

# Vurdering av miljøvirkninger ved avgjørelse av innsigelse til akvakulturområder i kommuneplan – Brønnøy kommune

14.10.2022 (2022/1374)

Saken gjelder vedtak av en kommuneplan for Brønnøy kommune. Statsforvalteren i Nordland fremmet innsigelse til nye akvakulturområder i planen. Etter Statsforvalterens syn var det ikke forsvarlig å åpne for mer oppdrett i fjordene, av hensyn til villaks- og sjøørretbestanden. Kommunal- og distriktsdepartementet godkjente akvakulturområdene, men presiserte i vedtaket at miljøvirkningene av områdene ikke var «realitetsvurdert». Dette skulle ifølge departementet gjøres i behandlingen av lokalitetssøknader etter akvakulturloven.

Ombudet kom til at departementet ikke hadde gjort en slik vurdering av Statsforvalterens innsigelse som kreves etter plan- og bygningsloven § 11-16. Det fremgikk heller ikke av vedtaket at departementet hadde vurdert arealdisponeringen i lys av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, slik naturmangfoldloven krever, 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 2022/1377, se ombudets uttalelse 14. oktober 2022 ([SOM-2022-1377](#)). De to sakene reiser flere lignende spørsmål. Ombudet refererer flere steder til uttalelsen i det følgende.*

Saken gjelder vedtak av kommuneplan i Brønnøy kommune. I planen var det åpnet for flere nye akvakulturområder. Fylkesmannen (heretter omtalt som Statsforvalteren) i Nordland fremmet innsigelse til planen for tre nye akvakulturområder i Velfjorden, et nytt akvakulturområde i Tosenfjorden, samt to flerbruksområder (fiske/ferdsel/akvakultur), hvor det var åpnet for fortløyning av akvakulturanlegg.

Statsforvalterens innsigelse var begrunnet i Tosenfjorden og Velfjordens særskilte verdi som vandrings- og oppvekstområde for sjøørret, villaks og sjørøye. Etter Statsforvalterens syn var den samlede miljøbelastningen i fjordene allerede på kritisk nivå, og det burde derfor ikke tillates økt produksjon av laks i åpne oppdrettsanlegg i fjordene. Statsforvalteren foreslo at akvakulturområdene ble tatt ut av planen, og at akvakulturformålet ble fjernet fra flerbruksområdene.

Etter gjennomført mekling besluttet kommunen å ikke ta innsigelsene til følge. Kommunestyret i Brønnøy vedtok planen, men uten virkning for områdene det var knyttet innsigelser til, jf. pbl. § 11-16 første ledd jf. § 11-6 første ledd. Saken ble sendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (heretter omtalt som Kommunal- og distriktsdepartementet) for endelig avgjørelse.

Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet tilrådte at innsigelsen ble tatt til følge. Direktoratet og departementet pekte på at bestandstilstanden til villaksen var dårlig i flere av vassdragene knyttet til Velfjorden og Tosenfjorden. Det var derfor fare for at akvakulturområdene ville stride mot Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks (forskrift 20. september 2013 nr. 1109). Departementet pekte videre på at det måtte gjøres en vurdering etter vannforskriften § 12 før planen ble stadfestet.

Nærings- og fiskeridepartementet mente på sin side at innsigelsen ikke burde tas til følge. Departementet viste til at det skulle foretas nærmere vurderinger av miljøvirkningene av planen i «systemet for klarering av lokaliteter og tildeling av tillatelser etter trafikklyssystemet». Videre pekte departementet på at Brønnøy kommune ligger i et produksjonsområde som var farget grønt i trafikklyssystemet for oppdrett av laks og ørret.

