

**Kartlegging av, og
innspill til,
videreutvikling av
veiledning for
planlegging og
konsekvensutredning i
sjøområder**

SALT RAPPORT 1087



Rapporttittel

Kartlegging av, og innspill til, videreutvikling av veiledning for planlegging og konsekvensutredning i sjøområder

Rapport nr.

1087

Dato

28.06.2024

Antall sider

132

Oppdragsgiver

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)

Oppdragsgivers referanse

23/4985

Prosjektleder

Guri Hjallen Eriksen

Kvalitetskontroll

Kjersti E. T. Busch og Joan Fabres

Forfatter(e)

Guri Hjallen Eriksen, Marianne N. Bøe, Tale Skrove og Tomas Brage

Design figur 9, 10, 18 og 19

Anders Balteskard (med bidrag fra Jarle Frivold)

Design figur 20

Niclas Risvoll

Fotograf omslagsbilde

Erling Svendsen

Sammendrag

Salt Lofoten AS (SALT) har, i samarbeid med rådgivningsselskapet BøeHareide AS, kartlagt hvordan dagens veiledning for planlegging i sjø- og kystarealer fungerer og kan styrkes. Oppdraget er gjennomført i perioden januar til juni 2024 på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). En hovedkonklusjon er at den nåværende veilederen for planlegging i sjøområdene fungerer godt og er til nytte. Det er samtidig avdekket et potensiale for forbedring, og rapporten gir flere vurderinger og råd om behov for oppdatering, videreutvikling og klargjøring. Rapporten gir også innspill til hvordan veiledning for konsekvensutredning i sjø kan videreutvikles. Til slutt reflekterer rapporten om forhold som er viktige ved vurderinger av samlet miljøpåvirkning fra akvakulturvirksomhet i sjø.

© SALT Lofoten AS og BøeHareide AS

INNHALDSFORTEGNELSE

Sammendrag	3
1 Introduksjon, bakgrunn og metodikk	8
1.1 Introduksjon, bakgrunn og mål	8
1.2 Metodikk og avgrensninger	9
1.3 Rapportens oppbygging.....	12
2 DEL 1: Veileder for planlegging i sjøområder	13
2.1 Hvordan planlegges sjøområdene i dag: Kartlegging av casestudier	13
2.1.1 Helhetlig planlegging, tverrfaglige tema og samlede inntrykk	13
2.1.2 Forsvarets interesser	13
2.1.3 Havner og sjøtransport	14
2.1.4 Industri, deponi, råstoffutvinning og uttak av masser	20
2.1.5 Samfunnssikkerhet (rassikring, grunnforhold mm), energianlegg og flysikkerhet i sjøområder	22
2.1.6 Fiskeri	26
2.1.7 Samiske interesser og reindrift (inkludert sjøsamisk fiske)	27
2.1.8 Akvakultur	29
2.1.9 Miljøtemaer og kulturminner	33
2.2 Hvordan kan planleggingen og veilederen bli bedre? Diskusjon og forslag til forbedringer ..	36
2.2.1 Generelle deler av veilederen og forholdet til annen veiledning	36
2.2.2 Tverrfaglige tema og plan-/kartframstilling	37
2.2.3 Forsvarets interesser	39
2.2.4 Havner og sjøtransport	41
2.2.5 Industri, deponi, uttak av masser og råstoffutvinning	43
2.2.6 Samfunnssikkerhet (rasfare, grunnforhold, havnivåstigning mm) og energi/energianlegg	45
2.2.7 Flysikkerhet (inkludert «birdstrikes»)	47
2.2.8 Fiskeri	49
2.2.9 Samiske interesser og reindrift (inkl. sjøsamisk fiske)	50
2.2.10 Akvakultur	53
2.2.11 Miljøtemaer og kulturminner	60
2.3 Rekkevidde av planbestemmelser og ev. behov for klargjøring/endring i lovverk	62
2.3.1 Introduksjon	62
2.3.2 Forbud mot tarehøsting (og fiske generelt):	63

2.3.3 Miljøbestemmelser, reguleringsplan for akvakultur og rekkefølgebestemmelser akvakultur	66
2.3.4 Oppsummert: Rettslige vurderinger og avklaringsbehov	71
2.4 Oppsummering anbefalinger del 1	72
2.4.1 Overordnede anbefalinger	72
2.4.2 Tematiske anbefalinger	73
3 Del 2: Konsekvensutredning av sjøarealer.....	76
3.1 Introduksjon.....	76
3.2 Hvorfor konsekvensutredning?	76
3.2.1 Utredningsplikter i det lovverket (med hovedvekt på miljøkonsekvenser)	76
3.2.2 Hvorfor må vi konsekvensutrede?	78
3.3 Anbefalinger og sjekkpunktliste for konsekvensutredning på kommuneplannivå	78
3.3.1 Struktur anbefalinger og vurderinger	78
3.3.2. Planprogram-fasen	80
3.3.3 Innledende faser av konsekvensutredning på kommuneplannivå	81
3.3.4 Utvikle planforslag og utrede konsekvenser av tiltak (kommuneplannivå)	86
3.3.5 Vurdering av alternativer og håndtering av usikkerhet (kommuneplannivå)	89
3.3.6 Helhetlige og samlede konsekvenser	91
3.3.7 Avsluttende fase: KU inn i beslutningsgrunnlag og vedtak av plan	94
3.3.8 Veiledning og kunnskapsgrunnlag: Forslag til utvikling av temaveiledning	95
3.3.9 Samlet sjekk-punktliste for konsekvensutredninger	99
4 Del 3 Samlet belastning fra akvakultur: Diskusjon og refleksjon	101
4.1 Hvilke tema er det utfordrende å utrede grundig på kommuneplannivå?	101
4.1.1 Vurdering av hvordan akvakulturområdet kan påvirke sårbare naturtyper i sjø.	101
4.1.2. Vurdering av resipientens tåleevne	101
4.1.3 Lus, vandringsruter	102
4.2 Hva utredes i behandlingen av akvakulturtillatelse etter akvakulturloven?	103
4.3 Konsekvensutredning på kommuneplannivå: Momenter til videre utredning av regelverket	106
5 Del 4: Avsluttende merknader	109
Referanser.....	110
Vedlegg 1.....	112
Vedlegg 2.....	113
Vedlegg 3.....	115
Vedlegg 4.....	118
Vedlegg 5.....	120

SAMMENDRAG

Rapportens bakgrunn, formål og struktur

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har engasjert kunnskapsbedriften Salt Lofoten AS (SALT), i samarbeid med rådgivningsfirmaet BøeHareide AS (BøeHareide) som underleverandør, i et oppdrag med å se nærmere på hvordan dagens veiledning for planlegging i sjø- og kystarealer kan styrkes. Resultatene fra dette arbeidet presenteres i denne rapporten. Oppdraget har hatt to hovedmål:

Delmål 1: Kartlegge hvordan den nåværende veilederen for sjøarealer (*Sjøområdeveilederen*) fungerer i praksis og forslå forbedringspunkter.

Delmål 2: Kartlegge hvordan helhetlige konsekvensutredninger (KU) for sjøarealer fungerer på kommuneplannivå (strategisk nivå) og komme med innspill og anbefalinger til hvordan veiledning for slik KU kan videreutvikles.

For å kunne svare opp på disse målsetningene har totalt 19 arealplaner (interkommunale planer, arealplaner i enkeltkommuner og reguleringsplaner) fra Båtsfjord kommune i nord til Farsund kommune i sør blitt analysert. Innspill er også innhentet fra en fokusgruppe med plankonsulenter og fra sektormyndigheter som er spesielt involvert i planlegging i sjøområdene. Alle endelige vurderinger og tolkninger av innhentet materiale, og utvikling av råd, er imidlertid gjort av prosjektgruppen i SALT og BøeHareide. Prosjektgruppen står derfor ansvarlig for eventuelle feil og mangler.

Noen forbehold og forholdet til andre pågående regelverksprosesser

Kartleggingen og analysene i rapporten har tatt utgangspunkt i gjeldene regelverk og planpraksis, med studerte planer fra perioden 2015 til 2023. Analysene har i hovedsak foregått i perioden februar til april 2024. Det pågår samtidig flere prosesser som har betydning for de tema og problemstillinger som behandles i rapporten, og som rapporten må leses på bakgrunn av. Myndighetene har blant annet igangsatt en revisjon av forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften). Videre er tillatelsessystemet for akvakultur under revisjon med oppfølging av utredningen fra Havbruksutvalget i NOU 2023: 23 i en varslet stortingsmelding. De innspill som er gitt i rapportens del 2 om konsekvensutredning, er derfor innspill som kan trekkes inn i begge disse prosessene.

Til slutt må det neves at kommunal planlegging er et omfattende fagfelt som behandler samlede virkninger for miljø og samfunn over et bredt spekter av tema. Denne rapporten har bare tatt for seg noen avgrensede områder, og det pågår kontinuerlig oppdatering og forbedring av

kunnskapsgrunnlag og andre prosesser som kan få betydning for planlegging i sjø, for eksempel arbeidet med en stortingsmelding om naturmangfold som er varslet framlagt i løpet av 2024.

Del 1: Hvordan kan dagens veileder for planlegging i sjø styrkes?

Kartleggingen i del 1 viser at kommunene på generelt nivå gjør et godt planarbeid for sjøarealer og at den nåværende veilederen er til nytte. De generelle hovedfunn og anbefalinger kan oppsummeres i følgende:

- Det er behov for en egen veileder for planlegging i sjø.
- Det er behov for oppdatering og forbedring av veilederen, men det er også kommet innspill om en total gjennomgang av innhold og struktur.
- Veilederen bør ikke gjenta generelle råd som fremgår av annen systemveiledning fra KDD eller spesialisert veiledning fra sektormyndigheter. Større bruk av lenking/referering til sektorvis veiledning bør vurderes.
- Veilederen bør være praktisk rettet og vise eksempler på bruk av arealformål, planbestemmelser og kart for ulike tema, men den kan gjerne vise hvordan kommuner kan bruke kunnskap for utvalgte tema som ikke alltid er så lett tilgjengelig i databaser og annen veiledning.
- Veiledningen bør utforske og veilede om hvilket handlingsrom det er innenfor gjeldende regelverk, f.eks. om muligheter for bruk av rekkefølgekrav i sjø (som er lite tilpasset forholdene i sjø i dag).
- Kartframstillinger kan generelt bli bedre (også hvordan karteksempler er vist i veilederen).
- Veilederen bør fremheve at formålet med planleggingen er å fastsette framtidig arealbruk, og at dette er mer enn å kartlegge nåværende bruk og opprettholde den tradisjonelle bruken. I dette ligger det også at bruk av hovedformål bør unngås for å sikre gode arealavklaringer.
- Tema som miljømessig bærekraft og klimautfordringer kan med fordel formuleres som mer forpliktende krav i juridisk bindende bestemmelser.
- Det er behov for bedre veiledning om bruk av kystkontur og detaljeringsgrad i plankart.

Rapporten gir også tematiske vurderinger og anbefalinger. Dette gjelder bruk av arealformål/hensynssone, plankart, planbestemmelser og plankrav. Anbefalingene kommer i form av vurderinger av enkelte typetilfeller, forslag til tekst til veilederen, punkter som trenger nærmere avklaringer og konkrete forslag til justering av tekst i den nåværende veilederen. Arbeidet med å utvikle og foreslå typetilfeller/eksempler på planbestemmelser/plankart er samtidig utfordrende da det er vanskelig å gi generelle råd når hver sak må vurderes konkret ut fra lokale forhold. Utvikling av planeksempler er også et stort arbeid i seg selv. Rapporten presenterer et materiale og problemstillinger som gir et godt grunnlag for et videre målrettet og systematisk arbeid med utvikling av eksempler på tematiske planbestemmelser og plankart.

Det er også gjort noen foreløpige vurderinger av noen rettslig uavklarte problemstillinger rundt bruk av miljøbestemmelser som er identifisert i planpraksis. Disse kan oppsummeres i det følgende punkter:

- Spørsmålet om kommunene har hjemmel for å sette forbud mot tarehøsting (og andre typer fiskeri) er ikke rett fram rettslig og prinsipielt, og kan tolkes ulikt. Det bør igangsettes en lovprosess som utreder og samordner plan- og bygningslova og havressurslova, slik at spørsmålet kan få en avklaring. Den nåværende veilederen for planlegging i sjøområdene og *Rundskriv H-6/18 Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning* bør oppdateres ut fra en slik prosess.
- Det bør klargjøres i lovverket hvor langt kommunene kan gå i å stille miljøkrav til driften av akvakultur, men veiledningen i dagens veileder kan videreføres slik den er formulert i dag.
- Kommunene kan fastsette krav om reguleringsplan ved akvakultur for å utrede forholdet det kan være usikkerhet om i arealet. Dette bør være konkrete forhold som i liten grad utredes som en del av behandlingen av akvakulturtillatelse etter akvakulturloven, men det må legges opp til en koordinering av behandlingen av reguleringsplan og akvakulturtillatelse.
- Det bør utredes og komme inn hjemmel for å fastsette rekkefølgebestemmelser der akvakulturareal kan brukes til akvakulturformål inntil et annet tiltak/areaformål kommer på plass. Den nåværende veilederen for planlegging i sjøområdene og *Rundskriv H-6/18 Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning* bør oppdateres ut fra en slik prosess.
- Det bør gjøres en mer samlet og prinsipiell utredning av forholdet mellom akvakulturforvaltningen og planlegging etter plan- og bygningsloven for utredning av konsekvenser på ulike nivå i begge systemer, som en del av en revisjon av KU-forskriften.

Del 2: Innspill til hvordan dagens konsekvensutredning (KU) i sjø fungerer og hvordan veiledning kan videreutvikles

Rapportens del 2 starter med å gi en kort introduksjon til hvorfor arealplaner må konsekvensutredes og presenterer en oversikt over noen av de sentrale pliktene til utredning av miljøkonsekvenser som gjelder i norsk rett. Rapporten går så over til en gjennomgang av anbefalinger og sjekkpunktlistene for de ulike fasene av konsekvensutredning på kommuneplannivå fra utvikling av planprogram til endelig beslutning og planvedtak. Det gis først en oversikt over rettslige krav, og deretter råd og vurderinger om hvordan man bør gå fram som bygger på oppdragets studerte planeksempler og litteratur/øvrige veiledninger.

Rapporten vurderer deretter hvordan nåværende veiledning og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag kan suppleres med en egen temaveiledning for sjøarealer som er særlig innrettet mot konsekvensutredning. Her gis det eksempler på hvordan tekst for utvalgte tema kan framstilles i tabeller og forslag til innhold i veiledning for noen utvalgte tema i sjøarealer som følger i rapportens

vedlegg (for temaene: interaksjon med villaks og annen anadrom fisk, viktige marine naturtyper, sårbare arter og naturtyper på dypt vann og gytefelt og gyteområder for torsk).

Del 3: Refleksjon rundt vurderinger av samlet belastning fra akvakultur

Til slutt reflekteres det i rapportens del 3 rundt særlige forhold ved konsekvensutredning av akvakulturdrift (lakseoppdrett) og påvirkning på det marine naturmiljø. Det gis først en oversikt over tema det er utfordrende å utrede grundig på kommuneplannivå, og deretter en gjennomgang av sentrale tema som utredes i behandlingen av lokalitetssøknader etter akvakulturloven. Helt til slutt listes det opp noen momenter som kan inngå i et videre arbeid med revisjon av KU-forskriften.

- Planregelverket fastsetter ikke rammene for styring av produksjonsvolum i oppdrett (tilsvarende som antall boliger kan settes av i plan på land). Mye av detaljinformasjonen knyttet til utslipp og dermed påvirkning på naturtyper og resipienten (vannforekomsten), kommer derfor først på plass ved søknad om tillatelse for akvakultur (tiltaksnivå). Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er meningen at kommunene skal gjøre detaljerte utredninger av slike forhold.
- Det kan vurderes om Mattilsynet bør involveres i KU på kommuneplannivå i mye større grad enn i dag. Innen akvakulturforvaltning har de en vel så viktig rolle som statsforvalteren, og dette bør synliggjøres i medvirkningen og hvilke tema konsekvensutredninger tar opp.
- Arealplaner kan være med på å sementere en negativ situasjon i akvakulturområder istedenfor å være en bit av nøkkelen som kan forbedre det: Ved å ikke sette av nye akvakulturområder grunnet usikkerhet knyttet til risiko for negativ miljøpåvirkning, får ikke aktørene mulighet til å omstrukturere hele eller deler av produksjonen til mer egnede områder.
- Vurdering av alternativ lokalisering av akvakulturområder gjøres best i overordnet plan, og bør inngå som en del av planprosessen.
- Konkrete miljøundersøkelsene for akvakultur i sjøareal er kostbare, og kommunene har begrensede ressurser til kystsonoplanlegging. Dersom man mener at slik detaljkunnskap er nødvendig før areal kan tas i bruk, kan en mulighet være å skyve krav om kartlegging til konkrete aktører i forbindelse med søknad om akvakulturtillatelse eller reguleringsplaner.
- Samlede belastning fra akvakulturvirksomhet kan gjøres som en del av behandling av akvakulturtillatelse etter akvakulturloven. Hvorvidt man da skal se på hele planområdet, fjordområdet, vannforekomsten eller andre størrelsesordener, kan avklares med relevante myndigheter i hver sak. En stegvis analyse hvor man ser fra et stort geografisk område og ned til nærere influensområde kan være en mulighet som bør utredes nærmere, særlig med tanke på kostnad og omfang av slike analyser.
- Betydningen av uttalelsene SOM 2022/1377 og SOM 2022/1374 fra Sivilombudet: De to uttalelsene bygger på praksis fra EU-domstolen som tar for seg saker på land (boligbygging),

og er derfor virksomhet som skiller seg fra akvakulturdrift. Dette er forskjeller som bør tas med i videre tolkning og veiledning om hvordan utredningskravene skal praktiseres på kommuneplannivå. Uttalelsene fra Sivilombudet peker også først og fremst på prosessuelle mangler, og tar ikke for seg hvor grensene for detaljnivå for konsekvensutredning faktisk skal ligge, som blir faglige vurderinger.

