene at man i denne vurderingen ikke bare skal se hen til «den konkrete lokaliteten, men også «konsekvenser for andre interesser i tilgrensende områder», se Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), spesialmerknadene til bestemmelsen. Videre følger det av laksetildelingsforskriften § 30 bokstav a at det er et vilkår for å klarere en lokalitet at det er «miljømessig forsvarlig». Altså skal det også i forbindelse med klarering av en konkret lokalitet gjøres miljøvurderinger og avveininger opp mot andre arealinteresser.

I hvilken grad man etter § 16 kan foreta en slik helhetlig vurdering av hvor et anlegg optimalt sett bør legges som ordlyden synes å legge opp til, er imidlertid uklart. Bestemmelsen er i teorien forstått som en avslagshjemmel som «gir adgang til å avslå søknader fordi arealene, etter

fiskerimyndighetenes oppfatning, bedre kan benyttes til noe annet enn den oppdrettsvirksomheten søkeren ønsker å starte opp», se Mellbye, «Rettslig regulering av norsk akvakultur», 2018, side 143. En eventuell alternativ plassering av en omsøkt lokalitet vil i alle tilfeller måtte begrenses til områder i kommuneplanen som åpner for dette, jf. akvakulturloven § 15. Det begrenser i praksis mulighetene for en slik helhetlig avveining av arealinteresser som § 16 viser til.

Til forskjell fra vurderingene som gjøres på kommuneplannivå, kan det dessuten stilles spørsmål ved hvor egnet prosessen etter akvakulturloven er til å gjøre samlede vurderinger av akvakulturvirksomhet sett i et større område. Søknader om lokalitetsavklaring behandles enkeltvis og fortløpende, noe som gjør det vanskeligere å vurdere konsekvensene av flere akvakulturområder i sammenheng.

Det synes derimot å være forutsatt at en slik vurdering skal gjøres i forbindelse med planarbeidet. Det følger av kuf § 18 tredje ledd at konsekvensutredningen til kommuneplaner skal gi en vurdering av miljøvirkningene av «de samlede arealbruksendringene i planen», jf. også kuf § 21 tredje ledd. Som påpekt i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Planlegging i sjøområdene», utgitt mai 2020, er det «vesentlig at den enkelte kommune vurderer samlet belastning av arealbruk i sjø for et større område, ikke bare for hvert enkelt areal eller et avgrenset område», se punkt 4.8. Dette kan ifølge veilederen løses ved at «fylker og kommuner utarbeider felles planer på tvers av administrative grenser for å vurdere virkninger av tiltak i sammenheng», se samme sted. I planarbeidet må «[h]ensynet til fiskeinteressene og ivaretagelse av fiskens og andre ferskvannsorganismers økologiske funksjonsområder» ivaretas, jf. lakse- og innlandsfiskeloven § 7 første ledd.

3.3 Krav til kunnskap om miljøpåvirkninger ved vurdering av innsigelse

Der et planforslag berører spørsmål som er av «nasjonal eller vesentlig regional betydning» og det meldes innsigelse, avgjøres arealdisponeringen av Kommunal- og distriktsdepartementet, jf. pbl. § 11-16 jf. § 5-4.

Blant de «særlig viktige nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet som skal legges til grunn ved vurdering av planforslag», er blant annet «[v]iktige økologiske funksjonsområder for fisk og andre ferskvannsorganismer (jf. lakse- og innlandsfiskeloven § 7, første ledd)» og «[d]e særskilte hensyn som følger av Stortingets vedtak om nasjonale laksevassdrag og laksefjorder (jf. lakse- og innlandsfiskeloven § 7a) og av Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks (jf. forskrift 20. september 2013)», se Klima- og miljødepartementets rundskriv T-2/16, revidert 2021, punkt 3.6.

Når det gjelder hvilken kunnskap som skal ligge til grunn for vurderingen av om det skal fremmes innsigelse, skriver departementet i punkt 2 bokstav b:

«[d]ersom det fremmes et planforslag uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger det kan ha for miljøverdiene, skal innsigelsesmyndigheten tidligst mulig i planprosessen be planmyndigheten om å frambringe tilstrekkelig kunnskap. ... Dersom det i det aktuelle planforslaget ikke kan frembringes tilstrekkelig kunnskap, bør

innsigelsesmyndigheten be om mulige endringer i planforslaget slik at negative konsekvenser for miljø kan unngås, og vurdere innsigelse dersom slike endringer ikke blir gjort av planmyndigheten. Manglende kunnskap er likevel ikke automatisk et selvstendig grunnlag for å fremme innsigelse, med mindre det foreligger konkrete kunnskapskrav i lov, forskrift eller retningslinjer.»