Kommunal- og distriktsdepartementet vedtok 25. juni 2021 å godkjenne akvakulturområdene Statsforvalteren hadde fremmet innsigelse til. Departementet la vekt på kommunens ønske om å legge til rette for vekst i akvakulturnæringen. Departementet presiserte videre at «de miljømessige virkningene for anadrom laksefisk og miljøtilstanden i fjordene av akvakulturanleggene, ikke [var] realitetsvurdert». Dette skulle ifølge departementet gjøres i «konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven». Når det gjaldt vannforskriften § 12, uttalte departementet at «konkrete vurderinger av om nye akvakulturanlegg vil føre til at miljømålene ikke nås, må vurderes i lokalitetsavklaringen».

På vegne av Norges Naturvernforbund klagde advokat Tine Larsen saken inn for Sivilombudet. Klageren anførte at det ikke var gjort en vurdering av hvordan vanntilstanden i fjordene ville bli påvirket av akvakulturområdene, slik vannforskriften § 12 krever. Videre mente de at departementet ikke hadde gjort en tilstrekkelig vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7. Ettersom innsigelsen var begrunnet i nasjonale eller vesentlig regionale interesser for naturmangfold, mente klageren videre at departementet måtte gjøre en «realitetsvurdering» av virkningene for naturmangfoldet når planen ble stadfestet.

## 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 Brønnøy

[Svarbrev 1](#)

[Svarbrev 2](#)

Hovedpunktene fra departementets svar er gjengitt i det følgende.

I undersøkelsen spurte vi om departementet hadde vurdert prinsippene i naturmangfoldloven (nml.) §§ 8-12, og om det i så fall fremgikk av vedtaket hvordan prinsippene var vurdert og vektet. Videre ba vi departementet utdype hva som var ment med at de miljømessige virkningene for akvakulturanleggene ikke var «realitetsvurdert i denne saken». Mente departementet at det hadde betydning for planmyndighetens plikt til å vurdere miljøvirkninger etter naturmangfoldloven, at det skulle være en etterfølgende prosess etter akvakulturloven, der naturmangfold også ville være et tema? Kunne planmyndigheten i slike tilfeller utsette vurderingen av naturmangfold til prosessen etter akvakulturloven?

Departementet svarte at de hadde gjort en overordnet vurdering av prinsippene i nml. §§ 8-12, men at dette kunne vært «bedre synliggjort i saksfremstillingen jf. kravet i nml. § 7 om at vurderingene skal fremgå av beslutningen». Departementet viste deretter til noen konkrete opplysninger om miljøforholdene i de aktuelle fjordene som var belyst i vedtaket. Etter departementets syn forelå det «på et overordnet nivå ... tilstrekkelig kunnskap om virkningene av vedtaket for naturmangfoldet jf. nml. §§ 8 og 9.»

Når det gjaldt den konkrete vurderingen, viste departementet til at det i vedtaket var vektlagt at de aktuelle fjordene lå i et grønt produksjonsområde for oppdrett av laks og sjøørret. Videre hadde departementet lagt vekt på at det i kommuneplanen var gitt føringer for å unngå eller begrense skade på naturmangfoldet, jf. nml. §§ 9 og 12. Departementet viste i den sammenheng blant annet til at kommunen hadde avsatt en hensynssone med en retningslinje

om at hensynet til ville bestander av anadrom laksefisk burde tillegges betydelig vekt i vurderingen av nye tiltak, herunder søknader om nye akvakulturlokaliteter. Departementet hadde imidlertid ikke gjort en «inngående vurdering av hvilke konsekvenser nye akvakulturanlegg vil ha for miljøtilstanden på de aktuelle lokalitetene, og for bestandene av vill laksefisk i Velfjorden og Tosenfjorden». Departementet viste i den forbindelse til at «[d]etaljert informasjon om disse forholdene [først vil] foreligge når det søkes om lokalitetsavklaring etter akvakulturloven.» Generelt mente departementet at vurderingene etter naturmangfoldloven må tilpasses det aktuelle plannivået, jf. konsekvensutredningsforskriften § 18. Departementet mente derfor at det ikke var nødvendig at «alle miljøforhold er avklart i detalj i kommuneplanen».