1 INTRODUKSJON, BAKGRUNN OG METODIKK

1.1 Introduksjon, bakgrunn og mål

Norge består av en langstrakt kyst med dype fjorder, øyrike sjøarealer, store havområder, populære friluft- og hytteområder, små kystsamfunn og befolkningsrike kystbyer, som alle i varierende grad rommer mange former for menneskelige aktiviteter, kulturminner og et rikt dyre- og planteliv. Felles for alle områdene er at de ut til én nautisk mil utenfor grunnlinja planlegges etter reglene i plan- og bygningsloven. Kystkommuner har derfor over flere år planlagt sjøarealer alene eller i kombinasjon med landområder i kommuneplanens arealdel (KPA), kommune(del)planer som bare gjelder sjøarealer (omtales heretter som kystsoneplaner) og reguleringsplaner.

Siden planlegging av sjøarealer er av nyere dato enn på land og med flere særegne problemstillinger¹, har det blitt utarbeidet målrettet veiledning og føringer for planlegging av sjøarealer spesielt gjennom Veilederen for *Planlegging i sjøområdene* (heretter *Sjøområdeveilederen*) og Rundskriv H-6/8 *Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder* (heretter *Sjøarealrundskrivet*) fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Dette har bidratt til at planarbeidet for sjøarealer stadig har blitt bedre og grundigere, men det rapporteres fortsatt om utfordringer med å få til gode nok avklaringer av arealbruken, om særskilte problemstillinger i eierløse sjøarealer (i motsetning til «eide» landarealer) med omfattende lovgivning som regulerer sektorvise interesser, samt at planene og konsekvensutredningene kan bli bedre².

Dette er noe av bakgrunnen for at KDD har ønsket å få en oppdatert vurdering av hvordan veiledningen for planlegging i sjø kan styrkes. Kunnskapsbedriften Salt Lofoten AS (SALT) har, med rådgivningsfirmaet BøeHareide AS (BøeHareide) som underleverandør, fått i oppdrag å se på dette. Oppdraget har hatt en todelt målsetting:

Delmål 1: Kartlegge hvordan den nåværende veilederen for sjøarealer (*Sjøområdeveilederen*) fungerer i praksis og forslå forbedringspunkter.

Delmål 2: Kartlegge hvordan helhetlige konsekvensutredninger (KU) for sjøarealer fungerer på kommuneplannivå (strategisk nivå) og komme med innspill og anbefalinger til hvordan veiledning for slik KU kan videreutvikles.

¹ Se for eksempel Eriksen mfl. (2023).

² Eriksen mfl. (2023) og Sør Dahl mfl. (2017). Se også mer om regelverk for forvaltning og planlegging av kyst- og sjøarealer i Skrove mfl. (2023B) og Fauchald (2023).

Rapporten har også tatt for seg noen særlige utfordringer det er i å vurdere samlet påvirkning fra akvakultur på kommuneplannivå. Den samlede leveransen i oppdraget er innspill til KDD om hvordan veiledningen for planlegging og konsekvensutredninger i sjøarealer kan videreutvikles.

Kartleggingen og analysene i rapporten har tatt utgangspunkt i gjeldene rett og planpraksis. Det pågår samtidig flere prosesser som har betydning for de tema og problemstillinger som rapporten behandler, og som rapporten må leses på bakgrunn av. Myndighetene har blant annet igangsatt en revisjon av forskrift om konsekvensutredninger. Videre er tillatelsessystemet for akvakultur under revisjon med oppfølging av utredningen fra Havbruksutvalget i NOU 2023: 23 i en varslet stortingsmelding. Til slutt må det neves at kommunal planlegging er et omfattende fagfelt som behandler samlede virkninger for miljø og samfunn over et bredt spekter av tema. Denne rapporten har bare tatt for seg noen avgrensede områder, og det pågår kontinuerlig oppdatering og forbedring av kunnskapsgrunnlag og andre prosesser som kan få betydning for planlegging i sjø, for eksempel arbeidet med en stortingsmelding om naturmangfold som er varslet fremlagt i løpet av 2024.

1.2 Metodikk og avgrensninger

Oppdraget har vært et utrednings- og utviklingsoppdrag gjennomført i perioden januar til juni 2024. Det er gjort enkelte justeringer fra opprinnelig tilbud etter avtale med oppdragsgiver. Hovedtilnærmingen har vært å kartlegge og analysere hvordan planleggingen i sjø og den tilhørende veiledningen fungerer og kan styrkes ut fra et kvalitativt og praktisk rettet planfaglig og rettslig styringsperspektiv.³

Delmål 1 har som nevnt gått ut på å studere hvordan dagens planlegging av sjøområder fungerer i praksis og avdekke og foreslå forbedringspunkter i den nåværende veilederen. I dette har det særlig ligget å se på bruken av plankart, arealformål/underformål og planbestemmelser, med sikte på å finne gode typetilfeller/eksempler som kan brukes i utvikling av videre veiledning. Det er samtidig vanskelig å gi generelle råd når hver sak må vurderes konkret ut fra lokale forhold. Tema som har hatt særlig fokus er: Forsvarets interesser, havner og sjøsikkerhet, industri i sjøarealer, samfunnssikkerhet (skredfare), fiskeri og samiske interesser (inkludert sjøsamisk fiske), akvakultur og miljøtemaer og kulturminner, men hovedvekten har ligget på fiskeri, akvakultur og miljøtemaer da dette er forhold som går særlig igjen i de studerte planene og ofte reiser særlige problemstillinger.

Oppdraget avgrenses til å gjelde kommunenes planlegging etter kapittel 11 og 12 i plan- og bygningsloven, med hovedvekt på kommuneplannivået i kapittel 11. Som grunnlag for analysene i rapporten er det studert totalt 19 planer med god geografisk spredning (Tabell 1), hvorav syv er studert i noe mindre skala da de har vært en del av dokumentanalyse i en tidligere kartlegging av

³ Se mer om rettslige styringsperspektiver og lovgivers perspektiv i norsk rett i Eriksen (2022) og Nordrum (2019).

planlegging i sjø som SALT har gjennomført på vegne av KDD med leveranse i 2023.⁴ Tabell 1 oppsummerer de planene som er gjennomgått (vedlegg 1 viser felles analyseskjema brukt i dokumentanalysen under delmål 1).

Dokumentanalysen er videre supplert med informasjon gitt i et digitalt innspillsmøte (heretter referert til som fokusgruppe) med tre erfarne konsulenter som har vært prosjektledere i kystzoneplanlegging og konsekvensutredning i kommuner i Nord-Norge, Midt-Norge og på Vestlandet. Primært ble det bedt om innspill rettet mot delmål 1, men det ble også åpnet opp for å dele erfaringer fra utredningsarbeidet og problemfylte tema i konsekvensutredninger i kystzoneplaner.

Delmål 2 har som nevnt gått ut på å kartlegge hvordan konsekvensutredninger i sjø fungerer og komme med innspill til hvordan veiledning for KU kan videreutvikles for fremtiden. Oppdraget avgrenses her til å gjelde KU av overordnede planer (strategisk kommuneplannivå), og hovedvekten i kartleggingen har vært på naturmangfold og påvirkning fra akvakultur. Som grunnlag for analysene har det vært gjennomført dokumentanalyse av ti KU (og planbeskrivelser) fra kystzoneplaner (sjøarealer alene) geografisk spredt langs kysten (Tabell 1). I tillegg er arbeidet fra dokumentanalysene for fem arealplaner i Eriksen mfl. (2023) trukket inn i drøftelsene i rapporten. Skjema for dokumentanalyse ligger som vedlegg 2.

⁴ Eriksen mfl. (2023).

Tabell 1: Utvalgte casestudier i del 1 og del 2 av oppdraget. Bare planene i fet skrift har gjennomgått dokumentanalyse i del 2 av oppdraget, mens alle planene har vært en del av analysene i del 1.

Plan	Kommuner og årstall
KPA i Stavanger kommune	Vedtatt 2023
KPA i Hitra kommune	Vedtatt 2023
KPA i Frøya kommune	Vedtatt 2023
Kystsoneplan Stad kommune	Vedtatt 2022
KPA i Hammerfest kommune	Vedtatt 2022
KPA i Solund kommune	Vedtatt 2022
Interkommunal kystsoneplan Nordhordland	Alver, Austrheim, Fedje, Gulen, Masfjorden, Modalen, Osterøy og Vaksdal kommuner, Vedtatt 2023
Interkommunal kystsoneplan Narvik, Hamarøy og Evenes	Pågående prosess
Interkommunal kystsoneplan Vesterålen	Andøy, Bø, Hadsel, Sortland, Øksnes og Lødingen kommuner, Vedtatt 2023
Interkommunal kystsoneplan Tromsøregionen	Balsfjord, Karlsøy og Tromsø kommune, vedtatt 2022
Detaljregulering for utdyping av Saltasundet	Stad kommune, vedtatt 2023
Detaljregulering for Hendholmen industriområde	Averøy kommune, vedtatt 2023
Kommuneplanens arealdel i Lebesby kommune	Vedtatt 2. september 2019, innsigelse avgjort i KDD 16. februar 2021
Privat reguleringsplan akvakulturtiltak i sjø, Båtsfjord kommune	Vedtatt fra statsforvalteren i klagesak i november 2021
KPA i Kvæningen kommune (sjødelen)	Vedtatt 2015
Interkommunal kystsoneplan Helgeland	Bindal, Sømna, Vevelstad, Herøy, Dønna, Leirfjord, Nesna, Træna, Lurøy og Rødøy kommuner, vedtatt 2019
Interkommunal kystsoneplan Nordmøre	Kristiansund, Tingvoll, Halså, Smøla, Eide, Averøy, Sunndal, Aure og Gjemnes kommuner, vedtatt 2018
Interkommunal kystsoneplan Romsdalsfjorden	Neset, Rauma, Molde, Vestnes og Misund, vedtatt 2017
Privat reguleringsplan akvakulturtiltak land i Farsund kommune	Vedtatt i 2020/2021

For to av de interkommunale kystsoneplanene (Vesterålen og Nordhordland) er det i tillegg gjort kvalitative undersøkelser i form av semi-strukturerte intervju med nøkkelpersoner involvert i utrednings- og planarbeidet. Totalt ble det intervjuet seks personer som har hatt ulike nøkkelroller i prosessene på både planlegger/utredersiden og statelige etater. Intervjuguiden som var utgangspunktet for samtalene og som ble tilpasset underveis, følger i vedlegg 3. Alle intervjuer ble gjort med grunnlag i skriftlig samtykke fra de som ble intervjuet (se informasjonsskriv og samtykkeskjema i vedlegg 4). I tillegg har det vært gjennomført flere innspillrunder (digitale innspillmøte og skriftlige innspill) med relevante sektormyndigheter til begge deler av oppdraget. De som har kommet med innspill er: Fiskeridirektoratet, Kystverket, Avinor, Forsvarsbygg, NVE og Miljødirektoratet.

Alle endelige vurderinger og tolkninger av innhentet materiale, og utvikling av råd, er imidlertid gjort av prosjektgruppen i SALT og BøeHareide. Prosjektgruppen står derfor ansvarlig for eventuelle feil og mangler.

1.3 Rapportens oppbygging

Rapporten er delt opp i fire hoveddeler. **Del 1**, med kapittel 2.1, starter med å presentere hovedfunn fra de kartlagte casestudiene om hvordan det planlegges i sjø i dag. Gjennomgangen starter med en generell del på tvers av tema (2.1.1), mens resten av kapitlene går tematisk gjennom bruk av arealformål og bestemmelser (kapittel 2.1.2 til 2.1.9). Kapittel 2.2 går over i en mer drøftende del som også gjennomgår mulige forbedringspunkter til *Sjøområdeveilederen*. Den starter med kort diskusjon av noen generelle og tverrfaglige tema (2.2.1 og 2.2.2), mens den fortsetter med tematisk gjennomgang av problemstillinger og foreslår justeringer/forbedringer (2.2.3 til 2.2.11). I kapittel 2.3 drøftes rekkevidden til en del vilkårshjemler for planlegging i sjø som har vist seg å være problematiske. Del 1 avsluttes deretter med en oppsummering av anbefalinger og oppfølgingspunkter i kapittel 2.4.

Forbedringspunkter og uavklarte spørsmål som avdekkes underveis vil presenteres på tre måter. Det vil for det første foreslås noe generell tekst som kan være tekstinnspill til tema som ikke behandles i veilederen i dag. Disse følger inne i rapporten. For det andre vil det i lys av diskusjonene av både «nye» og «gamle» tema foreslås noen små justeringer i nåværende veileder. Disse følger som et separat dokument som legges ved rapporten (heretter *særvedlegget*). For det tredje vil det pekes på oppfølgingspunkter som det ikke har vært rom for å studere nærmere i oppdraget, samt uavklarte problemstillinger som enten må avklares av sektormyndigheter/KDD, eller som krever nærmere utredning.

Del 2 starter med en kort introduksjon til hvorfor det gjøres konsekvensutredninger og de ulike fasene av utredningsarbeidet (kapittel 3.2). Kapittel 3.3 presenterer anbefalinger til sjekkpunkter i arbeidet med konsekvensutredning på kommuneplannivå ut fra krav i regelverket, den studerte planpraksisen og anbefalinger i annen veiledning og litteraturen. Anbefalingene inneholder også vurderinger av viktige momenter i utredningsarbeidet og eksempler fra planpraksis.

Del 3 av rapporten diskuterer mer detaljert problemstillinger som gjelder KU ved tilrettelegging av akvakultur i sjøarealer spesielt. Det pekes blant annet på hva det er mulig å utrede i dag, utfordringene i å gjøre vurdering av samlede konsekvenser og enkelttemaer, før det pekes på noen sentrale avklaringsbehov og reflekteres rundt regelverket samlet sett. **Del 4** gir til slutt noen helt korte avsluttende merknader som oppsummerer generelt for alle prosjektets deler.

2 DEL 1: VEILEDER FOR PLANLEGGING I SJØOMRÅDER

2.1 Hvordan planlegges sjøområdene i dag: Kartlegging av casestudier

2.1.1 Helhetlig planlegging, tverrfaglige tema og samlede inntrykk

Planene som er studert i del 1 varierer med tanke på geografi, type plan (kommunedelplaner for sjøarealer, interkommunale planer for rene sjøarealer, kombinert arealplaner for både sjø og land i enkeltkommuner og reguleringsplaner i sjø) og størrelse på kommunene, men det generelle inntrykket på tvers av forskjellene er at det legges ned mye innsats i å få til gode planer og at sjøområdene får oppmerksomhet også i arealplaner som dekker både land- og sjøarealer.

Til de generelle delene av planene er miljømessig bærekraft, klimautfordringer og miljøforhold tatt inn i målsetninger i planbeskrivelser og reflekteres i noe varierende grad gjennom bruk i bestemmelser og retningslinjer i planene. Dette er imidlertid helt sentrale hensyn som ligger inne i de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging, og som derfor med fordel kunne ha vært formulert enda mer forpliktende ettersom det brukes mye vage termer og mye av miljøkravene legges inn i retningslinjer, og ikke i juridisk bindende bestemmelser. Gjennomgangen av utvalgte tema under vil gå noe mer inn på eksempler på bruk av bestemmelser i praksis. Det er også noe variasjon i hvor stor grad planene avklarer framtidig arealbruk eller bare legger inn hovedformål uten bruk av underformål. Videre er det også sjelden at det redegjøres grundig om koblingen mellom arealformål og aktiviteter på land og sjø.

Til de mer plantekniske sider av planene, er det ikke så lett å lese arealformålene/underformålene ut fra kartframstillingene med tilhørende tegnforklaringer. Kartframstillingene og tegnforklaringene kan derfor bli bedre. Det samme gjelder for presentasjon av bestemmelser og retningslinjer. Her kan det generelt bli tydeligere hva som er bestemmelser og hva som er retningslinjer, og hjemmelshenvisningene bør tas med i alle overskrifter (ikke bare hovedoverskrifter). Alt dette er samtidig generelle plantekniske spørsmål som ligger utenfor dette oppdragets målsetninger, men noe av dette vil bli noe reflektert under forbedringspunkter i kapittel 2.2.2.