Departementet uttaler videre at «også den samlede belastningen på miljøverdiene» må vurderes, se samme sted.

Ombudet er enig i disse utgangspunktene. Kunnskapen om miljøvirkningene av kommuneplanen bør i utgangspunktet være tilstrekkelig til at innsigelsesmyndighetene har et grunnlag for å vurdere om det skal fremmes innsigelse for nasjonale eller vesentlige regionale miljøinteresser som berøres av planforslaget. Videre bør kunnskapsgrunnlaget være tilstrekkelig til at departementet kan avgjøre om eventuelle innsigelser skal tas til følge dersom mekling ikke fører frem. Altså bør det foreligge nok informasjon om miljøvirkningene av virksomheten til at departementet kan gjøre en avveining mellom motstridende interesser som gjør seg gjeldende, som for eksempel mellom naturmangfold og næringsutvikling.

4. Vurdering av utredningene som er gjort i denne saken

4.1 Nærmere om utredningene som er gjort og innsigelsesgrunnene

I arbeidet med kommunedelplanen ble det gjennomført en akvakulturanalyse, hvor man kom frem til ulike områder som ble ansett aktuelle for akvakultur. Videre ble det gjennomført en konsekvensutredning med en risiko- og sårbarhetsanalyse for hvert foreslått akvakulturområde.

Etter Statsforvalterens syn var det mangler ved utredningene, særlig når det gjaldt vurdering av den samlede belastningen akvakulturområdene ville ha for fjordsystemet som helhet. Det gjaldt spesielt med tanke på spredning av lakselus og betydning for villaks- og sjøørretbestanden. Statsforvalteren meldte derfor innsigelse, blant annet med henvisning til lakse- og innlandsfiskeloven § 7 og Kvalitetsnormen for villaks. Det ble særlig pekt på at «tema villaks og aure og lakselusproblematikken» ikke så ut til å være drøftet under vurderingen av den samlede belastningen planen ville medføre. Videre pekte Statsforvalteren på at konsekvensutredningen for akvakulturområdet i Mangerfjorden beskrev at økt virksomhet kunne få negative effekter for villaks- og sjøørretbestanden, uten at dette så ut til å være drøftet nærmere i vurderingen hvor området ble tilrådet.

I tillegg til akvakulturområdet i Mangerfjorden fremmet Statsforvalteren innsigelse til de foreslåtte akvakulturområdene i Herdlafjorden og Radfjorden. Generelt uttalte Statsforvalteren om de tre fjordområdene:

«Heile fjordområdet rundt Meland med dei føreslegne områda for akvakultur ligg i utvandringsrutene for laksesmolt frå viktige lakse-elvar, m.a. Vosso/Vossavassdraget som er eit nasjonalt laksevassdrag, og vidare Arnaelva, Loneelva, Romarheimselva, Daleelva og Ekso. ... I tillegg kjem fjordane som vandringsrute og oppvekstområde for sjøaure. Samanhengen i fjordsystemet som vandringsrute for anadrom fisk og den atlantiske vill-

laksen gjør det særleg viktig å vurdere den samla verknaden for naturmangfaldet. Vi kan ikkje sjå at det er gjort i kommunedelplanen.»

Statsforvalteren viste også til at det – parallelt med konsekvensutredningene som ble gjort i forbindelse med kommunedelplanen – ble gjennomført en konsekvensutredning for flytting og utvidet produksjon ved en eksisterende akvakulturlokalitet i Mangerfjorden («Toska sør»). Statsforvalteren skrev at kommunen ikke hadde vurdert hvilken virkning flyttingen av anlegget ville ha for de foreslåtte akvakulturområdene i fjorden, eller for den samlede belastningen i fjordsystemet. I utredningene til kommunedelplanen var den tidligere plasseringen lagt til grunn. Videre mente Statsforvalteren at konsekvensutredningen for Toska sør hadde «andre vurderingar og konklusjonar enn vurderingane i kommunedelplanen, sjølv for det same fjordområdet.»