Vi spurte videre om departementet mente at det her måtte gjøres en vurdering etter vannforskriften § 12 før kommuneplanen ble stadfestet, og om det var gjort en tilstrekkelig vurdering etter bestemmelsen.

Departementet svarte at de generelt mente at vurderingen av om vannforskriften § 12 kommer til anvendelse, skal gjøres ved behandling av kommuneplanens arealdel «så langt detaljeringsnivået i planen gjør det mulig». På kommuneplannivå foreligger det imidlertid ikke «detaljert informasjon om type anlegg, størrelse og avbøtende tiltak for å begrense utslipp til vannforekomsten». Etter departementets syn kan det derfor «ikke gjøres en konkret vurdering opp mot vannforskriftens grenseverdier for de ulike tilstandsklassene. Denne vurderingen må først og fremst gjøres ved behandling av søknad om utslippstillatelse etter forurensningsloven. Departementet vurderte det slik at det i dette tilfellet var «liten risiko for at akvakulturområdene medfører at kravet om god økologisk og kjemisk tilstand ikke nås, eller at tilstanden forringes». Den «konkrete vurderingen opp mot vannforskriften» skulle gjøres av forurensningsmyndigheten.

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 departementet har gjort en tilstrekkelig vurdering av hvilke konsekvenser de aktuelle akvakulturområdene vil kunne få for naturmangfoldet i fjordområdene de er lagt til. Flere berørte myndigheter har lagt til grunn at den samlede miljøbelastningen i fjordene allerede er på et kritisk nivå, og at det derfor ikke bør åpnes for økt oppdrett. Klageren har anført at departementet ikke har vurdert betydningen av dette en slik måte som kreves etter prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7.

Departementet har i vedtaket uttalt at «virkningene for anadrom laksefisk og miljøtilstanden i fjordene av akvakulturanleggene ikke er realitetsvurdert», og at dette skal gjøres «i konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven». Ifølge klageren «skyver» departementet nødvendige vurderinger av naturmangfold til senere behandling av søknader etter akvakulturloven. Det er anført at denne fremgangsmåten er i strid med departementets rolle som avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaken.

Et sentralt spørsmål er dermed om det har betydning for plikten etter plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften til å vurdere miljøvirkninger ved avsetning av områder til akvakultur i kommuneplan, at klarering av lokaliteter (plassering av anlegg) etter akvakulturloven skjer etter egne prosessregler. Reglene i akvakulturloven og laksetildelingsforskriften om klarering av lokaliteter kan hevdes å ivareta mange av hensynene som ligger bak reglene om konsekvensutredning for kommuneplaner og prinsippene i naturmangfoldloven.

For å ta stilling til disse spørsmålene vil ombudet først – i punkt 2 – si litt om forholdet mellom plan- og bygningsloven og akvakulturloven. I lys av dette vil ombudet se nærmere på hvilke krav som stilles til utredning og vurdering av miljøvirkninger ved avsettelse av områder til akvakultur i kommuneplan, og departementets rolle når det i slike tilfeller blir reist innsigelse av hensyn til naturmangfold.

I punkt 3 ser ombudet nærmere på de vurderingene som er gjort i departementets vedtak, og vurderer om disse er i tråd med kravene som stilles.

I punkt 4 ser ombudet nærmere på anførselen om at det ikke er gjort en tilstrekkelig vurdering etter vannforskriften § 12.

## 2. Utredning av miljøpåvirkninger når områder avsettes til akvakultur i kommuneplan

### 2.1 Overordnet vurdering av om det skal åpnes for akvakultur, og eventuelt hvor

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.

Ombudet har i uttalelse 14. oktober 2022 (SOM-2022-1377) lagt 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 må gjøres en konsekvensutredning av virkningene av planen på et overordnet nivå, jf. konsekvensutredningsforskriften (kuf.) § 18, uavhengig av om det senere skal utarbeides mer detaljert konsekvensutredning i forbindelse med den enkelte lokalitetssøknad. Ombudet viser til punkt 2 i uttalelsen.