2.1.2 Forsvarets interesser

Forsvarets interesser går igjen i de studerte planene. Dette gjelder arealer satt av til skyte- og øvingsfelt, som ofte legges inn som hensynssoner etter plan- og bygningsloven § 11-8 a (SOSI H380), men også eksempler der slike områder er lagt inn som underformål skyte- og øvingsfelt til § 11-7 nr. 4 Forsvaret. Flere av plankartene kunne med fordel markert SOSI-koden på kart (og i tegnforklaring), da det kan være vanskelig å skille hensynssonene fra hverandre i kartene når disse ikke er markert (eller lagt inn som underformål). Det er også lagt inn bestemmelser som er utformet

slik at konflikt med annen arealbruk avverges. I kystsoneplanen for Tromsøregionen er det lagt inn følgende bestemmelse for en slik hensynssone:

«Sonen viser Forsvarets skyte- og øvingsfelt. Det kan ikke tillates faste anlegg i sjø som akvakulturanlegg.»

Formuleringene her er lik formuleringer Forsvarsbygg har spilt inn i en av planprosessene som er studert i oppdraget.

Det er også eksempler på forbudsområder etter forskrift om militære forbudsområder innen Sjøforsvaret som er båndlagt etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd, bokstav d, som er lagt inn som hensynssone (SOSI H740). I kystsoneplanen i Vesterålen (Andøy kommune) er det lagt følgende bestemmelse til slik båndlegging:

«Innenfor sonen gjelder Forskrift om militære forbudsområder innen Sjøforsvaret.»

I enkelte planer var det tydelig at Forsvarets aktivitet i sjøarealene ikke ble nevnt i oppstart av arbeidet med arealplaner, noe som resulterte i senere innsigelser til en del aktivitet der Forsvarets arealbruk ikke var klarert, planforslag ikke var tilstrekkelig utredet og tiltak ikke var plassert i planene. Dette peker på behovet for å synliggjøre Forsvarets interesser og trekke inn Forsvarsbygg tidlig i planprosessene. Flere problemstillinger rundt Forsvarets interesser, og bruk av planbestemmelser for disse, diskuteres under forbedringspunkter i kapittel 2.2.3.

2.1.3 Havner og sjøtransport

Alle de studerte planene behandler i større eller mindre grad tema rundt sjøsikkerhet, havner og tiltak i sjø som faller inn under Kystverkets ansvarsområder i havne- og farvannsloven.

Havner

Et eksempel på fremstilling bruk av underformålet havn under plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 2 samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur (SOSI 2040) er gitt i kystsoneplanen for Nordhordland. Det er her fastsatt en bestemmelse med følgende ordlyd:

« Det skal ikkje etablerast anlegg, fortøyingar, kablar mv som på nokon måte kan gjere bruken av hamneområde vanskeleg, jfr. pbl. § 11-11 nr. 6.

Planlegging og utbygging av hamneområde skal utførast slik at bygg og anlegg ikkje tek skade av høg vasstand, jfr. pbl. §11-10 nr. 2.

a) Framtidige større hamneutbyggingar

Større tiltak knytt til moloar, utdjuvingar, kaier, småbåthamn mv kan berre gjennomførast i tråd med vedtatt reguleringsplan.

b) Det kan etter godkjenning gjennomførast tiltak innanfor føremålet utan reguleringsplan. Tiltaka må vere i tråd med føremålet og vere av offentleg og allmennyttig karakter:

i. Mindre utviding av eksisterande kaier og moloar

ii. Nybygging av mindre kaier

iii. Mindre utfyllingar jfr. pbl. § 11-10 nr.3

iv. Leggjast ut sjøleidningar for vatn, avlaup, varmpumper, straum- og telenett samt røyrleidningar for olje og gass, jfr. pbl. § 11-11 nr. 3»

Figur 1 viser et areal satt av som havn som ligger i sjøarealer (SOSI 2040) fra den interkommunale kystsoneplanen i Nordhordland.

I den interkommunale planen for Narvik, Evenes og Hamarøy har de brukt arealformålet havneområde i sjø under plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 6 (SOSI 6220). Det presiseres i bestemmelse til arealformålet at:

«Dette er områder for fartøy som skal laste eller losse gods, transportere passasjerer, eller har behov for landings-, oppankrings- eller liggeplass. (...)»

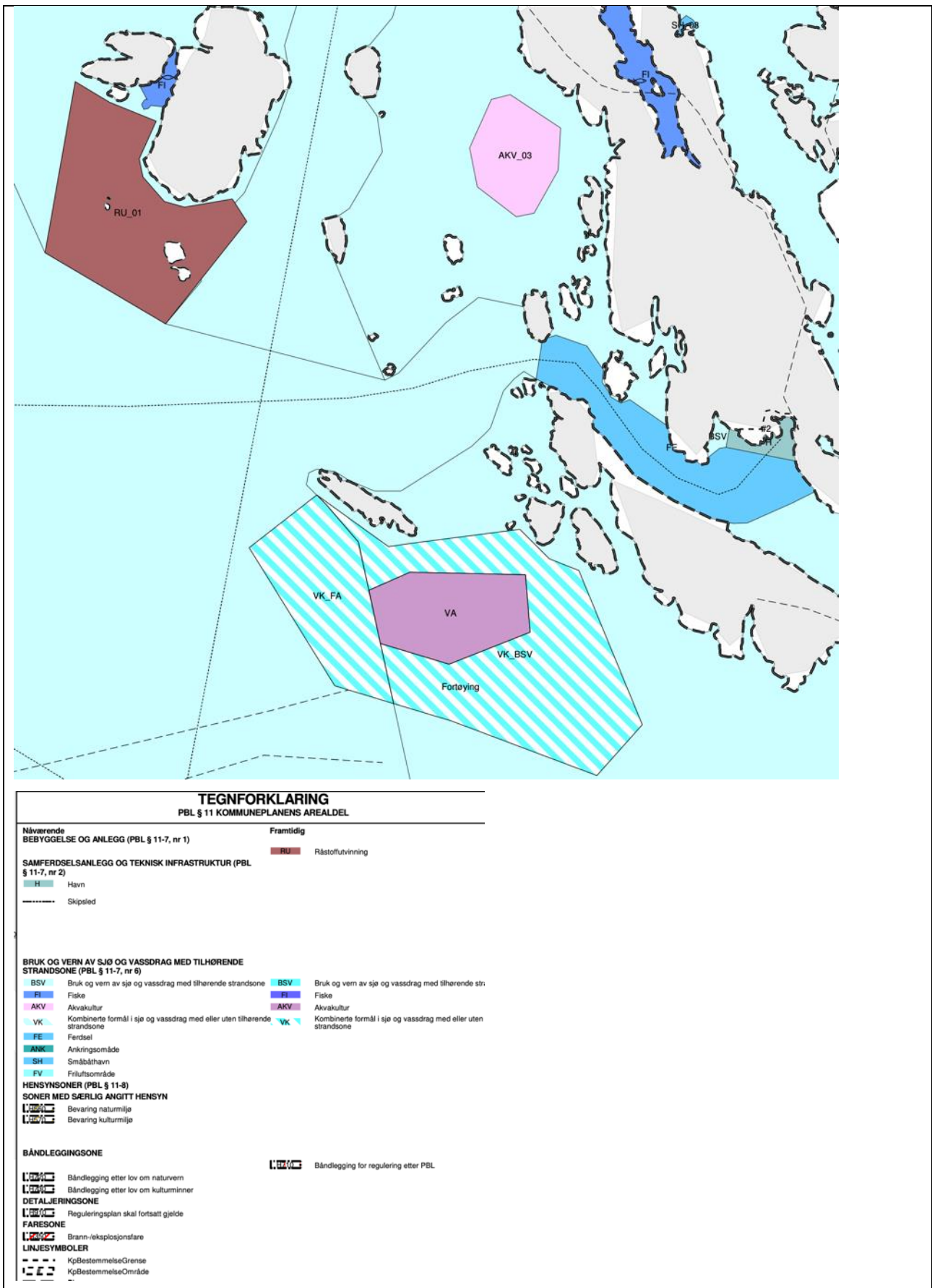
I den interkommunale kystsoneplanen for Tromsøregionen er det satt av kombinerte formål under plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 6, der det kan tillates framtidig utbygging av havnerelaterte tiltak under kombinerte formål (6800) etter avklaring gjennom reguleringsplan:

«Det kan foretas framtidige utbygginger (moloer, kaier, havner, småbåthavner, bølgedempere, flytebrygger, utdyping av farled, etc.) etter avklaring gjennom reguleringsplan.»

Småbåthavner er i mange kommuner blitt satt som havneområder i sjø etter plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 6 (SOSI 6230), for eksempel i KPA i Hitra kommune og den interkommunale kystsoneplanen for Tromsøregionen. I Tromsøregionen er det satt plankrav ved all etablering eller utvidelse av småbåthavner. I den interkommunale kystsoneplanen for Narvik, Evenes og Hamarøy har de satt plankrav ved en grense på mer enn ti båter gjennom følgende bestemmelse:

a. Etablering eller utvidelse av småbåthavn med mer enn 10 plasser krever reguleringsplan.

b. Reguleringsplanen skal fastsette småbåthavnens utstrekning både i sjø og på land og skal omfatte adkomst, servicebygg, servicekai, opplagsplass på land med fast dekke og oljeutskiller, renovasjonspunkt og parkering.



Figur 1: Kart over ulike bruk av arealformål og tegnforklaring fra den interkommunale planen i Nordhordland

c. Det skal tilrettelegges for kildesortering av avfall og miljøfarlig avfall skal tas hånd om etter gjeldende regelverk. Båthavner med servicebrygge/slipp og sjønære opplagsområder skal være utstyrt med oljeutskiller og oppsamlingsanordning med fast dekke for avvirket materiale fra vedlikehold av båter.»

Ankringsområder

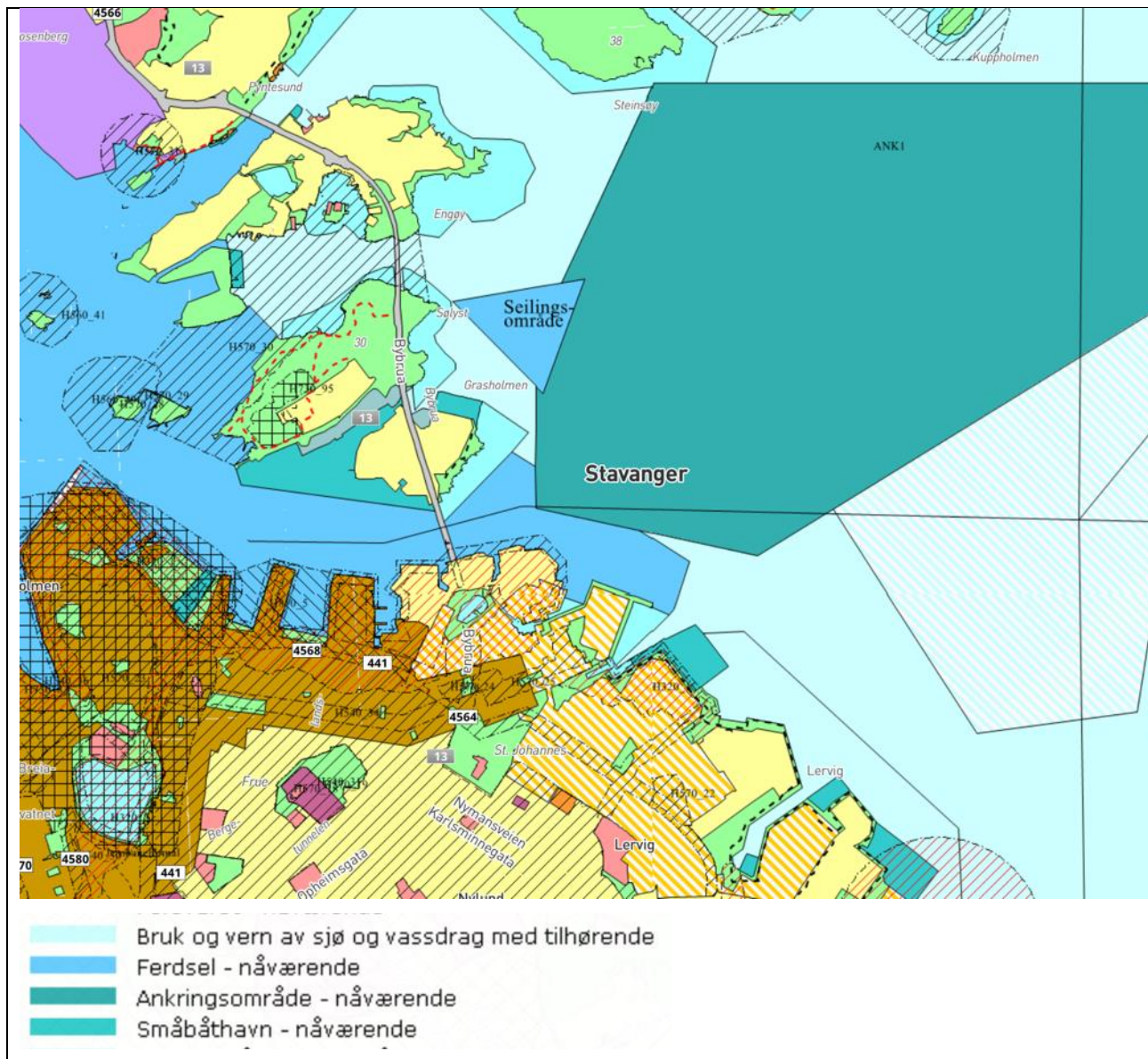
Ankringsområder er satt av i en rekke planer inn under plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 6. I KPA i Stavanger kommune vises ankringsområdene i figur 2, og det er gitt følgende bestemmelse til disse:

«4. Innenfor ankrings- og ferdselsområder merket AKV i Byfjorden, Åmøyfjorden, ved Steinsøy, Mastrafjorden, nord for Finnøy og øst for Bjergøy tillates ikke tiltak som er i konflikt med bruken av området til ankring som kabler, rør, ledninger eller andre tiltak som kan være til hinder for sikker ankring.»

I den interkommunale kystsoneplanen i Nordhordland gjelder følgende bestemmelse for ankringsområder:

«a) Ankrande skip har prioritet innafor desse områda. Tiltak som er i konflikt med ankringsføremålet er ikkje tillate, under dette fortøying av anlegg for akvakultur og utlegging av sjøleidningar for vatn, avlaup, varmpumper, straum- og telenett»

b) Ankringsområda kan nyttast til ferdsle, fiske og friluftsliv når det ikkje er til vesentleg ulempe for ankring, jfr. pbl. § 11-11 nr. 3» (sic)



Figur 2: Kartutsnitt av noen tema markert i plankart i KPA i Stavanger kommune

Farled, ferdsel og navigasjonsinstallasjoner

Alle planene har bestemmelser om farleder og ferdsel, der navigasjonsinstallasjoner omtales, i sjøarealer og strandsonen. Arealer til disse formål planlegges under plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 6 som ferdsel (SOSI 6100) og farled (SOSI 6200). I den interkommunale planen i Tromsøregionen er det satt av følgende bestemmelse om ferdsel:

«I områder satt av til ferdsel som ikke er gjennomgående.

a) Tiltak som hindrer slik ferdsel er ikke tillatt.

b) Dette er likevel ikke til hinder for legging og vedlikehold av

infrastruktur som ikke er til ulempe for formålet (sjøledning for vann, avløp, strøm- og telenett mv.) eller etablering av enkeltstående båtfortøyninger/anker.

c) Det åpnes ikke for akvakultur innenfor disse områdene. § 11-11 nr. 3. (...)»

Videre har samme plan følgende bestemmelse om farled:

«Areal satt av til farled omfatter viktige områder for båttrafikk.

a) I eller i nærhet av farled kan det ikke etableres anlegg eller installasjoner som er til hinder eller fare for vanlig sjøveis ferdsel, jf. pbl § 11-11, nr. 6

b) Dette er likevel ikke til hinder for utlegging av sjøledninger for vann, avløp, strøm- og telenett mv. som ikke er til ulempe for formålet.

c) Det kan, dersom virkninger for grunnforhold, naturmangfold, kulturminner og strømforhold er tilstrekkelig utredet, foretas tiltak som etablering av navigasjonsinstallasjoner og mindre utdypinger av farled uten avklaring gjennom reguleringsplan.»

Her er eksempel på tre bestemmelser for ferdsel, farleder og navigasjonsinstallasjoner i KPA for Stavanger kommune:

«3. Viktige farleder, bileder og lokalleder er vist i arealplankartet. All framtidig arealdisponering skal ta høyde for at farleder er prioritert for sjøverts ferdsel. Ferjesamband er viktige farleder i sjø og skal holdes åpne for fri ferdsel for rutegående trafikk og transport.

(...)

6. Etablering av lyssektorer, sjømerker og navigasjonsanlegg: I sjøarealer med tilhørende strandsone er det tillatt med vedlikehold og nyetablering av sjømerker og navigasjonsanlegg for sjøtrafikken, jf. pbl §§ 1-8 og 11-11 nr. 4.

(...)