Etter Statsforvalterens syn burde kommunen – før det eventuelt ble åpnet for nye og utvidede akvakulturområder – ha gjort grundigere utredninger for å vurdere «om, og eventuelt kor og korleis det [var] vekstmoglegheiter for akvakultur i desse fjordsystema». Statsforvalteren mente at dette burde avklares gjennom arbeidet med den interkommunale planen for sjøarealene i Nordhordland.

Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet sa seg enige i at konsekvensutredningen var mangelfull når det gjaldt virkningene av den samlede belastningen på fjordsystemet, herunder at det ikke forelå tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger områdene kunne få for de økologiske funksjonsområdene for fisk, og de særskilte hensynene som følger av Kvalitetsnormen for villaks. Klima- og miljødepartementet uttalte videre at det måtte gjøres en vurdering etter vannforskriften § 12 før endelig plan ble stadfestet.

4.2 Departementets vedtak og ombudets syn på dette

Spørsmålet er om vurderingene som er gjort av miljøvirkningene ved arealdisponeringen, og kunnskapsgrunnlaget den er basert på, er i tråd med kravene som stilles i konsekvensutredningsforskriften. Et beslektet spørsmål er om departementet har vurdert Statsforvalterens innsigelse på en slik måte som kreves etter pbl. § 11-16.

Departementet tok stilling til innsigelsen i sitt vedtak 26. juli 2021. I vedtaket er det vist til sakshistorikken og innsigelsen, samt de vurderingene som ble gjort av kommunen i forbindelse med konsekvensutredningen av kommunedelplanen. Det er derimot ikke vist til eventuelle ytterligere utredninger av de spørsmål innsigelsen gjaldt. Ombudet legger til grunn at slike heller ikke forelå.

Hvilke konkrete miljøvirkninger som må være beskrevet i en konsekvensutredning for å tilfredsstille kravene i konsekvensutredningsforskriften, er et delvis faglig, skjønnsmessig spørsmål, som det kan være vanskelig for ombudet å ta stilling til. Ut fra de oversendte saksdokumentene er ombudet imidlertid enig med Statsforvalteren i at konsekvensene av de foreslåtte akvakulturområdene for sjøørret- og villaksbestanden, synes å være sparsomt vurdert. Særlig gjelder dette vurderingen av «økosystemtilnærming og samlet belastning», jf. nml. § 10.

Under beskrivelsen av dette i konsekvensutredningen kan ombudet – i likhet med Statsforvalteren – ikke se at konsekvensene for villaks og sjøørret er vurdert.

Ombudet kan heller ikke se at departementet har vurdert dette annerledes i sitt vedtak. Tvert imot synes departementet i stor grad å ha sagt seg enig i at det burde ha vært foretatt nærmere vurderinger av sammenhengen mellom de ulike akvakulturområdene. Når det gjelder endringen av det kombinerte området med akvakultur i Mangerfjorden, skriver departementet eksempelvis:

«Departementet vurderer at det er ønskeleg å sjå akvakulturområdet i samanheng med dei andre akvakulturområda i fjorden. Samstundes skal miljøvurderingane gjerast meir detaljert ved søknad om løyve til akvakultur. Departementet godkjenner difor områda, og legg til grunn at dei detaljerte miljøforholda avklarast i seinare sakshandsaming etter akvakulturlova.»

Ombudet kan heller ikke se at departementet har kommentert Statsforvalterens syn om at den endrede plasseringen av oppdrettsanlegget i Toska sør, gjorde det nødvendig med nye, og grundigere vurderinger av belastningen på fjordsystemet i Mangerfjorden. Dette synes ikke å være vurdert overhodet. Det samme gjelder funnene i konsekvensutredningen for Toska sør, som ifølge Statsforvalteren tilsa at «toleevna til vill-laks og sjøaure [allerede var] overskriden i dette funksjonsområdet». Departementets begrunnelse for at området ble godkjent uten krav til nærmere undersøkelser, synes å være at det senere skulle gjøres «meir detaljerte» miljøvurderinger ved søknad om tillatelse etter akvakulturloven.