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. I

konsekvensutredningen av kommuneplanen skal det gjøres en vurdering av virkningene for blant annet naturmangfold, jf. § 21. Også miljøvirkningene av «de samlede arealbruksendringene i planen» skal vurderes, jf. kuf § 18 tredje ledd og § 21 tredje 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.

En retningslinje for hvilke krav som stilles til utredning av miljøvirkninger i konsekvensutredningen for en kommuneplan, 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 miljø og samfunn, jf. kuf § 1. Ombudet viser til punkt 3.1 i den overnevnte uttalelsen.

## **2.2 Departementets rolle i innsigelsessaker**

Dersom 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. Departementet må da ta stilling til om innsigelsen skal tas til følge, og gjøre eventuelle endringer som finnes påkrevd, se § 11-16 andre ledd.

I dette tilfellet er det fremmet innsigelse mot nye akvakulturområder i planen av hensyn til naturmangfold. Kommunen ønsker på sin side å åpne for vekst i oppdrettsnæringen, for å sikre arbeidsplasser og lokale inntekter. Departementet må da gjøre en begrunnet avveining mellom hensynet til natur og næring, og ta stilling til om det skal åpnes for økt oppdrett i kommunen, og eventuelt hvor. Innsigelsen gjelder miljøvirkningene av planen. Vurderingen må da skje på bakgrunn av konsekvensutredningens beskrivelse av hvordan de foreslåtte akvakulturområdene vil kunne påvirke naturmangfoldet i fjordene, samt berørte statlige og regionale myndigheters innsigelser og innspill.

I vurderingen må prinsippene i naturmangfoldloven (nml.) §§ 8-12 trekkes inn, jf. loven § 7. Det følger av bestemmelsen at prinsippene i §§ 8-12 skal «legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet», og at vurderingen skal «fremgå av beslutningen».

Ombudet har i flere uttalelser – herunder overnevnte SOM-2022-1377 – 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, se uttalelsen punkt 5 med videre henvisninger.

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. Departementet – som i dette tilfellet har beslutningskompetansen, jf. pbl. § 11-16 andre ledd – må, uavhengig av vurderingene som vil bli gjort ved den enkelte lokalitetssøknad etter akvakulturloven, vurdere innholdet i innsigelsen og prinsippene i naturmangfoldloven ved fastsettelsen av kommuneplanen. Som vedtaksmyndighet må departementet gjøre en selvstendig vurdering og avveining med utgangspunkt i prinsippene i nml. §§ 8-12 og det faktum som foreligger.

### **3. Vurdering av departementets vedtak**

#### **3.1 Nærmere om innsigelsesgrunnene**

Statsforvalterens innsigelse er begrunnet i «Tosen og Velfjordens særskilte verdier som vandrings- og oppvekstområde for ville bestander av anadrom laksefisk.» Statsforvalteren skriver generelt om fjordene:

«Som terskelfjorder med liten vannutskiftning i nedre lag er de spesielt sårbare for miljøbelastningen som akvakulturanlegg medfører. Undersøkelser viser at den samlede miljøbelastningen i fjordene er på en kritisk grense i dag. Det anbefales derfor ikke å tillate økt produksjon av laksefisk i åpne oppdrettsanlegg i disse fjordene.

Den negative miljøbelastningen kommer av overgjødsling som gir negativ effekt på bunnfaunaen. I tillegg kommer økning i smittepress av lakselus samt genetisk påvirkning og endring ved økning av rømt oppdrettslaks.»

Konkret skriver Statsforvalteren om de foreslåtte områdene i Velfjorden at

«[o]ppdrett av laksefisk innenfor A20, A21, FFA20 og FFA21 vil være utfordrende med tanke på utvandrende laks- og ørret fra Lomselva og Litlbørjeelva. Fjordarmene her er smale, ca. en kilometer brede. Dette er ugunstig med tanke på eventuelt rømt fisk og smittespredningsbilde ... Også ytterligere akvakulturformål i innløpet til Sørfjorden (A22) vil av samme grunner ... være problematisk for laksefisk i Sausvassdraget».

Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet har støttet innsigelsen. Med henvisning til lakse- og innlandsfiskeloven § 7 første ledd og Kvalitetsnormen for villaks, uttaler departementet at «Tosenfjorden og Velfjorden har stor verdi som vandrings- og oppvekstområde for ville

bestander av anadrom fisk, og anses derfor som viktige økologiske funksjonsområder for fisk». Bestandstilstanden til villaksen anses å være dårlig i flere av vassdragene. Klima- og miljødepartementet skriver videre at de er «kjent med at produksjonsområdene som omfatter Tosenfjorden og Velfjorden ... i henhold til trafikklyssystemet er vurdert som grønne». Selv om det er åpnet for vekst i produksjonsområdene «som helhet», mener departementet at det vil være uheldig om det åpnes for økt oppdrettsvirksomhet i Tosen og Velfjorden som kan medføre økt belastning fra lakselus på bestandene av anadrom fisk i «disse fjordene».

Klima- og miljødepartementet påpekte i tillegg at det måtte gjøres en vurdering av om vannforskriften § 12 kom til anvendelse før planen ble stadfestet.

### 3.2 Departementets vedtak og ombudets syn på dette

Departementet har – «etter en samlet vurdering» – godkjent de nye akvakulturområdene. Departementet legger vekt på at de aktuelle fjordområdene ligger i grønt produksjonsområde for oppdrett av laks og ørret. Videre vektlegger departementet

«kommunens ønske om å legge til rette for vekst i akvakulturnæringen, og mener at føringene for behandlingen av søknader om akvakulturanlegg som er gitt i kommuneplanen, er viktig for å ivareta hensynet til ville bestander av laksefisk og miljøtilstanden i fjordene.»

Departementet presiserer samtidig at «de miljømessige virkningene for anadrom laksefisk og miljøtilstanden i fjordene av akvakulturanleggene, ikke er realitetsvurdert i denne saken.» Dette skal ifølge departementet «gjøres i konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven».

Som vist i punkt 2 legger ombudet til grunn at det i konsekvensutredningen for kommuneplaner skal tas stilling til om det kan åpnes for ny virksomhet i kommunen, og hvor den i så fall bør plasseres for best å vareta hensynet til miljø og samfunn. I den forbindelse skal det gjøres en vurdering av konsekvensene for naturmangfold, og de samlede miljøvirkningene av planen skal tas i betraktning. Når det fremmes innsigelse til næringsområder i planen grunnet naturmangfold, skal departementet gjøre den endelige avveiningen mellom de berørte naturinteressene og ønsket om næringsutvikling. Departementet må i den forbindelse gjøre en selvstendig vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven, og det må fremgå av vedtaket hvordan prinsippene er vurdert og vektet.

Ombudet kan vanskelig se at departementets vurderinger i denne saken er i tråd med disse utgangspunktene. Når det i vedtaket heter at «de miljømessige virkningene for anadrom laksefisk og miljøtilstanden i fjordene av akvakulturanleggene ikke er realitetsvurdert», er det vanskelig å forstå dette på annen måte enn at departementet ikke har funnet grunn til å vurdere hvordan de foreslåtte akvakulturanleggene vil påvirke naturmangfoldet i fjordområdene. Begrunnelsen for at departementet ikke har realitetsvurdert de miljømessige virkningene, synes å være at vurderingen av miljøvirkningene i stedet forutsettes gjort i forbindelse med behandlingen av lokalitetssøknader etter akvakulturloven.



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 av miljøvirkningene som er nødvendige for å ta stilling til arealdisponeringen på kommuneplannivå. 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. Ombudet bemerker at det er Kommunal- og distriktsdepartementet – og ikke sektormyndighetene etter akvakulturloven – som etter plan- og bygningsloven er gitt ansvaret for å gjøre den endelige avveiningen mellom motstridende planhensyn i saker av nasjonal interesse, jf. pbl. § 11-16.