8. Bygging, graving, utfylling og andre tiltak som kan påvirke sikkerheten eller framkommeligheten i sjø skal behandles etter bestemmelsene i havne- og farvannsloven i tillegg til plan og bygningsloven, og er ikke tillatt uten kommunen og havnemyndighetene sin godkjenning, jf. pbl. § 20-1.»

Se bruk av ferdsel for å sikre innseiling til havn i både kartutsnitt fra KPA for Stavanger og den interkommunale planen i Nordhordland i figur 1 og 2 over.

Å sikre at akvakulturanlegg ikke hindrer ferdsel eller påvirker sjøsikkerheten negativt går igjen i planene. Som vist over er det for eksempel ikke tillatt med akvakultur i ferdselsarealene i Tromsø. I

mange planer gis det bestemmelser om fortøyning av akvakultur. I den interkommunale planen for Vesterålen er det satt av kombinerte formål rundt akvakultur (SOSI 6800) der det i bestemmelse i Andøy kommune er det blant annet fastsatt at:

- «a) I kombinert formål er det tillatt med utlegging av fortøyninger til havbruksnæring.
- b) Fortøyningene må ligge minimum 25 meter under gjennomsnittlig havnivå og ikke være til hinder for ferdsel og navigasjonsveiledningen i farvannet. I områder der fortøyning må ligge grunnere enn 25 meter, må fortøyning avklares i forbindelse med lokalitetsklarering.»

I KPA for Hitra kommune er det lagt til følgende bestemmelse til akvakulturområder:

- «e. I områder innenfor hvit lyktesektor tillates ikke installasjoner høyere i vannsøylen enn – 25 m. Hensynet til farleden har forrang i hvit lyktesektor, selv om arealet er avsatt til akvakultur.»

Det presiseres her at hensynet til farleden har forrang også i akvakulturområder, men det vil også være resultatet av konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven i neste omgang, der tillatelse til akvakultur forutsetter at Kystverket har gitt tillatelse etter havne- og farvannsloven. Det er videre gitt en generell bestemmelse for farleder i samme plan:

- «d. Det er ikke tillatt å etablere bygg eller installasjoner som skjermer for lyset fra fyrlykter. Det er heller ikke tillatt å etablere bygg, installasjoner eller fortøyninger høyere enn -25 m i vannsøylen innenfor hvit lyktesektor.»

2.1.4 Industri, deponi, råstoffutvinning og uttak av masser

Ulike former for industri, råstoffutvinning og uttak og deponi av masser er i varierende grad en del av de studerte planene. I både den interkommunale planen i Tromsøregionen og Nordhordland er områder avsatt til deponi, avsatt som bestemmelsesområder. I den interkommunale kystsoneplanen for Tromsøregionen er det videre fastsatt en generell bestemmelse til alle arealformål som fastslår at:

- «Ved utbygginger som omfatter mudring, utfylling og flytting av masser skal grunnforholdene dokumenteres. Er det påvist eller mistenkes forurenset grunn, skal dette også undersøkes. Avklaringene skal dokumenteres ved søknad om rammetillatelse, jf. pbl. § 11-9 nr. 8.»

I KPA for Hammerfest er det satt av bestemmelsesområder for massedeponi i sjø der det er gitt en bestemmelse om at:

«a) Innenfor områdene tillates deponering av overskuddsmasser.»

Det presiseres i en retningslinje til denne at det «for all deponering av masser i sjø, uansett forurensningsgrad, skal det foreligge tillatelse fra Statsforvalteren etter forurensningsloven.»

I KPA for Frøya kommune er det fastsatt en generell bestemmelse til plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 6 om bruk og vern av sjø- og vassdrag om at:

«Masseuttak i strandsonen er ikke tillatt.»

Det er avsatt arealer til råstoffutvinning i form av skjellsand i noen planer. I den interkommunale kystzoneplanen er det for eksempel avsatt totalt syv områder til uttak av skjellsand etter plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 1 med underformålet råstoffutvinning (SOSI 1200). I figur 1 vises dette arealformålet i et utsnitt fra en av kommunene. Det er gitt følgende bestemmelse til formålet:

«a) Uttak av skjellsand

Uttak av skjellsand kan gjerast innanfor område satt av til råstoffutvinning i sjø. Utnytting av denne ressursen kan gjerast innanfor rammene gjeve i «Lov om undersjøiske naturforekomster». Vestland fylkeskommune har, etter søknad, mynde til å gje konsesjon med rammer for bruk og utnytting av områda.»

I den interkommunale planen for Tromsøregionen er det avsatt et område på land til landbasert oppdrett. Dette er satt av som næringsbebyggelse (SOSI 1300) etter plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 1 bebyggelse og anlegg. Følgende bestemmelse er gitt til området:

«I område NÆ1 Skittenelv kreves reguleringsplan,

- Tiltak som nevnt i pbl. § 1-6, skal ikke finne sted før det foreligger godkjent reguleringsplan.
- Detaljreguleringsplan skal dokumentere at konsekvenser av prognostisert havnivåstigning og stormflo er vurdert og hensyntatt. Skal videre dokumentere at skredsikkerhet og grunnforhold er vurdert og tatt hensyn til.

(...) Område NÆ5 Hansnes sør skal planlegges sammen med tilstøtende næringsbebyggelse på land. § 11-10 nr. 1.»

2.1.5 Samfunnssikkerhet (rassikring, grunnforhold mm), energianlegg og flysikkerhet i sjøområder

Rassikring, grunnforhold og havnivåstigning mm

Temaer som gjelder samfunnssikkerhet i tilknytning til sjøområder, her typisk bruk av aktsomhetssoner, faresone mv. ved rasfare, etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav a, går igjen i de studerte planene. Det oppstilles gjerne videre krav om utredning av skredfare ved arealplanlegging eller prosjektering av nye tiltak innenfor slike hensynssoner som kan dokumentere tilstrekkelig sikkerhet mot fare.

Tema som havnivåstigning/klimaendring er generelt lite behandlet i de studerte planene, og tas da gjerne opp som en del av havneplanleggingen, og vil også være en del av ROS-analysene som ikke er gjennomgått i de studerte planene for denne delen av oppdraget. I KPA i Stavanger kommune har de satt generelle bestemmelser etter plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 5 og 8 som tar for seg slike forhold, her noen eksempler:

«6. Alle byggverk og byggetiltak som er lokalisert lavere enn kote +3,0 m, skal vurderes særskilt med hensyn til risiko for havnivåstigning, stormflo og bølgepåvirkning (analysesonen). En sakkyndig utredning skal ivareta fremtidige klimautfordringer, og tilstrekkelig sikkerhet skal ivaretas ved utbygging. Fare skal også vurderes i områder over kote 3 i tråd med plan- og bygningsloven (pbl) og byggteknisk forskrift (TEK17). Dette avklares ved gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalysen for planområdet. Jf. pbl § 4-3 om samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse.

(...)

8. Bølgepåvirkning skal ivaretas ved at det beregnes et tillegg til beregnet stormflonivå påplussert nasjonale tall for havnivåstigning. Utredningen skal ta utgangspunkt i EurOtop Manual.

Tillegget skal beregnes slik at overskyllingsraten blir akseptabel. Ved vanlige tiltak kan rate 10 l/(sm) aksepteres som tillatt overskyllingsrate, ikke-essensielt publikumsområde. I spesielle tilfeller kan kravet være strengere, eksempelvis for beredskap og evakuering, der tillatt overskyllingsrate settes til 1.0 l/(sm).»

Kommunen har også flere plankrav som går enda mer detaljert inn i dette. I KPA i Stad kommune er det tatt inn en egen bestemmelse om havnivåstigning og stormflo i forbindelse med reguleringsplaner med følgende ordlyd:

«Ved utarbeiding av reguleringsplanar og søknad om tiltak, skal desse lokalisert og utført slik at bygg og anlegg ikkje tek skade av høg vasstand (havnivåstigning/stormflo) og bølgepåverknad. Minimumshøgder for kaier, vegar og første etasjeniva i bygg nær sjøen må følgje den til ein kvar tid gjeldande rettleiarar frå DSB, og kartreferanse NN 2000. Det skal leggjast til grunn følgjande:

Sikkerhetsklasse	Konsekvens	Største nominelle sannsyn	Kotehøgde
F1	Liten	1/20	+ 2,50
F2	Middels	1/200	+ 3,00
F3	Stor	1/1000	+ 3,80

Ved utarbeiding av reguleringsplanar eller ved søknadar om løyve etter plan- og bygningslova og hamne- og farvasslova, skal gjeldande rettleiar frå direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap leggjast til grunn: Handtering av havnivåstigning i kommunal planlegging.

Ved utviding eller rehabilitering av eksisterande kaier, vegar og bygningar som ligg under ovannemnde kotehøgder i dei aktuelle sikkerhetsklassene, må ein vurdere sikringstiltak for å redusere/avbøte skader.

Bygningar som har naturleg tilknytning til sjøen og toler å stå under vatn, og som av omsyn til bruken bør etablerast nærare havoverflata, kan plasserast på lågare nivå.»

Her ser vi at det vises eksplisitt til veiledningen fra DSB. dette er også gjort i andre av planene, men generelt kunne veiledningen fra DSB og NVE vært trukket inn i planbestemmelser i større grad enn det som er gjort i dag.

I KPA for Kvæningen kommune er det for eksempel satt et plankrav i områder satt av til småbåthavn, som inkluderer krav til å vurdere naturfare og klimaendringer med følgende ordlyd:

«b) Detaljreguleringsplanen for S1 og S2 skal dokumentere at hensynet til potensiell fare tilknyttet rasfare, grunnforhold, havnivåstigning/stormflo og værforhold (herunder bølgepåvirkning og dravis) er vurdert og tatt hensyn til.»

Energi og energianlegg

Temaene energi eller energianlegg i tilknytning til sjøområder spesielt er lite oppe og behandlet i de studerte planene, men er generelt tatt inn i planene i forbindelse med båndlegging av arealer på sjø og land etter annet lovverk (her energilova), jf. plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav d, og regulering av slike areal. Videre er det ofte regulering av energiforsyning i tilknytning til teknisk infrastruktur ved tiltak. I den interkommunale planen for Nordhordland er det satt en slik generell

bestemmelse som er interessant i kartlegging av sjøområder, da den trekker fram oppdrettsanleggs tilgang til energi:

«Ved regulering og iverksetting av nye tiltak (ink. oppdrettsanlegg) skal energieffektivisering og miljøvennleg energiforsyning nyttast (td. landstraum) når det er mogleg å få realisert.»

Noen eksempler på areal satt av til energianlegg i sjøareal er funnet. I KPA i Hammerfest kommune er det for eksempel satt av et bestemmelsesområde til tidevannskraftverk ved en bru i et område som tidligere har vært benyttet til tidevannskraftverk. En retningslinje legger opp til at etablering av slikt tiltak forutsetter at det foreligger nødvendige tillatelser etter energiloven eller andre aktuelle særlover. I bestemmelsen heter det at:

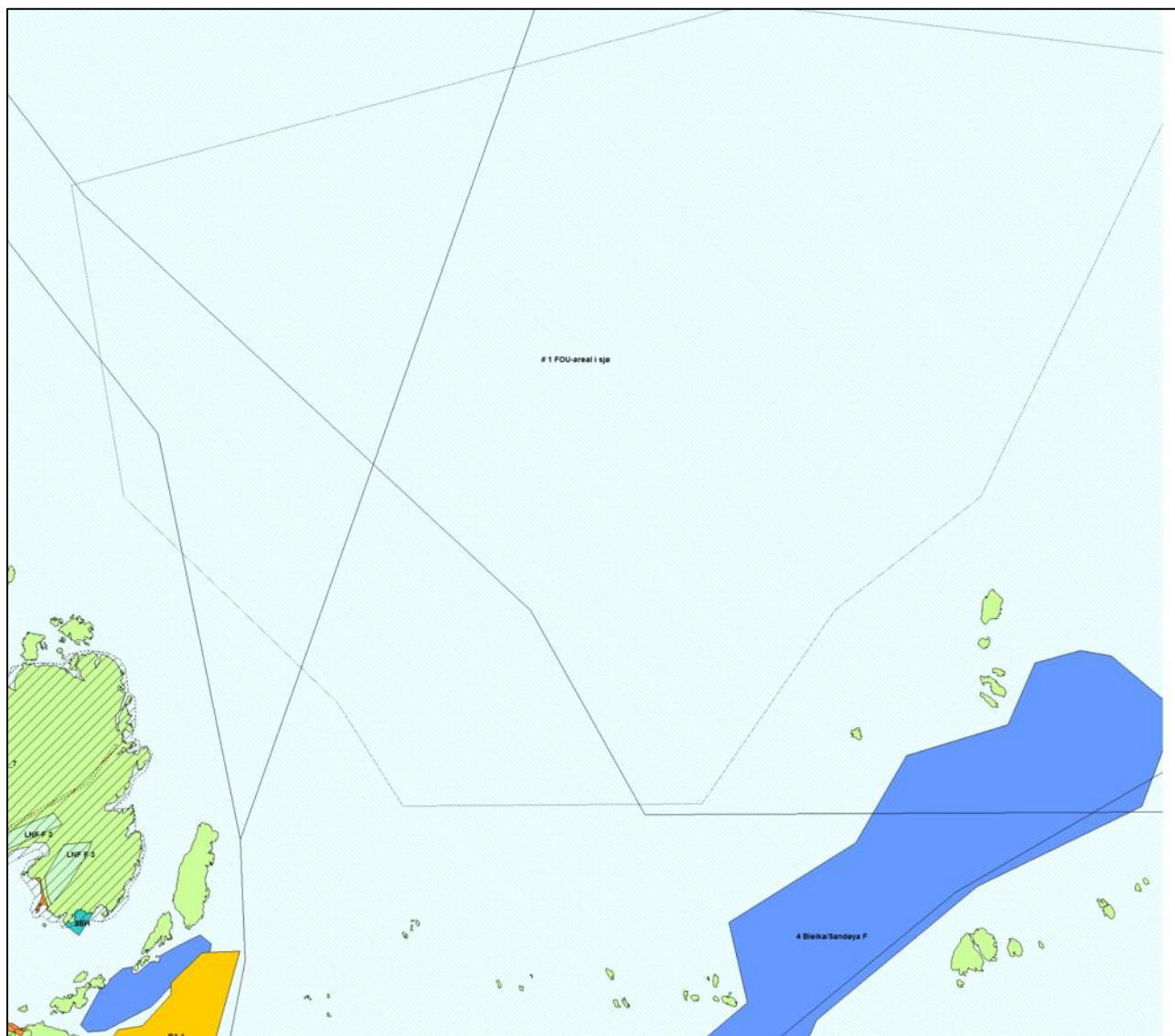
«a) Innenfor området tillates etablering av tidevannskraftverk

b) Det tillates ikke installasjoner grunnere enn 13 meter innenfor bestemmelsesområdet

Jf. pbl. § 11-11, pkt 3.»

I Frøya kommune er det avsatt et forholdsvis stort areal i sjø (4000 daa) i et bestemmelsesområde til FoU-areal i sjø, se området i kart i figur 3. Planbestemmelsen sier ikke så mye om arealet ut over at det «før etablering av tiltak skal foretas en vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12». Fra planbeskrivelsen fremgår det at området er satt av til forskning og utredning i sjø, og at NVE har gitt konsesjon til Equinor Energi i 2021 for to år, med vilkår, men kommunen ønsker å avsette FoU-området ut over to år og foreslår å legge det inn i KPA. Heller ikke planbeskrivelsen utdyper hva konsesjonen gjelder, men det kan se ut til at det kan være flytende solkraftverk.⁵ Kommunen legger videre i planbeskrivelsen til grunn at det «bør utredes konsekvenser av nye FoU-tiltak når det bli aktuelt.»

⁵ <https://www.nve.no/konsesjon/konsesjonssaker/konsesjonssak/?id=7547&type=A>



Figur 3: Bestemmelsesområde #1 FoU-areal i KPA i Frøya kommune

Flysikkerhet

I noen av de kartlagte planene reises hensynet til flysikkerhet når aktiviteter planlegges i sjøområder i nærheten av flyplasser. Dette gjelder for eksempel den interkommunale kystzoneplanen for Narvik, Evenes og Hamarøy, der det kom innsigelse fra Avinor på enkelte akvakulturlokaliteter som var foreslått. Avinor fremhevet i saken at det bør unngås ny virksomhet/aktivitet rundt en lufthavn som kan tiltrekke seg fugl av hensyn til flysikkerheten. Innsigelsen ble løst ved at det ble tatt ut flere akvakulturlokaliteter, mens det for to lokaliteter ble tatt inn en bestemmelse med følgende ordlyd:

«Av hensyn til flysikkerheten skal det ikke anlegges nye akvakulturanlegg eller gjøres tiltak på eksisterende akvakulturanlegg som kan tiltrekke seg fugl, og derved gi en økning av risiko for «birdstrike». Av hensyn til flysikkerheten skal fare for «birdstrike» utredes nærmere og det skal dokumenteres at eventuell fare er tatt hensyn til. Dette skal skje i dialog med AVINOR ved søknad om tillatelse til å drive akvakultur etter §§ 6 og 7 i lov om akvakultur.»

Flysikkerhet er i dag ikke omtalt i Sjøområdeveilederen. Temaet drøftes dermed mer inngående under forbedringspunkter i kapittel 2.2.