Som redegjort for i punkt 3.1, legger ombudet til grunn at kunnskapsgrunnlaget om miljøkonsekvenser på kommuneplannivå bør være tilstrekkelig til at planmyndigheten kan gjøre en vurdering av om det bør åpnes for akvakultur i det aktuelle fjordsystemet, og eventuelt hvor. Det er på dette nivået at muligheten for å finne alternative løsninger anses størst, og hvor arealene i kommunen – eventuelt utover kommunegrensene – ses i sammenheng. I konsekvensutredningen skal det gis en overordnet vurdering av de samlede virkningene av arealendringene i planen, jf. kuf. § 18 tredje ledd og § 21 siste ledd. At det senere skal gjøres mer detaljerte vurderinger av for eksempel bunnforhold og lakselusesmitte i forbindelse med konkrete søknader om lokalitet, fritar ikke for plikten til å gjøre de overordnede vurderingene som er nødvendige for å ta stilling til arealdisponeringen på kommuneplannivå. Prosessen etter akvakulturloven er for øvrig lite egnet til å gjøre samlede vurderinger av akvakulturvirksomhet sett i et større område, se omtale av dette i punkt 3.2.

I dette tilfellet er det reist innsigelse til endrede og nye akvakulturområder fra Statsforvalteren, med støtte fra Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet, fordi kunnskapsgrunnlaget om hvilke virkninger disse vil ha for økosystemet som helhet ble ansett mangelfullt. Etter Statsforvalterens syn var det derfor vanskelig å ta stilling til om det var forsvarlig å åpne for akvakultur i de aktuelle områdene, i lys av blant annet Kvalitetsnormen for villaks og lakse- og innlandsfiskeloven § 7, jf. rundskriv om Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet, punkt 3.6. Klima- og miljødepartementet har vist til at det er «reell sannsynlighet for negative konsekvenser for nasjonale eller vesentlige regionale miljøverdier».

Ombudet kan ikke se at departementet har gitt en begrunnelse for hvorfor kunnskapsgrunnlaget som forelå, ble ansett godt nok for å vurdere hvordan de aktuelle akvakulturområdene ville påvirke naturmangfoldet i fjordene, og dermed om innsigelsen skulle tas til følge. Ombudet kan heller ikke se at departementet har vurdert i hvilken grad de aktuelle områdene var egnet for akvakultur. Slik vedtaket er formulert, synes departementet for eksempel hverken å ha vurdert forholdet til lakse- og innlandsfiskloven § 7 eller Kvalitetsnormen for villaks. Betydningen av at akvakulturområdene vil kunne påvirke laksesmoltens utvandringsrute fra Vossovassdraget, som er et nasjonalt laksevassdrag jf. lakse- og innlandsfiskloven § 7a, synes heller ikke å være vurdert. Etter ombudets syn bærer vedtaket derimot preg av at departementet har forutsatt at påvirkningen på villaks- og sjøørretbestanden, og om de aktuelle områdene mer generelt var egnet for akvakultur, skulle vurderes i forbindelse med den enkelte lokalitetssøknad.

Ombudet viser i den sammenheng til departementets vurdering av det kombinerte området for tareproduksjon i Radfjorden. I vedtaket er det pekt på at «[a]realet kan kome i konflikt med fiskeriinteresser på grunn av nærleiken til eit viktig rekefelt og to låssettingsplassar». Videre er det vist til at «Statsforvaltaren meiner at omsynet til villaks og vassmiljø ikkje er tilstrekkeleg utgreia og at storleiken på området tilseier ei betre arealavklaring, til dømes gjennom den interkommunale planen for Nordhordland ...» Departementet sa seg enig i at det – på grunn av områdets størrelse – var «ønskeleg å sjå området i samanheng med heile fjordområdet, slik at ein kan vurdere påverknad og avgrense nærare område for tareproduksjon i planen». Allikevel ble området godkjent, uten nærmere vurderinger. Departementet «forventet» imidlertid at «ein i handsaminga av søknaden etter akvakulturlova greier ut for omsyn til villaks, vassmiljø, fiske og ferdsel meir i detalj, og at konsekvens-utgreiingane vert følgd opp i dette arbeidet.»