Departementet har i svaret på ombudets undersøkelser uttalt at de har gjort en overordnet vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12. Departementet «ser» imidlertid at dette kunne vært «bedre synliggjort i saksfremstillingen.» Som begrunnelse for dette viser departementet til at det i vedtaket fremgår at «Velfjorden og Tosenfjorden har bestander av anadrom laksefisk med henholdsvis dårlig og svært dårlig kvalitet, jf. nml. § 8». Departementet skriver videre i svarbrevet:

«Når det gjelder effekten av påvirkninger og samlet belastning jf. nml. §§ 8 og 10, framgår det av vår vurdering at nye akvakulturområder i innløpet til smale fjordarmer til Velfjorden er vurdert som uheldig for bestandene av anadrom laksefisk i tilhørende vassdrag, og at utslipp av næringssalter og organisk materiale i Tosenfjorden er på grensen av hva fjorden kan tåle. Den samlede belastningen for vill laksefisk og økosystemet vurderes dermed som stor, slik også statsforvalteren og Klima- og miljødepartementet har påpekt.»

Ombudet kan imidlertid ikke se at departementet har gjort en selvstendig vurdering av hvordan økt oppdrett vil påvirke naturmangfoldet i fjordene, utover å vise til hvordan dette er vurdert av Statsforvalteren og Klima- og miljødepartementet. Samtidig synes departementet heller ikke å ha sagt seg enig i Statsforvalterens og Klima- og miljødepartementets syn. Departementet skriver i sin vurdering at «kunnskapen om *tilstanden* til bestandene av anadrom laksefisk i Velfjorden og Tosenfjorden» vurderes å være god, men at det er «usikkert hvilke *konsekvenser* nye akvakulturområder vil ha for bestandene av vill laksefisk og økosystemet» (uthevet her). Departementet synes altså å legge til grunn at det er uklart hvilke konsekvenser akvakulturområdene vil ha for naturmangfoldet. Dette skal ifølge departementet «vurderes konkret i behandling av søknader etter akvakulturloven.»

Etter ombudets syn bærer sitatet fra vedtaket preg av at departementet har forutsatt at miljøvirkningene av akvakulturområdene i stedet skal vurderes ved senere søknader etter akvakulturloven. Ombudet bemerker i den forbindelse at det etter nml. § 8 er et krav om at offentlige beslutninger som berører naturmangfold skal bygge på vitenskapelig kunnskap om «arters bestandssituasjon ... og økologiske tilstand, *samt effekten av påvirkninger*» (uthevet her). Det må derfor gjøres en vurdering både av tilstanden til arten slik den er, og hvordan beslutningen vil påvirke artens bestandssituasjon og økologiske tilstand. Det bør også synliggjøres hvordan beslutningen påvirker muligheten for å nå forvaltningsmålene for naturtyper og arter i naturmangfoldloven §§ 4 og 5. Dersom det ved utarbeidelsen av konsekvensutredningen mangler informasjon om viktige forhold, skal slik informasjon

innhentes, jf. kuf § 17 andre ledd. Hvis beslutningen tas uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet, jf. nml. § 9.

For å bidra til at forvaltningsmålene i nml. §§ 4 og 5 nås, kan det med hjemmel i nml. § 13 gis egne «kvalitetsnormer for naturmangfoldet». For villaks er det satt slike bestandsmål i «Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks» (forskrift 20. september 2013 nr. 1109). Kvalitetsnormen har som formål å bidra til at viltlevende bestander av atlantisk laks ivaretas og gjenoppbygges til en størrelse og sammensetning som sikrer mangfold innenfor arten, jf. art. 1. Målet er at «minimum god kvalitet for den enkelte villaksbestand opprettholdes eller nås snarest mulig», jf. art. 3. Målsetningen i kvalitetsnormen anses å være en nasjonal og vesentlig regional miljøinteresse, som kan danne grunnlag for innsigelse i plansaker, se Klima- og miljødepartementets rundskriv T-2/16, revidert 2021, punkt 3.6.