2.1.6 Fiskeri

Fiskeri (kommersielt fiske og rekreasjonsfiske) foregår langs hele kysten, og er et variert tema som i større eller mindre grad er behandlet i alle studerte planene i oppdraget. Fiskeri reiser også problemstillinger med nære koblinger mot ivaretagelse av naturmangfold/vannmiljø og andre aktiviteter (f.eks. akvakultur, råstoffutvinning mv.).

Fiskeri er et eget underformål under plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 6 (SOSI 6300), og det er utstrakt bruk av dette arealformålet og tilknyttede bestemmelser i planene. I en bestemmelse til et fiskeriområde satt av i den interkommunale planen i Nordhordland er det for eksempel fastsatt:

«Bruk knytt til fiske har prioritet, jfr. pbl. § 11-7 nr. 3

- i. Tiltak som kan hindra fisket skal ikkje tillast på eller i nærleiken av områda, under dette flytebrygger, kaiar, fortøying av anlegg for akvakultur og utlegging av sjøleidningar for vatn, avlaup, varmpumper, straum og telenett. ii.
- ii. Områda kan nyttast til ferdsle og friluftsliv når det ikkje er til vesentleg ulempe for fiskeri iii.
- iii. Fortøyingar frå akvakulturanlegg kan som utgangspunkt ikkje gå inn i område sett av til fiske (FI), men ved særskilte behov kan det etter søknad gjerast unntak.»

Flere kommuner fastsetter bestemmelser som gjelder ett eller flere av de fire bruksområdene i arealformålet fiske (fiskeriområde, låssettingsplasser, gytefelt eller oppvekstområde for yngel). I kystsoneplanen for Nordhordland er det for eksempel fastsatt:

«Gytefelt eller oppvekstområde for yngel

- i. Føremålet er gyteområde
- ii. Tiltak som kan hindre gytesuksess skal ikkje tillast på eller i nærleiken av områda:»

Flere planer avsetter også en del områder der fiske kan foregå i kombinasjon med underformålene natur, friluftsliv og ferdsel (NFFF). I KPA Stavanger kommune er det for eksempel gitt følgende bestemmelse til fiskeriområder:

«1. Områdene omfatter arealbruksformålene fiske og ferdsel. Sjøveis ferdsel og fiske er likestilte interesser. Det er ikke tillatt med tiltak som er i konflikt med bruken av områder avsatt til fiske og ferdsel merket FI/FE i plankartet.

2. Viktige fiskeområder og kaste- og låssettingsplasser merket FI i plankartet skal prioriteres framfor konkurrerende interesser når dette ikke er til hinder for sikkerheten og framkommeligheten i sjø.
3. Tiltak i strandsonen ved registrerte kaste- og låssettingsplasser skal skje i samråd med Fiskeridirektoratet.
4. Det skal tas hensyn til tradisjonelt fiske innenfor områdene, og ikke tillates tiltak som er til ulempe for fiskerinæringen.»

Vi ser også av bestemmelsen at det ligger viktige kaste- og låssettingsplasser i noen områder, og at disse skal ha prioritet. I KPA Frøya kommune er det gitt rom for å åpne opp for en viss type akvakultur i fiskeriområder gjennom følgende bestemmelse:

«I områder satt av til fiske tillates ingen tiltak og inngrep jfr. PBL § 11- 11, pkt. 3 som kan forringe området eksisterende tilstand og verdi.

Det kan gis dispensasjon til etablering av ekstensive oppdrettsformer, som bunnkulturer, hvis sektormyndighetene gir tillatelse. I disse områdene skal fiskeriinteressene veie tyngst og skal være avgjørende for tillatelse til tiltak.»

Med «ekstensive oppdrettsformer» menes det oppdrett av arter som ikke føres, for eksempel kamskjell og blåskjell.

Noen kommuner har valgt å sette av fiskeriområder som hensynssoner etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd, bokstav c, uten at det i det studerte materialet framgår hvorfor dette er valgt framfor arealformål. En utfordring med behandling av fiskeriinteresser som gjentas i mange planer, er at kystnære fiskeridata fra Fiskeridirektoratets kartløsning ikke er oppdatert.

2.1.7 Samiske interesser og reindrift (inkludert sjøsamisk fiske)

I noen kommuner er det samiske interesser som planene må ta hensyn til. Dette gjelder for eksempel i Narvik, Hamarøy og Evenes kommuner, der både hensynet til reindrift og til tradisjonelt kystnært fiske med passive redskaper inngår som en del av de samiske interessene. I planbeskrivelsen til kystsonenplanen beskrives noen rettslige forpliktelser til å ivareta samisk kulturgrunnlag og det vises til at det i planprosessen har vært dialog med Sametinget for å sikre at «kulturminner, reindrift, gyteområder og tradisjonelle fiskeområder sikres i planleggingen for at befolkningen skal få tilgang til ressursene, også for framtidige generasjoner.» Det er også vist til at samiske interesser er vurdert og synliggjort i konsekvensutredningen.

I plankart vil kystnære samiske interesser kunne være såkalte flyttleier (svømmeleier) for reinsdyr vist som hensynssoner (SOSI H520) etter plan- og bygningsloven § 11-8 bokstav c, se eksempel på

kartframstilling og hvor mer informasjon kan hentes om dette i kapittel 2.2.8. Det kan ikke gis juridisk bindende bestemmelser til hensynssoner etter bokstav c, så i kystsonenplanen for Narvik, Evenes og Hamarøy er det gitt følgende retningslinje:

«Formålet med sonen er å sikre viktige områder for reindrift, herunder flyttlei. Ved behandling av tiltak innenfor sonen skal reindriftsinteresser prioriteres. Nye tiltak skal ikke begrense eller forringe reindrift innenfor hensynssonen.»

Også i KPA Hammerfest kommune er reindriften ivaretatt. Sametinget etterlyste i den prosessen en mer helhetlig tilnærming til reindriftsinteressene og at reindriften skulle synliggjøres i planbeskrivelse og gjennom helhetlig konsekvensutredning for samiske interesser og reindrift. Hammerfest kommune har også rettet oppmerksomheten mot sjøsamisk kultur og historie. Det har blant annet vært satt av hensynssone for kulturmiljø etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c (SOSI H570) for å synliggjøre mulig bruk av et område i sjøområdene til videreutvikling av et opplevelsesområde for sjøsamisk kultur og historie. For det spesifikke området gjelder følgende retningslinjer:

«Formålet med sonen er å synliggjøre viktige kulturminner i kommunen og sikre disse mot inngrep.

(...)

Innenfor området H570_3 tillates det å etablere parkeringsareal med tilhørende avkjørsel, informasjonstavle, minneplate, gapahuk og annen tilrettelegging for formidling av sjøsamisk kultur og historie.»

I KPA Hammerfest kommune er det også gitt flere retningslinjer til arealer satt av til landbruk, natur- og friluftsområder samt reindrift (LNFR), jf. plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 5, som gjelder reindriften spesielt (SOSO-kode 5100), men disse er generelle, og reiser ikke særlige spørsmål for sjøområdene.

En annen sentral plansak som gjelder sjøsamisk fiske, er KPA Lebesby kommune, som var en del av planene som ble studert i Eriksen mfl. (2023). Etter innsigelse fra Sametinget til avsatte akvakulturareal, ble det lagt inn et plankrav fra KDD der sjøsamisk fiske også skal utredes. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«For områdene VA F1, VA F2, VA F6 og VA F10 skal bruken av arealene til lokalt fiske og kulturgrunnet for sjøsamisk fiske kartlegges og vurderes i reguleringsplanen. Den detaljerte kunnskapen om bruken av arealene, skal gi grunnlag for å avgrense områdene nærmere.»

Reguleringsplanarbeidet for noen av disse arealene er i pågående prosesser. Kapittel 2.2.8 går mer inn på problemstillinger rundt samiske interesser i sjøområder og myndighetenes oppfølging av disse.

2.1.8 Akvakultur

Alle de studerte planene tar for seg tilrettelegging for akvakultur, og akvakultur henger sammen med mange andre tema, som gjennomgangen i andre delkapitler under kapittel 2.1 viser. En viktig årsak til dette er at akvakultur beslaglegger arealer på en mer permanent måte enn mange andre sjøbaserte nærings- og friluftaktiviteter, slik at konkurranse om arealene ofte må håndteres i planprosessene. I tillegg kommer den påvirkning ulike former for akvakulturdrift kan ha på naturmangfold og vannmiljø. Denne påvirkningen er ikke nødvendigvis «verre» enn annen kystnær industri, men på grunn av dens store og voksende utbredelse langs kysten får næringen jevnt over mye oppmerksomhet i planlegging av sjøområder. Det er derfor et omfattende materiale av ulike former for bestemmelser og bruk av arealformål. Noen hovedfunn presenteres videre under overskriftene *plantilnærming/-prinsipp og bruk av arealformål, fortøyninger og miljøbestemmelser og utredningskrav*.

Plantilnærming/-prinsipp og bruk av arealformål

Det er vanlig å dele tilrettelegging for akvakultur i arealplaner inn i to hovedtilnærminger, og begge tilnærmingene kan spores i det studerte materialet. Det første er en tilnærming der akvakultur er tillatt i kombinasjon med andre formål i flerbruksarealer innenfor hovedformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner», jf. plan og bygningsloven §11-7 andre ledd nr.6 (SOSI 6100). Formålet kan brukes vidt, slik at det åpnes for tilnærmet alle tiltak, men det gis normalt bestemmelser som kan klargjøre vilkårene for vern og bruk nærmere. Plantilnærmingen omtales gjerne som det «omvendte planprinsipp»⁶. Frøya kommune har en slik plantilnærming. Om akvakultur er det i KPA Frøya kommune gitt to bestemmelser om at:

«Akvakulturvirksomhet kan tillates etter søknad. Ny oppdrettsvirksomhet og lokaliseringvalg må avklares i hvert enkelt tilfelle gjennom sektormyndigheter og det til enhver tid gjeldene regelverk.

(...)

Bygg for beboelse på flytende konstruksjoner er bare tillatt i tilknytning til akvakultur- og energianlegg.»

⁶ Se for eksempel om erfaringer med omvendt planleggingsmetodikk i Kystsonenplan Helgeland i Sandersen (2021).

Hovedformålet brukes som regel for de generelle sjøområdene hvor det ikke er særskilte interesser eller verdier som skal ivaretas. Se også prinsippet brukt i de interkommunale kystsoneplanene for Helgeland og Nordmøre, som er nærmere beskrevet i Eriksen mfl. (2023).

Andre kommuner har valgt å innskrenke bruken ved å føre opp aktuelle underformål hver for seg eller i kombinasjon, eller annen klargjøring av bruken i bestemmelser. I slik planlegging tilrettelegges det for akvakultur i enbruksområder. Dette synes å ha blitt en mer utbredt plantilnærming de seneste år. I den interkommunale kystsoneplanen for Nordhordland er en slik tilnærming fulgt opp ved å legge inn en negativ presisering av underformålet akvakultur (og noen andre aktiviteter) under hovedformålet i følgende bestemmelse:

«a) Areal avsett til hovudføremålet kan nyttast i samsvar med dei aktuelle underføremåla med unntak av akvakultur, småbåthamn og -anlegg, jfr. pbl. §§ 11-6, 11-7 2. ledd, 11-9 og 11-11.»

En annen variant fra KPA Solund kommune lister positivt opp de inkluderte underformålene, i tillegg til å presisere at akvakultur skal foregå i egne avsatte områder:

«§ 6.1 Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhøyrande strandsone - ferdsel, fiske, drikkevatt, natur- og friluftslivsføremål
e. Etablering av akvakulturanlegg skal skje i område avsett til akvakultur. Etablering utanfor desse områda er i strid med planen.»

I den interkommunale planen for Tromsøregionen er det under hovedformålet fastsatt at:

«Det åpnes ikke for akvakultur innenfor disse områdene. (...)»

Det tilrettelegges i flere planer, uavhengig av plantilnærming, generelt til akvakultur uten å spesifisere tillatt art, men materialet avdekker også bruk av bestemmelser som avklarer hvilke arter som er tillatt i de enkelte akvakulturområder. I KPA Stavanger kommune er det for eksempel noen områder lagt til rette for andre arter enn fisk:

«I områder for akvakultur AKV5, 6, 7 og 21 og VK52 kan det etableres anlegg for tunikater, evertebrater og makroalger, jf. pbl. § 11-11 nr. 7. Konsekvenser og naturmangfold og annen aktivitet avklares nærmere i forbindelse med søknad om tillatelse etter akvakulturloven. I områdene er det ikke tillatt med anlegg for anadrome fiskearter.»

I den interkommunale planen for Nordhordland er det listet det opp hvilke arter som kan oppdrettes i det enkelte akvakulturområde, og hvilke kombinasjoner av arter som tillates i det enkelte område, i tabeller i bestemmelsene.

Miljøbestemmelser, utredningskrav og plankrav

Det kartlagte materialet viser utstrakt bruk av bestemmelser som stiller ulike former for miljøkrav, plankrav og krav til utredning av miljøkonsekvenser og lignende. Slike krav kan dekke hele kommunens areal og være generelle i ordlyden, eller være knyttet til spesifikke lokaliteter eller fjorder. I dette kapittelet vil vi kommentere noen utvalgte eksempler, mens kapittel 2.2.10 og kapittel 2.3 og diskuterer nærmere sakstyper som reiser rettslige utfordringer og har hatt prosesser preget av innsigelser og fastlåste konflikter, eller på andre måter kan være problematiske.

Noen kommuner legger inn generelle krav til hvilken påvirkning på miljøet akvakultur kan ha for at virksomheten kan tillates. I den interkommunale planen for Tromsøregionen er det for eksempel lagt inn en bestemmelse med ordlyden (felles bestemmelse for alle arealformål):

«3.2 Etablering av VA-infrastruktur kan tillates dersom det kan dokumenteres at det ikke vil forringe;

- marine naturtypers verdi eller funksjon, herunder også som leveområder for sårbare arter registrert i Naturbase. § 11-9, nr. 6.

- områdenes verdi eller funksjon som gyte- og oppvekstområder for marin fisk registrert i Yggdrasil § 11- 9, nr. 6.

- områdenes verdi og funksjon som friluftsområder.

Avbøtende tiltak skal alltid vurderes.»

I den interkommunale planen for Nordhordland er det lagt inn en bestemmelse til akvakulturformålet (SOSI 6400) med følgende generelle miljøkrav:

«(...) Innanfor planområdet opnast det ikkje for tiltak som kan forverre miljøtilstand i resipient/vassførekomst, og som kan redusere bestandstilstanden til vill anadrom fisk (laks og sjøaure), jfr. Pbl §§ 11-9 nr. 6, vassforskrifta §§ 3 og 12, lakse- og innlandsfiskeleva §§ 1, 7 og 7, naturmangfoldlova §§ 4, 5 og 13 (jfr. Kvalietsnorm for villaks). Tiltak kan heller ikkje vere til hinder for å nå miljømåla (...).

Etter økende funn og større forvaltningsinteresse for sårbare naturtyper som koraller på sjøbunnen, har flere kommuner lagt inn krav i bestemmelsene om at naturtypekartlegging skal gjennomføres ved nye lokaliteter. I den interkommunale kystsoneplanen for Tromsøregionen gjelder følgende krav for noen utvalgte akvakulturområder:

«Nye akvakulturanlegg på området VA2 Finnkjelbåen, VA6 SmåværII og VA10 Røssholmen i Tromsø skal; (...)

- Gjennomføre naturtypekartlegging og kartlegging av rødlistearter ved alle nye akvakulturlokaliteter.»

Tilsvarende krav er det også i den interkommunale planen for Nordhordland, men da med en mer generell ordlyd som også inkluderer krav om kartlegging av naturtyper for eksisterende og nye lokaliteter:

«Ved planarbeid og tiltak i planområdet for IKP Sjø skal: Marine naturtyper og leveområde for sårbare arter skal takast omsyn til, og gjennomføring kan ikkje tillatast utan dokumentasjon på at tiltaket ikkje bidreg til forverring av tilhøve for naturtypane, leveområde og deira verdi eller økologiske funksjon, jfr. pbl. § 11-9, nr. 6 og nmfl. §§ 7 – 12.»

Også krav til driften i form av regler om utslipp og teknologi (i alle fall indirekte) stilles i en del planer. I den interkommunale planen for Tromsøregionen gjelder det for eksempel krav om at:

«Nye akvakulturanlegg på området VA2 Finnkjelbåen, VA6 SmåværII og VA10 Røssholmen i Tromsø skal;

- a) være rømmingssikre og ikke slippe ut egg eller frittsvømmende stadier av lakselus, jf pbl § 11-9 nr. 6.
- b) minimum ha en rensegrad på 70-80 % av finpartikulært materiale (slam), jf. pbl § 11-9 nr. 6. (...)