En lignende vurdering synes også ha vært lagt til grunn for godkjenningen av det utvidede området for akvakultur i Herdlafjorden. I Statsforvalterens innsigelse var det pekt på at området har stor verdi for sjøfugl og som utvandrings- og oppvekstområde for laks og sjøørret. Det var derfor nødvendig å utrede området nærmere før man tok stilling til om området var egnet for akvakultur. Departementet godkjente området uten nærmere vurdering av miljøvirkningene, med henvisning til at «dei detaljerte miljøvurderingane skjer i samband med lokalitetsløyve etter akvakulturlova.»

På bakgrunn av dette er det etter ombudets syn begrunnet tvil ved om kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn for reguleringen av de aktuelle områdene til akvakultur, var i tråd med kravene som følger av konsekvensutredningsforskriften. Ombudet kan heller ikke se at departementet har vurdert om de aktuelle områdene var egnet for arealformålet, slik forskriften og plan- og bygningsloven forutsetter. Dermed kan ombudet heller ikke se at departementet har vurdert Statsforvalterens innsigelse på en slik måte som kreves etter pbl. § 11-16.

5. Har departementet gjort en tilstrekkelig vurdering av prinsippene i nml. §§ 8-12?

I naturmangfoldloven §§ 8-12 er det gitt anvisning på en rekke miljøprinsipper som skal hensyntas ved offentlige beslutninger. § 8 stiller krav til kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for beslutningene. § 9 oppstiller et «føre-var-prinsipp». Det følger av § 10 at påvirkningen

på et økosystem skal vurderes ut fra den «samlede belastningen» systemet er eller vil bli utsatt for. I § 11 er det bestemt at tiltakshaveren skal bære kostnadene ved å hindre eller begrense naturskadene ved tiltaket. § 12 krever at man forsøker å unngå eller begrense skadene på naturmangfoldet gjennom valg av driftsmetoder, teknikk og lokalisering.

Det følger av loven § 7 første punktum at prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. I andre punktum heter det videre at «vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen».

Klageren har anført at departementet ikke har gjort en tilstrekkelig vurdering av prinsippene i nml. §§ 8-12. De skriver at det i departementets vedtak ikke er «gitt noen begrunnet vurdering av noen av naturmangfoldlovens prinsipper». Etter deres oppfatning følger det av nml. § 7 at en slik vurdering skulle vært gjort, selv om de nevnte prinsippene også vil bli vurdert av sektormyndighetene ved avklaring av den enkelte lokalitet.

Ombudet har i uttalelse 28. august 2018 (SOM-2018-1219) – som også gjaldt stadfestelse av kommunedelplan etter innsigelse – lagt til grunn at nml. § 7 krever at forvaltningsorganet som har vedtakskompetansen, selv gjør en vurdering av hvordan prinsippene i §§ 8-12 gjør seg gjeldende. Prinsippene i §§ 8-12 gjelder mer enn bare sakens opplysning: De har også betydning for «selve den avveiningen som finner sted ved avgjørelsen». Kravet i nml. § 7 innebærer «ikke bare at det skal fremgå at de aktuelle prinsippene er vurdert, men også hvilken vekt disse skal ha».

Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at virkningene for naturmangfoldet vurderes av andre organer på andre stadier i prosessen. Som vedtaksmyndighet må departementet gjøre en selvstendig vurdering og avveining med utgangspunkt i prinsippene i nml. §§ 8-12 og det faktum som foreligger. Ombudet er derfor enig med klageren i at departementet plikter å gjøre en vurdering av de nevnte prinsippene i naturmangfoldloven, uavhengig av vurderingene som senere eventuelt vil bli gjort ved den enkelte lokalitetssøknad.

Departementet har i svaret på ombudets undersøkelse gitt uttrykk for at det i vedtaket er gjort en vurdering av prinsippene i nml. §§ 8-12. Departementet er imidlertid enig i at dette kunne ha vært synliggjort bedre i saksfremstillingen. Som begrunnelse for at prinsippene er vurdert, viser departementet til at det i vedtaket fremgår 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.»

Ombudet kan imidlertid ikke se at de nevnte forholdene er nevnt annet sted i vedtaket enn under redegjørelsen for Klima- og miljødepartementets tilråding. Ombudet kan heller ikke se at departementet har gjort en konkret vurdering av betydningen av de nevnte forholdene under drøftelsen av om akvakulturområdene skulle godkjennes. De nevnte forholdene synes derimot å tale imot departementets konklusjoner i vedtaket. Som nevnt skal prinsippene i naturmangfoldloven ha betydning for avveiningen som finner sted, og det skal fremgå hvilken vekt de er tillagt.