Statsforvalterens innsigelse er begrunnet i hensynet til villaksbestanden og andre anadrome fiskearter i de aktuelle fjordområdene. Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet har støttet innsigelsen, og vist til at økt oppdrettsvirksomhet i Velfjorden og Tosen medfører fare for forverring av kvaliteten på de ville laksebestandene i de tilknyttede vassdragene. Det fremgår av Lakseregisteret at tilstanden allerede er dårlig for villaksen i flere av vassdragene. Direktoratet og departementet mener derfor at de foreslåtte akvakulturområdene er i strid med nasjonale og vesentlig regionale miljøhensyn.

Ombudet kan ikke se at departementet har vurdert hvordan villaksbestanden i fjordene vil bli påvirket av akvakulturområdene, og om økt oppdrett strider mot hensynene bak Kvalitetsnormen for villaks. Etter ombudets syn kan det derfor vanskelig sies at departementet har gjort en slik vurdering av om innsigelsen skulle tas til følge, som kreves etter pbl. § 11-16. Ombudet mener videre at departementet ikke har gjort en tilstrekkelig vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7.

#### **4. 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».

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». Dersom vurderingen skjer sent, kan man «risikere at den valgte lokaliseringen eller avbøtende løsninger er i strid med vannforskriften.» 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». For planer eller tiltak som skal konsekvensutredes, bør vurderingen av § 12 «være en del av

konsekvensutredningen», se punkt 2.2 i veilederen. Ombudet viser i den sammenheng til at det fremgår av kuf § 21 at konsekvensutredningen blant annet skal inneholde en vurdering av «vannmiljø, jf. vannforskriften».

Departementet skriver i vedtaket at vanntilstanden i Velfjorden ifølge Vann-nett er «moderat», og at den er «god» i Tosenfjorden. «Konkrete vurderinger av om nye akvakulturanlegg vil føre til at miljømålene ikke nås», skal ifølge departementet gjøres i lokalitetsavklaringen.

Ombudet bemerker at det i vedtaket ikke er gitt en begrunnelse for hvorfor vannforskriften § 12 ikke ble vurdert i konsekvensutredningen, eller i forbindelse med departementets vedtak, slik Klima- og miljødepartementet har etterspurt. I svarene på ombudets undersøkelser har departementet imidlertid gitt uttrykk for at «det er liten risiko for at akvakulturområdene medfører at kravet om god økologisk og kjemisk tilstand ikke nås, eller at tilstanden forringes». Departementet viser i den forbindelse blant annet til at det for både Velfjorden og Tosenfjorden «er oppgitt at utslipp fra fiskeoppdrett i liten grad påvirker vannforekomsten.» Departementet legger derfor til grunn at «vannforskriften § 12 ikke kommer til anvendelse i saken».

I hvilken grad økt oppdrett i de aktuelle fjordene vil påvirke vannforekomstene negativt, er en faglig vurdering det kan være vanskelig for ombudet å overprøve. Ombudet har derfor ikke funnet grunn til å vurdere dette nærmere. Ombudet forutsetter imidlertid at departementet – ved den fornyede behandlingen av saken – vurderer om eventuelle relevante nye undersøkelser eller vurderinger, også får betydning for spørsmålet om vannforskriften § 12 kommer til anvendelse.

## Konklusjon

Ombudet er kommet til at departementet ikke har gjort en slik vurdering av Statsforvalterens innsigelse som kreves etter pbl. § 11-16. Det fremgår heller ikke av vedtaket at departementet har vurdert arealdisponeringen i lys av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, slik naturmangfoldloven krever, jf. § 7.

Ombudet har ikke funnet grunn til å overprøve departementets vurdering av om vannforskriften § 12 kommer til anvendelse. Ombudet forutsetter imidlertid at departementet vurderer om eventuelle relevante nye undersøkelser eller vurderinger også får betydning for vurderingen av vannforskriften § 12.

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 (2022/1374)