Flere planer legger inn andre typer utredningskrav og plankrav for at akvakultur skal kunne tillates. I den interkommunale planen for Narvik, Hamarøy og Evenes er det lagt inn en generell formulering for alle akvakulturområder (SOSI 6400) om at:

«Forhold avdekket i konsekvensutredning og ROS-analyse skal vurderes og avklares ved søknad og behandling av lokalitetsklarering»

Vi ser altså at flere kommuner går forholdsvis langt og detaljert til verks i å stille miljøkrav og krav til kartlegginger og utredning for at akvakultur skal kunne tillates. Flere av eksemplene over vil som nevnt drøftes nærmere som en del av diskusjon og forbedringspunkter i kapittel 2.2.10 og 2.3.

Fortøyning

Mange kommuneplaner har bestemmelser knyttet til hvor dypt fortøyningene til akvakulturanleggene må ligge under vannoverflaten. I den interkommunale kystsoneplanen for Vesterålen (Andøya) heter det for eksempel i en bestemmelse tilknyttet et område avsatt til akvakultur (SOSI 6400):

«Fortøyninger må ikke hindre fri ferdsel for mindre fartøy mellom anlegget og land. Fortøyninger inn mot land skal minimum festes 2m under laveste lavvann. Fortøyninger i områder som er grunnere enn 25m, skal minimum festes 2m under laveste lavvann.»

Andre kommuner har satt fortøyning som en del av kombinerte formål for ferdsel og akvakultur, for eksempel i den interkommunale planen for Narvik, Evenes og Hamarøy (SOSI 6800). Den har følgende ordlyd:

«Det tillattes utlegging av fortøyninger til havbruk etablert i områdene VA. Fortøyningene må ligge minimum 25 meter under gjennomsnittlig havnivå og ikke være til hinder for vanlig sjøveis ferdsel. Fortøyningene inn mot land må ligge minimum 3 m under laveste lavvann. Det tillattes ikke annen akvakultur innenfor planområder.»

2.1.9 Miljøtemaer og kulturminner

Som vist i den tematiske gjennomgangen over kommer miljøtemaer gjerne inn som en del av håndteringen av andre tema i planarbeidet, og en stor del av arealene for sjøområdene gjelder arealformål, hensynssoner og bestemmelser som inkluderer naturmiljø, friluftsliv, ferdsel og kulturminner. Det er avsatt flere arealer som naturområder etter plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 6 (SOSI 6600) med siktemål marine naturområder i de studerte planene. I den interkommunale planen for Nordhordland er det for eksempel satt av slike områder med følgende bestemmelse:

«I område går naturomsyn framfor annan bruk av området og det er ikkje tillate med tiltak og inngrep som direkte eller indirekte kan forringe naturverdiane, jfr. pbl. § 11-11 nr 3

- i. Dyreliv knytt til sjøbotn og vassøyla og vegetasjonen, medrekna tang, tare og andre marine planter, skal ikkje utsetjast for skade og øydelegging
- ii. Ved fare for skade på naturområde kan all bruk og utnytting påleggast restriksjonar.
- iii. Det skal ikkje etablerast ulike type anlegg, utfylling, byggeverksemd, plassering av konstruksjonar på sjøbotnen, andre varige eller mellombels innretningar, samt foreta muddring, uttak og deponering av masse, sprenging under vatn eller boring i området

- iv. Utslepp av avlaupsvatn, annan konsentrert forureining og utslepp av kjølevatn frå land skal førast ut av område»

Det presiseres samtidig i samme bestemmelse at:

«Ein kan likevel etablere mindre fortøyingsfeste for småbåt, (som fast- og dragfortøyning), hauste av viltlevande marine ressursar, utøve jakt og fangst i samsvar med havressurslova og mellom anna lakse- og innlandsfiskelova samt gjere drift og vedlikehald av eksisterande sjømerke og andre navigasjonsinstallasjonar.»

Det er også en god del andre typer av bestemmelser som viser til krav i andre lover. I KPA Solund kommune er det for eksempel fastsatt følgende generelle bestemmelse:

«Alle tiltak innafor planområdet må følgje dei til ein kvar tid gjeldande krav til vasskvalitet og miljømål jf. vassforskrifta, og omsyn til villaksen som følgjer av kvalitetsnorma for villaks og § 7 i lakse- og innlandsfisklova.»

Det er også eksempler på bruk av hensynssone med hensyn til naturområder etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c (SOSI H560). I KPA i Frøya kommune er det satt en slik sone i tre øyområder med følgende bestemmelser:

«§17.8.1 Områder registrert med nasjonalt viktig biologisk mangfold/ Nasjonalt viktige naturtyper i Frøya kommune. Det er derfor et overordna mål å bevare det biologiske mangfoldet innenfor denne sonen. Tiltak som kan ha negativ påvirkning på naturverdiene er ikke tillatt. Uttalelsene til konkrete tiltak må innhentes fra Statsforvalteren. Dette er likevel ikke til hinder for utøvelse av tradisjonelt friluftsliv og ferdsel.

§17.8.2 Innenfor disse områdene tillates ikke nye eller vesentlig utvidelse av eksisterende oppdrettsanlegg. I noen tilfeller kan det gis dispensasjon til etablering av ekstensive oppdrettsformer, som bunnkulturer hvis sektormyndighetene gir tillatelse. I disse områdene skal naturinteressene veie tyngst og skal være avgjørende for tillatelse til tiltak. Innenfor dette området bør ikke taretråling tillates.»

Generelt er det lite konkrete krav når det kommer til klima/utslippsreduksjoner som gjelder sjøarealer spesielt. Da ligger mye i generelle krav til videre reguleringsarbeid/byggesaksbehandling. I KPA Stavanger kommune er det gitt en generell bestemmelse om miljø-, klima- og energikrav ved utarbeidelse av reguleringsplaner med følgende ordlyd:

«1. Ved utarbeidelse av reguleringsplaner skal virkninger for miljø, klimagassutslipp og energibruk vurderes og omtales i planbeskrivelsen og saksbehandlingen. Det skal gjøres rede for hvordan de valgte løsningene bygger opp om Stavanger kommune sine klimamål.»

Friluftsliv går igjen i alle planene, og det gis en del bestemmelser rettet mot friluftsområder i sjøområdene. I den interkommunale kystsoneplanen i Nordhordland er for eksempel gitt følgende bestemmelse om friluftsområder i sjø og vassdrag (SOSI 6700):

«Føremålet er friluftsområde i sjø der ålmenta sin bruk og friluftsliv har prioritet. Tiltak som fremjar friluftslivet i sjø er tillate og skal prioriterast.

- i. Tiltak eller inngrep som er i konflikt med friluftinteressene er ikkje tillate.
- ii. Bruk av vasskuter er ikkje tillate, jfr. pbl. § 11-11 nr 6»

Kulturminner i sjø er i liten grad løftet opp i det studerte materialet. Et eksempel er et krav om nærmere undersøkelser etter plan- og bygningsloven § 11-9, nr. 8 i kystsoneplanen for Stad kommune gjennom følgende bestemmelse:

«Kulturminne:

Bergens sjøfartsmuseum skal vurdere alle planar med tiltak i sjø med omsyn til kulturminne under vatn (KML § 14), før endeleg vedtak. Det same gjeld for søknad om enkelttiltak, dumping- og mudringsarbeid i sjø. Søknadar skal leggest fram for museet via fylkeskommunen.

Nye byggeområde skal klarerast av fylkeskulturavdelinga før byggeløyve kan bli gitt, med omsyn til moglege automatisk freda kulturminne og nyare kulturminne. Unntatt er område med godkjende reguleringsplanar der spørsmålet er avklart gjennom planprosessen.

Ved handsaming av søknad der det er SEFRAK-registrerte bygningar og bygningsmiljø og andre bygningar som kommunen finn kan ha historisk, arkitektonisk og/eller kulturell verdi skal det gjerast ei særleg vurdering av verneverdi.»

Hensynet til landskapsmiljø i kystnære strøk går igjen ved planlegging for naust og brygger. I KPA Stavanger kommune er det blant annet gitt følgende bestemmelser etter plan- og bygningsloven § 11-10 punkt 2 og § 11-9 punkt 5 og 6:

«2. Naust er lagerbygg og tillates ikke innredet eller brukt til annet formål og varig opphold. Naust og brygger skal som hovedregel legges til eksisterende naustmiljø, eller lokaliseres til områder der det ligger til rette for fellesanlegg.

3. Landskapstilpasning: Ved bygging av naust eller brygger skal det som hovedregel ikke graves, sprenges eller fylles opp slik at opprinnelig terreng endres vesentlig. Enkeltbrygger skal være i tre eller naturstein og i dimensjon tilpasset omgivelsene. Der det er mulig, skal nødvendige fundamenteringer finne sted ved peling eller punktfundament. »

Det er i tillegg fastsatt en lang rekke krav til utforming, materialbruk, plassering og størrelse. I en retningslinje i samme plan er det lagt inn at:

«1. Naust, brygger, fortøyninger, moloer og lignende skal plasseres slik at hensynet til allmenheten sin ferdselsrett i strandsonen ivaretas. Landskaphensyn skal tillegges stor vekt.

Andre måter hensynet til estetikk, landskap og kulturmiljø kan ivaretas i kystnære strøk er for eksempel en bestemmelse i kystsoneplanen for Tromsøregionen som regulerer flytende konstruksjoner:

«2.6. Det er ikke tillatt å ankre opp flytende konstruksjoner som husbåter og lektere i mer enn 2 måneder uten tillatelse fra kommunen. § 11-9 nr. 6»

Noen av miljøbestemmelsene vil drøftes videre, og i sammenheng med andre tema, i kapittel 2.2 og 2.3.

2.2 Hvordan kan planleggingen og veilederen bli bedre? Diskusjon og forslag til forbedringer

2.2.1 Generelle deler av veilederen og forholdet til annen veiledning

Vår kartlegging av planpraksis (se liste i tabell 1 i kapittel 1.2) og innspill fra fokusgruppen og sektormyndighetene viser at kommunene på generelt nivå gjør et godt planarbeid for sjøområdene, og at den nåværende *Sjøområdeveilederen* er til nytte og ønskes videreført og forbedret/oppdatert. Kystverket har kommet med innspill om en total omstrukturering av hele veilederen for å gjøre den mer målrettet og brukervennlig. Dette er et godt innspill til framtidig oppfølging av veiledningen, men som har ligget noe utenfor de oppdateringer dette oppdraget har hatt for øye. Både Kystverket og Fiskeridirektorat peker også på et behov for en mer detaljert gjennomgang av deres ansvarsområder i veilederen. Dette får eventuelt også følges opp i egne prosesser.

Mange av innspillene vi har fått understreker at veilederen ikke skal erstatte annen veiledning og at den må vise aktivt til tema- og systemspesifikk veiledning fra relevant fagmyndighet. Vi forsøker å reflektere dette i de justeringer og forbedringer som foreslås. Det har vært stilt noen spørsmål om behovet for å ha de generelle delene innledningsvis i veilederen, da det er informasjon som er

tilgjengelig i annen veiledning. Andre har spilt inn at planen i dag er veldig teknisk rettet mot arealformål/kartframstilling, og at det er behov for mer veiledning rundt bestemmelser og informasjon om konsekvensene av ulike plantekniske grep (for eksempel valg av enbruksområder vs. flerbruksområder for å tilrettelegge for akvakultur).

Det er også vår vurdering at veilederen kan spisses og bli enda mere praktisk rettet, for eksempel gjennom forslag til utforming av bestemmelser. Vi foreslår for det første å ta ut og tilpasse noen av de generelle delene. Dette er gjort med små markeringer i særvedlegget. En del av justeringene er også gjort med tanke på at *Sjøarealrundskrivet* tar for seg relevante lovverk som gjelder for planlegging og forvaltning av kyst- og sjøarealer. Det er ikke behov for å gjengi generell informasjon som står i rundskrivet, slik at rundskrivet blir et naturlig supplement for planleggere/konsulenter i praktisk planlegging. Der andre lover og bestemmelser har betydning for den konkrete planleggingen av sjøområder, tenker vi det fortsatt er naturlig å omtale slike regler i veilederen. En utfordring er, som i all offentlig veiledning, at lovgivningen er dynamisk og under kontinuerlig endring. Tekstene bør derfor utformes så generelt som mulig for å redusere behovet for oppdatering, og med klar referanse til www.lovdatab.no for å sjekke siste versjon av regelverk.

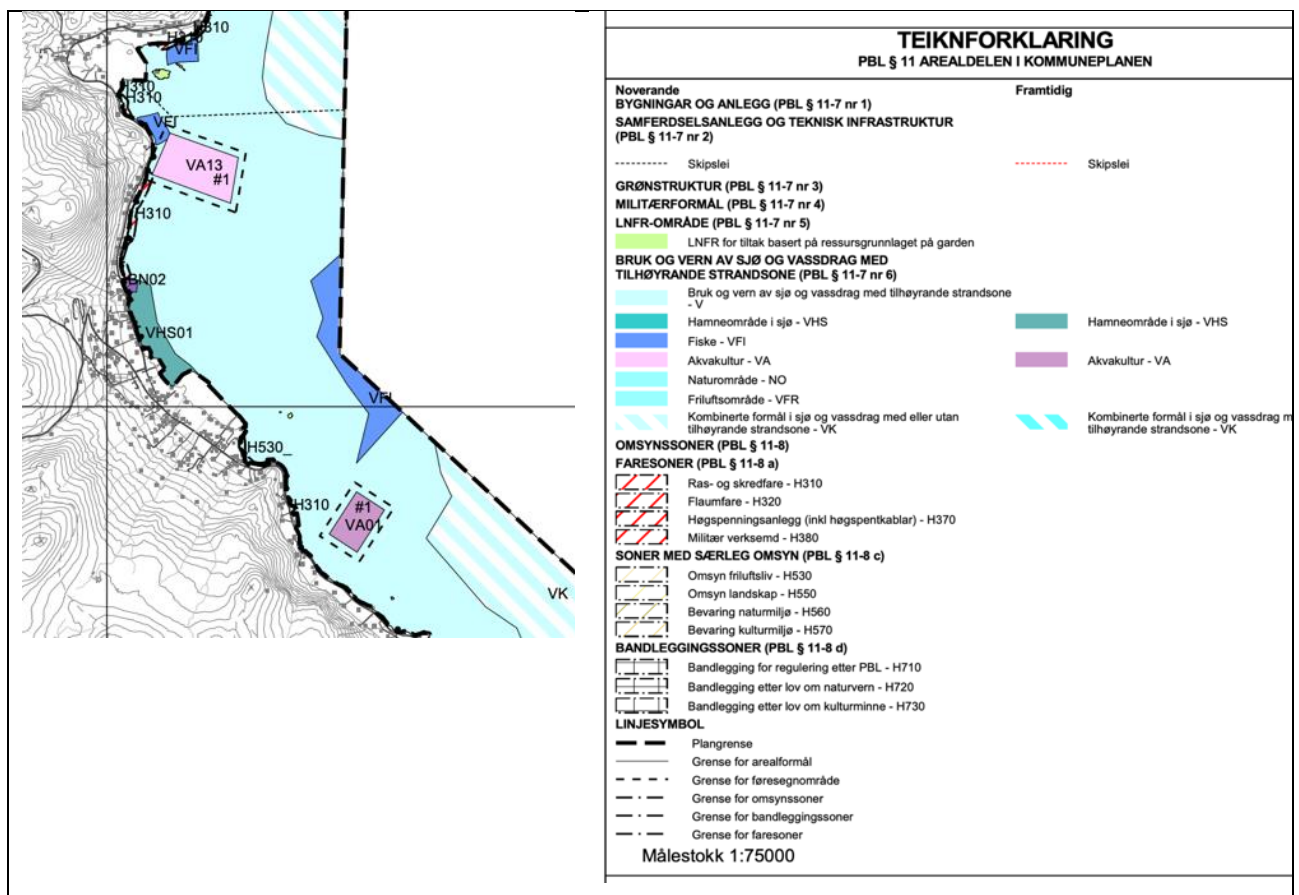
Vår kartlegging og innspill fra fokusgruppen og sektormyndigheter avdekker at det er temaer der det er faglig uenighet om, og ulike tolkninger av hvor langt kommunenes myndighet til å fastsette vilkår/miljøkrav etter plan- og bygningsloven går, , men at nåværende veileder i liten grad reflekterer dette. Det har vært stilt spørsmål ved om dette går ut over veiledningens brukernytte for kommunene. Rapporten vil peke på noen av de utfordrende grenseflatene underveis og drøfter rettslige problemstillinger det er uenighet om i kapittel 2.3.

2.2.2 Tverrfaglige tema og plan-/kartframstilling

Som omtalt i kapittel 2.1.1 varierer det hvor godt plankart og bestemmelser/retningslinjer er framstilt i casestudiene. Det som gjelder kart- og planfaglig framstilling og presentasjon og lovteknikk rundt bestemmelser mer generelt er samtidig ikke noe som er særegent ved planlegging i sjøområder. Veiledning rundt dette ligger derfor noe på siden av dette oppdraget, men noen få betraktninger vil bli gitt.

For plankart er det viktig å ha kart som er lesbare og som har tydelige tegnforklaringer. I figur 4 presenteres for eksempel kart og tegnforklaring i planen til Stad kommune. Her er lovgrunnlag og arealformålene tydelig presentert i tegnforklaringen (inkludert SOSI-kode for hensynssoner). Videre er det enkelt å lese fra kartet hvilke arealformål som er fastsatt i kartet og eventuelle bestemmelsesområder, her er for eksempel et område avsatt til fortøyning utenfor avsatt akvakulturreal i #1. I enkelte planer er det vanskelig å lese hvilke hensynssoner som er markert i

kartet dersom koden for hensyn ikke er tatt med. Dette anbefales å sette inn i kartet. I figur 4 fremkommer det at avsatte faresoner viser ras- og skredfare.