Så vidt ombudet kan se, har departementet kun pekt på naturmangfoldloven § 12 i sin vurdering. Bestemmelsen stiller krav om at man forsøker å unngå eller begrense skadene på naturmangfoldet gjennom valg av «driftsmetoder», «teknikk» og «lokalisering». Departementet skriver at de «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».

Ombudet er enig i at den nærmere plasseringen av *det enkelte anlegg*, og forhold ved *driften av anleggene*, først og fremst vurderes i forbindelse med søknader etter akvakulturloven. Den overordnede vurderingen av hvor eventuelle akvakulturområder burde plasseres for å unngå skader på naturmangfoldet, skjer imidlertid i forbindelse med kommuneplanen. Også på dette punktet synes vedtaket å bære preg av en forutsetning om at de berørte naturinteressene i stedet vil bli vurdert på et senere punkt i prosessen.

Ombudet har etter dette kommet til at departementet ikke har vurdert prinsippene i nml. §§ 8-12 på en slik måte som kreves etter nml. § 7.

6. Vannforskriften § 12

Vannforskriften § 12 stiller vilkår for når en aktivitet eller inngrep i en vannforekomst kan gjennomføres, i tilfeller hvor aktiviteten eller inngrepet påvirker miljøet i vannforekomsten negativt. Bestemmelsen kommer til anvendelse dersom aktiviteten eller inngrepet kan føre til at «miljømålene ikke nås» eller at «tilstanden forringes». Klageren har gjort gjeldende at departementet ikke har gjort en tilstrekkelig vurdering av om bestemmelsen kommer til anvendelse.

For å ta stilling til bestemmelsen må det altså gjøres en vurdering av om den planlagte virksomheten vil kunne ha en negativ effekt på miljøet i vannforekomsten. I Klima- og miljødepartementets «Veiledning til bruk av vannforskriften § 12», datert 9. juli 2021, er det uttalt at vurderingen av § 12 bør foretas tidlig i en planprosess, slik at «hensynet til vannmiljøet blir tatt i betraktning ved utarbeidelse av planforslaget», se punkt 2.2. I tilfeller hvor arealbruken fastlegges allerede i en overordnet plan, skal vurderingen etter § 12 gjøres også på overordnet nivå «så langt detaljeringsnivået i planen gjør det mulig».

Departementet har i vedtaket lagt til grunn at det ikke forelå detaljert nok informasjon til å gjøre en vurdering etter bestemmelsen. Dette er en faglig og delvis skjønnsmessig vurdering det kan

være vanskelig for ombudet å overprøve. Ombudet har dessuten allerede kommet til at det er begrunnet tvil ved om kunnskapsgrunnlaget i saken var i tråd med kravene som følger av konsekvensutredningsforskriften, og at det ikke er gjort en tilstrekkelig vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12. En ny vurdering av saken kan også få betydning for vurderingen av vannforskriften § 12. Ombudet finner derfor ikke grunn til å ta stilling til om departementet skulle ha gjort en grundigere vurdering av vannforskriften § 12, men forutsetter at dette vurderes på nytt ved departementets fornyede behandling av saken.

Konklusjon

Ombudet er kommet til at det er begrunnet tvil ved om kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn for reguleringen av områdene til akvakultur i planen var i tråd med kravene som følger av konsekvensutredningsforskriften. Ombudet kan heller ikke se at departementet har gjort en slik vurdering av om de aktuelle områdene var egnet for arealformålet som forskriften og plan- og bygningsloven forutsetter. I lys av dette mener ombudet at departementet heller ikke har vurdert Statsforvalterens innsigelse på en slik måte som kreves etter pbl. § 11-16.

Ombudet har videre kommet til at departementet ikke har gjort en tilstrekkelig vurdering av prinsippene i nml. §§ 8-12, jf. § 7.

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

Etter ombudets syn kan det ikke utelukkes at de nevnte manglene har hatt innvirkning på resultatet, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41. Ombudet ber departementet vurdere saken på nytt i lys av det nevnte, og om at det gis en tilbakemelding på hvordan uttalelsen er fulgt opp innen 16. november 2022.

14.10.2022 (2022/1377)