Figur 4: Eksempel på kartframstilling og tegnforklaring som gir god informasjon

Temakart kan være nyttige for å avklare sammenkoblinger mellom bruk og vern på land og sjø når dette ikke kan fremkomme tydelig nok på juridisk bindende kart (fungere som en slags grafisk retningslinje). Veiledningen bør fremheve at formålet med planleggingen er å fastsette framtidig arealbruk, og at dette er mer enn å kartlegge nåværende bruk og opprettholde den tradisjonelle bruken. I dette ligger det også at framtidig bruk og vern må reflektere samfunnsnytte og -verdier. Som tidligere fremhevet bør også temaer som miljømessig bærekraft og klimautfordringer kan formuleres som mer forpliktende krav i juridiske bestemmelser.

Punkter for eventuell oppfølging:

I fokusgruppen ble det spilt inn at veiledningene om bruk av kystkontur og detaljeringsgrad kunne vært mer tydelig, i lys av at KPA nå blir brukt digitalt, og at man kan zoome seg helt inn for å se hvor grensene går. Det ble samtidig pekt på at det er utfordrende planteknisk å konstruere plankart for store kystkommuner med FKB detaljering. Det bør avklares på hvilket detaljeringsnivå KPA skal leses og tolkes i f.eks. byggesak, og det får vurderes om det er naturlig at slik veiledning bør ligge i Sjøområdeveilederen.

2.2.3 Forsvarets interesser

Forsvarets interesser er i dag omtalt i både *Sjøområdeveilederen* og *Sjøarealrundskrivet*, med videre henvisninger til veiledningen fra Forsvarsbygg og relevante lovverk og kart fra Geonorge. Vår kartlegging av planpraksis har ikke avdekket noen store utfordringer med planleggingen av Forsvarets interesser i sjøarealene ut over et generelt planteknisk forbedringspotensial, men vi vil foreslå noen små forbedringspunkter ut fra de innspill vi har mottatt og saker som er studert.

Forsvarsbygg har i noen av planprosessene pekt på viktigheten av tidlig involvering i arbeidet med konkretisering av arealbruken i kystzoneplanene, men pekt på at dette i praksis ikke har blitt fulgt opp. Forsvarsbygg har i innspillsmøtet anbefalt at Forsvarets interesser bør inn som eget tema i KU-arbeidet/ROS-analyse. Dette vil være spørsmål som må trekkes inn i KDD sine videre vurderinger av behovet for særskilt veiledning for KU. Se ellers små forslag til justeringer i nåværende veileder i særvedlegget.

Punkter for eventuell oppfølging:

I noen planer har Forsvarsbygg hatt innsigelser til arealplaner der samme hensynssone er vist for både for skyte- og øvingsfelt i sjø og militære forbudsområder. Viktigheten av å skille disse militære aktivitetene som er hjemlet på ulik måte kan fremheves i veiledningen og Forsvarsbygg har blant annet foreslått følgende formulering til hensynssone som innspill til kystplanen for Narvik, Evenes og Hamarøy, som med følgende justerte tekst kan vurderes tatt inn i veilederen:

Hensynssone militær virksomhet – skytefelt (§11-8, tredje ledd, bokstav a) – (H380). Sonen viser forsvarets skyte og øvingsfelt. Det kan ikke tillates faste anlegg i sjø som akvakulturanlegg.

Forsvarsbygg har i samme innspill foreslått en formulering for båndlegging, som også kan vurderes tatt inn i veilederen, med en liten justering, til følgende:

Båndlegging etter andre lover (§11-8 tredje led, bokstav d - (H740) FOR-2018-12-2058: Forskrift om militære forbudsområder innen Sjøforsvaret, gjelder for området.

Forsvarsbygg har foreslått et planeksempel som både har skyte- og øvingsfelt og forbudsområder. Figur 5 viser et eksempel fra Fredrikstad kommune der arealet er satt av som arealformål Forsvaret, jf. plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 4, som hensynssone etter § 11-8 tredje ledd, bokstav a og båndlegging etter § 11-8 tredje ledd bokstav d. Det kan vurderes om et slikt eksempel kan tas inn i veilederen, men hensynssone bør nummereres, slik at det er enklere å skille mellom hensynssonene i plankart. Det kan i tillegg gjerne gis eksempler på bruk av underformål eller

kombinerte militære formål. I de studerte planene er det noen eksempler på framstilling av Forsvarets interesser i temakart, dette er noe som også kan brukes.



Figur 5: Eksempel fra KPA i Fredrikstad kommune der alle Forsvarets interesser i sjøareal er vist i kart

I kartleggingen har det kommet opp spørsmål om det kan tillates visse aktiviteter i skyte- og øvingsfelt, for eksempel fortøyninger for akvakulturanlegg. Forsvarsbygg har i innspill understreket at det ikke kan gis noen veiledning på generelt nivå om hva som kan tillates eller ikke ut fra lokale omstendigheter. Eventuelle forhandlinger med Forsvarsbygg og kommune om annen bruk av arealet kan tillates må avklares før planvedtak. Forsvarsbygg ønsker som utgangspunkt bestemmelser med følgende ordlyd:

«Hensynssone militær virksomhet, jf. pbl § 11-8 tredje ledd bokstav a. Det kan ikke tillates faste anlegg eller installasjoner i sjø.»

Spørsmål om kart- og dybde data er både omtalt i *Sjøområdeveilederen* og i *Sjøarealrundskrivet*. Det er vår erfaring at de krav til opptak/kartlegging av bunnforhold (for eksempel med ROV) som følger av lov om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold § 4, nærmere spesifisert i forskrift om opptak og annen bruk av informasjon om bestemt angitte bunnforhold, ikke er godt kjent og kanskje ikke alltid følges opp i praksis. Det kan derfor være behov for mer synliggjøring av teamet også i veiledning på både system- og tiltaksnivå (for eksempel Miljødirektoratets veileder om konsekvensutredning, M-1941).

2.2.4 Havner og sjøtransport

Generelt

Havner og sjøtransport er ikke omfattende behandlet i den studerte planpraksisen, og mange av sakene gjelder forholdet mellom ferdsel og akvakultur. Kystverket har i innspillmøtet og skriftlige innspill i dette oppdraget, og i forbindelse med Eriksen mfl. (2021), pekt på at planer ofte har for mye fokus på historikk, og for lite oppmerksomhet på framtidige arealbehov i sjøarealene (fartøy blir større, mer trafikk) og at det vil kunne komme ny framtidig bruk som vil kreve store areal i sjø (havvind og offshore akvakultur er trukket fram) og havner. Kystverket har også trukket fram at det burde vært sett mer på muligheten for regional planlegging, da noe som skjer i en kommune kan ha påvirkning for andre kommuner. Det bør derfor legges bedre til rette for bruk av arealsoner i sjøområdene i regionale planer. For å gjøre slike regionale planer med plankart mer tilgjengelige for alle brukergrupper, bør kartene gjøres tilgjengelig i den digitale infrastrukturen i Geonorge. Dette er innspill som kan vurderes i forbindelse med kart- og planforskriften. Bruk av interkommunal kystsoneplanlegging er også en plantilnærming der sjøtrafikken kan vurderes på tvers av kommunegrensene og over større sjøarealer.

Havn og ankringsområder

De studerte planene viser noe variert bruk av arealformål i havneområder. Av hensyn til klarhet kunne det med fordel vært skilt i kart mellom arealformål/underformål i sjø og på land. For eksempel gjennom bruk av havneområde i sjø (SOSI 6220) der havneområdene ligger i sjøareal, og havn (SOSI 2040) der havneområdene ligger på land. Veilederen har allerede flere eksempler på bruk av havneområder i sjø, og det er ikke funnet interessante saksforhold i casestudiene som kan tilføre veilederen karteksempler. I flere planer er det satt plankrav for ny havn eller betydelig utvidelse av havn, men det kunne gjerne vært definert mer kvantitativt hva som menes med «betydelig». I noen planer er det satt en konkret grense for antall båter i småbåthavn der krav om reguleringsplan utløses.

På mange steder langs kysten har fiskerihavner og tidligere havneområder blitt transformert helt eller delvis til boligformål eller annen næring. I områder der det fortsatt drives havnevirksomhet,

kan aktivitetene der skape utfordringer om den ligger nært støyfølsom bebyggelse. Kystverket har spilt inn at framtidig veiledning bør gjenspeile utfordringen med at støysensitiv bebyggelse kommer nærmere havneområder satt av til industri, og kan begrense driften av havneområder. Dette gjelder også for ankringsområder, der det forventes at fartøy ikke skal støye når de ligger og venter på å legge til kai. I enkelte kommuner er det også en utfordring å finne nye havneområder (for eksempel til fiskeriaktiviteter). Videre har Kystverket pekt på havnenes rolle i sirkulærøkonomi og gjenvinning, og at det vil være behov for å tilrettelegge for lagring og sortering av avfall. Et siste poeng er nye drivstoff-typer som kommer, for eksempel infrastruktur til elektrisk kraft, og hvordan skal dette håndteres i praksis. Særvedlegget har tatt inn noen små forslag til justeringer som fremhever slike forhold.

Havner: Punkter for eventuell avklaring/oppfølging:

Veilederen har ikke eksempler på bestemmelser som har et helhetlig og framtidig perspektiv på havnevirksomheten, og det kan vurderes om slike bør tas inn. I Frøya kommune er det for eksempel gitt følgende bestemmelser om næringsbebyggelse i både sjø- og landbaserte næringer (plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 1):

«§ 12.3.10 Ved detaljregulering må det gjøres særskilte vurderinger knyttet til forsyningssikkerhet av kraft til de områdene hvor det ønskes etablert ladekai.

§ 12.3.11 Ved detaljregulering skal det vurderes om alternative energikilder som for eksempel solceller skal benyttes. Ut fra vurderingen vil det kunne stilles krav om alternative energikilder.

§12.3.13 Ved detaljregulering skal bruk av miljøvennlige løsninger både i anleggsfase og driftsfase dokumenteres.»

I den interkommunale kystsoneplanen i Tromsøregionen er det spesifisert i bestemmelse til havneområde at:

«Reguleringsplan skal fastsette utstrekning både i sjø og land, og skal omfatte adkomst, servicebygg, opplagsplass på land med fast dekke, renovasjonspunkt og parkering.»

Kystverket har videre pekt på at tilrettelegging for levendelagring av fisk i merd er utbredt særlig i nordlige områder, og er noe som må hensyntas i planleggingen. Ett eksempel på dette er gitt i den interkommunale kystsoneplanen i Tromsøregionen. Her er det fastsatt følgende bestemmelse til havneområder:

«d) I fiskerihavnene er det tillatt med merder for lagring av fisk til slakting/prosessering, jf. pbl. 11-11 nr. 3. merdene må ikke være til hinder for annen bruk av havnen eller ferdselen inn og ut av havnen. § 11-11. nr. 6.»

Det presiseres i retningslinje til samme bestemmelse at tiltaket etter bestemmelsen er søknadspliktig til Kystverket, jf. havne- og farvannsloven 14 tredje ledd bokstav a.

I fokusgruppen ble det også spilt inn ønske om veiledning rundt nødvendigheten av å sette byggegrenser i sjøområdet, for eksempel arealer til småbåthavn og molo, og om det er noen forskjell på KPA og reguleringsplan med hensyn til behov for å sette byggegrense. Det ble i samme gruppe stilt spørsmål om det er mulig å bruke formålet «andre typer nærmere angitt bebyggelse og anlegg» under plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 1 (SOSI 1500) for å regulere småbåtanlegg som ligger innenfor naustområder (mindre flytebrygger).

Det kan også vurderes om det bør gis veiledning om grensene for når plankrav bør settes for småbåthavner og søknadspliktige tiltak under arealformål etter plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 1. I KPA for Frøya kommune er det for eksempel gitt en bestemmelse om at mindre tilleggsareal på inntil 150 m² til bebygde eiendom, og utbygging av eksisterende bebygde områder opp til % BYA 40 %, er unntatt fra plankravet. Fokusgruppen har også etterlyst større klarhet i hvor skillet går mellom småbåthavner brukt av private båteier og publikumsrettede havner (s. 67 i *Sjøområdeveilederen*).

Øvrig ferdsel/farleder:

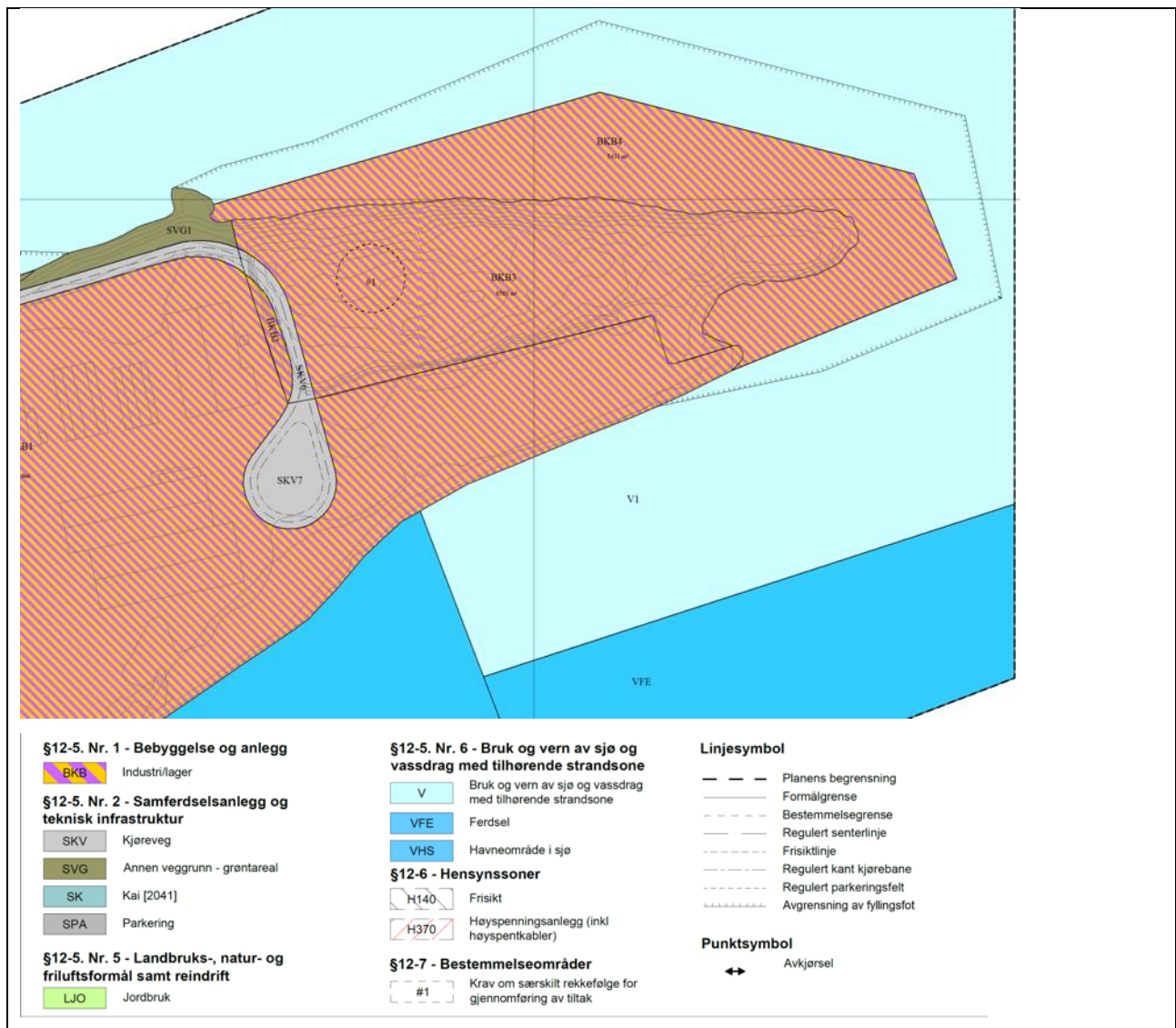
Navigasjonsinstallasjoner har blitt spilt inn som et underformål i høringen av revisjon av kart- og planforskriften. Her må eventuelle endringer senere oppdateres i veilederen. De fleste problemstillinger om ferdsel/farleder i det studerte materialet gjelder forholdet til akvakultur. I forbindelse med arbeidet med Eriksen mfl. (2023) kom det opp at det bør gjøres mer ROS-analyse på farvann (for eksempel fortetting, sektorlys og blanding av disse), og at det kan utvikles bedre bruk av rekkefølgebestemmelser i sjøareal.

Kystverket har i skriftlig innspill pekt på at dagens veileder behandler bruken av «ferdsel» sammen med regulering av ferdsel, men at dette er to ulike ting. Veilederne bør derfor skille og få tydeligere fram at arealformålet ferdsel handler om å *sikre* ferdsel, men ferdsel som for øvrig reguleres med bestemmelser i plan- og bygningsloven, friluftsløven eller havne og farvannsloven handler om å *begrense* ferdsel.

2.2.5 Industri, deponi, uttak av masser og råstoffutvinning

Industriformål i kyst- og sjøarealer er ofte en del av havnevirksomhet, men behandles her mer generelt i tilknytning til sjøarealer. På kommuneplannivå settes områder til deponi av masser av som bestemmelsesområder i casestudiene, noe som også veilederen anviser i dag.

I en pågående høring av revisjon av kart- og planforskriften er det foreslått at massedeponi i sjø og vassdrag blir et eget underformål under hovedformålet bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner, på reguleringsplannivå. I dag er det eksempler på at dette legges inn som bestemmelsesområder etter plan- og bygningsloven § 12-7, se for eksempel detaljreguleringen av Saltasundet i Stad kommune gjennom bestemmelsesområder der utdyping/mudring i sjø (uttak av maser) skal skje innenfor et større areal avsatt til formålet farled etter § 12-5 nr. 6 (SOSI 6200).



Figur 6: Kartutsnitt fra detaljregulering av Hendholmen industriområde i Averøy kommune

Et eksempel på detaljregulering fra Averøy kommune der det kan tillates mudring/utfylling i land/sjøarealer er vist i figur 6. Arealformålet her er plan- og bygningsloven § 12-5 nr. 1 kombinerte formål industri/lager (SOSI 1826). I fokusgruppen ble det etterspurt veiledning om hvordan håndtere fylling og fyllingsfot i sjø, og hvordan framstille dette i plankart og/eller bestemmelser. Det studerte materialet har ikke avdekket noen eksempler som viser eller tar opp noen av disse

problemstillingene på et veldig detaljert nivå, men figur 6 viser eksempel på en avgrensning av fyllingsfot i kart. I bestemmelse til samme reguleringsplan er det presisert at:

«Mudring og utfylling i sjø er søknadspliktige tiltak etter Plan- og bygningsloven. Før mudring og utfylling i sjø kan tillates må det undersøkes om sjøbunnen er forurenset. Undersøkelser må gjennomføres i tråd med veileder M-350 «Håndtering av sedimenter». Dersom sjøbunnen er forurenset skal det søkes om tillatelse etter Forurensningslovens § 11. Tillatelse til igangsetting av tiltak må også innhentes etter lov om havner og farvann § 27. Ved utfyllinger i sjøen skal siltkjørt brukes.

Dumping og fyllingsaktivitet skal foretas i vinterhalvåret.

Det skal vises aktsomhet ovenfor eksisterende ledninger under vann.

Fyllinger skal fortrinnsvis plastres med egnede steinstørrelser/ steinblokker. Det skal sikres at fyllingen er godt forankret i fyllingsfot. Fyllingsfronter i sjøen skal utføres slik at de tåler de påkjenninger de utsettes for fra sjø og bølger. Vegfyllinger og fyllingsfronter i sjøen skal avsluttes på en estetisk god måte.»

Punkter for eventuell avklaring/oppfølging:

Det får vurderes om det er behov for mer detaljert veiledning når det kommer til søknad og behandling av søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven, forurensningsloven og havne- og farvannsloven (jf. innspill om håndtering av fylling/fyllingsfot i sjø). De ulike regelverk er beskrevet i *Sjøarealrundskrivet*, slik at eventuell videreutvikling av veiledning i *Sjøområdeveilederen* må samstemmes med dette. I innspillsrunden med Kystverket ble det tatt opp at kan være behov for nærmere veiledning om mudring av havneområder som trenger jevnlig mudring. Det er ikke funnet noen relevante eksempler i casestudiene som gir bidrag til slik veiledning.

Det kan vurderes om det bør settes inn eksempler på bestemmelser om massedeponi i sjøarealer (bestemmelsesområder). I kystsoneplanen for Nordhordland heter det for eksempel (nesten helt identisk med bestemmelse i den interkommunale kystsoneplanen i Tromsøregionen):

«Det er tillat å deponere rene muddermasser i områder merket DEP.

a) Dumping av muddermasser skal gå føre seg utanfor gytasesong

b) Naudsynte tiltak for å redusere spreining av finpartikulært materiale utanfor areal for deponi, skal setjast i verk.»

2.2.6 Samfunnssikkerhet (rasfare, grunnforhold, havnivåstigning mm) og energi/energianlegg

Gjennomgangen av casestudiene har avdekket at tema som gjelder ras- og snøskredfare, grunnforhold og lignende går igjen i de studerte planene. Det ble trukket fram i fokusgruppen at det kan være utfordrende å håndtere noen av disse problemstillinger både når det gjelder tilgang til

relevante data/kartgrunnlag (bølgepåvirkning, vurderinger av reell fare), og hvordan fare skal håndteres på kommuneplannivå (avklaringer skal gjøres på siste plannivå). Dette er også tema som i liten grad er omtalt i den nåværende veilederen.

Dette er samtidig tema som er generelle, komplekse og grundig veiledet i systemveiledere og spesialiserte veiledere fra KDD, DSB og NVE. NVE har i innspill underveis i oppdraget pekt på at dette først og fremst er materie for ROS-analyse, og at kommunene skal følge de føringer som er gitt i Rundskriv H-5/18 Samfunnsikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling (heretter *Rundskriv H-5/18*) og den generelle veiledningen. Noe informasjon kan likevel inngå i *Sjøområdeveilederen*, og videre tekst kan være utkast som kan inngå i denne, *Sjøarealrundskrivet* eller i eventuelle senere veiledning om KU/ROS-analyse for sjøareal.

Forslag veiledende tekst

Kommunene må håndtere forhold som grunnforhold, ras- og skredfare i planlegging i kystområder. Det fremgår av Rundskriv H-5/18 fra Kommunal- og distriktsdepartementet at reelle farer i planleggingen skal være avklart på siste plannivå. For sjøarealer innebærer dette at fare må være avklart før eventuell annen sektorvis behandling av tiltak, for eksempel akvakulturområder. Dersom slike forhold ikke er avklart, følger det av dette at dette er tema som må utredes nærmere i reguleringsplan. NVE anbefaler ellers at det gjøres grunnundersøkelser og geoteknisk prosjektering på alle tiltak i strandsonen.

For behandling av vassdrags- og grunnvannstiltak vises det til NVE sin generelle veiledning. I kystområder kan en type tiltak som krever behandling etter vannressursloven være ulike former for landbasert oppdrett (settefisk, smolt, matfisk på land) Dette er oppdrett som tar inn vann fra ferskvannskilder og derfor kan trenge avklaring etter vannressursloven. Dette er imidlertid en del av avklaringen som gjøres i forbindelse med tillatelse til akvakultur etter akvakulturloven, men kommunene bør være kjent med slike forhold.

Under NVEs ansvarsområder ligger også kraftproduksjon og energitiltak på land eller hav etter reglene i og i medhold av energiloven og havenergilova. Den studerte planpraksisen i rapporten avdekker i liten grad spørsmål om framstilling av energianlegg, sjøkabler og lignende i plan, og dette er også tema som er noe omtalt i *Sjøområdeveilederen* og eller omfattende behandlet i annen system- og temaveiledning fra KDD og NVE. Det kan vurderes om det er behov for å legge inn veiledning om håndtering av nye energiformer, herunder flytende solenergi, havvind og tidevannskraftverk, særskilt i planlegging for sjøarealer når slike energiformer blir mer utbredt. I dette oppdraget ble det ikke funnet saker der slike tema er grundig behandlet og kunne tjent som eksempler.

Punkter for eventuell avklaring/oppfølging

Det har blitt etterspurt mer veiledning på tilrettelegging av sjøkabler med tanke på den digitalisering og elektrifisering som foregår. Det har også blitt trukket fram av fokusgruppa at det kan være utfordrende å vite hva slags aktiviteter som kan tillates under høyspentledninger. Er det for eksempel greit å legge til rette for liten småbåthavn, men ikke en gjestehavn der folk overnatter? Det har også vært stilt spørsmål ved om det kan legges inn krav om bruk av landsstrøm (se mer i oppfølgingspunkt i kapittel 2.2.10).

2.2.7 Flysikkerhet (inkludert «birdstrikes»)

I de studerte casestudiene og innspill som har kommet ser vi at spørsmål om flysikkerhet/«birdstrikes » kommer opp i kystzoneplanlegging, og særlig tilrettelegging for akvakultur. Det har kommet innspill om at veiledningen for kommunene må bli bedre og tydeligere, og at dagens *Sjøområdeveileder* ikke behandler slik problematikk.

I dialog med Avinor underveis i oppdraget har vi fått informasjon om at det pågår et arbeid med å gi veiledning for behandling av flysikkerhet i arealplanlegging mer generelt. I dette arbeidet vil også kystnære aktiviteter som kan tiltrekke seg fugl inngå, herunder akvakulturvirksomhet, fiskeriaktiviteter på sjøen og mottak av fisk på land. Selv om dette vil bli en viktig veileder for kommunene i framtidig arealplanlegging, tror vi det også er relevant å ta inn flysikkerhet som eget tema i *Veileder sjøområder 2020*. Planleggerne kan da bli oppmerksom på å vurdere om flysikkerhet er et relevant tema allerede i arbeidet med planprogram for eventuell sjøarealplan/kommuneplan som inkluderer sjøarealer, og får en inngang til videre veiledning hos Avinor. Videre tekst i dette delkapittelet kan være utkast til tekst som kan modifiseres til å passe inn i *Sjøområdeveilederen 2020*, *Sjøområderundskrivet* og/eller videre veiledning om konsekvensutredning i sjøarealer. Se også noen forslag til foreløpige justeringer i kapittel 4 i *Sjøområdeveilederen* i særvedlegget.

Forslag veiledende tekst

Flysikkerhet kan være et aktuelt tema ved planlegging av sjøområder. Kommunene må allerede i utarbeidelsen av planprogrammet se om det planlegges tiltak (typisk akvakulturanlegg) i nærheten av sivile og militære flyplasser (eller flyplasser som er både sivile og militære), slik at flysikkerhet kan være et relevant tema i konsekvensutredning og ROS-analyse og trekkes inn i vurderinger av nærområdene rundt flyplassen. Luftfarten er regulert etter luftfartsloven med tilhørende forskrifter, men flere av de sentrale kravene følger av EØS-avtalen, der EU forordning nr. 139/2014 står sentralt. Dette er regler gjennomført i norsk rett gjennom forskrift om sertifisering av flyplasser mv. I forordningen ligger det strenge plikter for myndighetene til å redusere risiko og ta høyde for alle tenkelige og teoretiske muligheter for at ting som kan gå galt ved avgang og landing av fly (mest kritisk ved avgang). Dette er med andre ord en svært streng føre-var tilnærming, som omfatter

«wildlife hazard management» og påvirkning som kan skje fra lyskilder (inkl. reflekterende), og som også gjelder i sjø.

Artikkel 9 i EU forordningen beskriver blant annet at myndighetene skal gjennomføre konsultasjoner i forhold til endring i menneskelig aktivitet, spesifikt nevnes følgende:

- Utvikling og endring av landarealer. Luftfartstilsynet har avklart at dette også gjelder sjøområder.
- Endringer i forhold til nye luftfartshindringer, og om de eventuelt påvirker turbulenssituasjonen på og rundt lufthavnen som kan påvirke sikre operasjoner med luftfartøy.
- Risikoen for lys som kan gjøre at piloter mistolker flyplassbelysningen eller villedende lys som kan påvirke sikre operasjoner med luftfartøy.
- Bruk av flater som kan skape reflekterende lys og som kan blende piloter.
- Tilrettelegge nye arealer som kan tiltrekke seg fugler og dyr som kan forstyrre sikre operasjoner med luftfartøy.
- Faste og mobile objekter som kan påvirke flynavigasjonsanlegg, kommunikasjon og overvåkingssystemer.

Avinor har ansvaret for flysikkerheten på de sivile flyplassene de eier, mens Luftfartstilsynet har ansvaret for øvrige flyplasser. Flyplasser har etter EU-reglene et ansvar for å overvåke en sone på 13 km rundt flyplassene, men det er ikke slik at tiltak innenfor grensen automatisk ikke tillates eller at tiltak utenfor godkjennes. Avinor skal helt klart uansett konsulteres i alle sakene som ligger nærmere enn 13 km fra lufthavnen.

Kort oppsummert er det fire hovedtyper av hensyn til luftsikkerhet som kommunene må ta hensyn til, og som også kan være relevant for sjøområder i tilknytning til og i nærheten av flyplasser:

- 1) Hensynet til flynavigasjonsanlegg: Her må det tas inn sikringssoner i plankart
- 2) Villedende lys: Dette kan være fra lyskastere eller andre lyskilder, for nautiske blinkesignal ol. på eller i tilknytning til akvakulturanlegg og alle lyskilder på sjø
- 3) Fare for «birdstrikes»: Fugl som tiltrekkes akvakulturanlegg og fiskeriaktiviteter på havet og ved kai og på fiskemottak
- 4) Hensynet til hinderfrihet

Til punkt 2 kan det legges til at den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart (ICAO) Annex 14 anbefaler et vurderingsområde som har følgende utstrekning: 4500 meter før terskler og etter baneende, samt 750 meter til siden for rullebanens forlengede senterlinje. Dette utgjør et rektangel i inn-/utflygingssektoren. Det må ikke planlegges for følgende forhold:

- Hvitt lys i retning mot innflygingsretningen.

- Fasadeskilt på handelsbygg i inn- og utflygingsretningen
- Store og lyssatte reklamesøyler.

Videre presiseres at alle punktllys må rettes ned og være skjermet oppover. Avinor anbefaler bruk av farger som ikke kan forveksles med innflygingslys.

Videre praktiseres retningslinjen om at avfallsplass ikke må ligge nærmere en flyplass enn 7 km (fra STFs tidligere retningslinje TA-533 *Veiledende retningslinjer for deponering av kommunalt avfall i fylling*) tilsvarende for virksomheter som håndterer fisk, eksempelvis oppdrettsanlegg. Hver sak må avgjøres ut fra stedlige forhold og skjønnsmessige vurderinger, slik at det er vanskelig å gi noen standardiserte retningslinjer for dette. Avinors veileder behandler dette mer generelt.

Kommunene må involvere flyplasseier så tidlig som mulig i planprosessene for å avklare om tiltak og aktiviteter har betydning for flysikkerheten. I slik dialog kan muligheten for eventuelle avbøtende tiltak drøftes. For akvakultur kan dette for eksempel være undervannsføring, men et generelt problem i dag er at vi fortsatt har lite kunnskap om effekter av avbøtende tiltak. I dialogen kan det også oppnås enighet om bestemmelser som krever at konsekvenser for flysikkerhet må utredes før tiltak godkjennes på tiltaksnivå. Ettersom Avinor ikke er høringspart i søknad om akvakulturtillatelse, må den enkelte kommune ved behov avklare om Avinors interesser er tilstrekkelig avklart på kommuneplannivået.

Punkt for eventuell oppfølging/avklaring:

Det har vært stilt spørsmål ved om det er hjemmel til å stille krav om at Avinor skal høres i forbindelse med behandling av søknad om akvakulturtillatelse etter akvakulturloven (se formuleringen i kapittel 2.1.5). Det bør også avklares i hvilken grad kommunene har hjemmel for å stille plankrav der flysikkerhet skal utredes videre.

2.2.8 Fiskeri

Generelt mener vi at *Sjøområdeveilederen* har behandlet fiskeriinteressene på en god måte, men at det kan gjøres noen små justeringer som kan gi kommunene enda tydeligere veiledning. De studerte planene og innspill som har kommet inn i prosessen har ikke avdekket store utfordringer når det kommer til framstilling av fiskeriinteresser i kart (bruk av arealformål eller hensynssone), men i innspill fra Fiskeridirektoratet og forhold avdekket i noen saker ser vi at det kan være behov for å klargjøre i veilederen at det er viktig å vise viktige gyte- og oppvekstområder for yngel som arealformålet «fiske» (SOSI 6330), eller inngå i flerbruksområder uten akvakultur, for å være bindende for kommunen. Det kan tilsvarende tydeliggjøres at det å sette av for eksempel gyteområder som en særlig angitt hensynssone med tilhørende retningslinjer etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c (type H560, naturmiljø), ikke gir juridisk bindende

beskyttelse av områdene (dersom dette var intensjonen). Dette henger som vist også sammen med ivaretagelse av naturverdier i sjøarealene, se mer i kapittel 2.1.9 og 2.2.11.

Det studerte materialet og innspill fra Fiskeridirektoratet viser at forholdet mellom fiskeriaktiviteter og andre interesser, og bruk av bestemmelser for å regulere slike forhold har vist seg å skape utfordringer og rettslige uklarheter. Fiskeridirektoratet har blant annet hatt innsigelser som følge av at kommuner legger inn bestemmelser som regulerer fiskeaktivitet, for eksempel i form av forbud mot fiske/høsting av viltlevende marine ressurser, som fiskerimyndighetene mener det ikke er hjemmel for. Dette er for eksempel tilfellet for Hitra kommune. Kommunen har blant annet lagt inn følgende bestemmelse om naturområde i sjø og vassdrag:

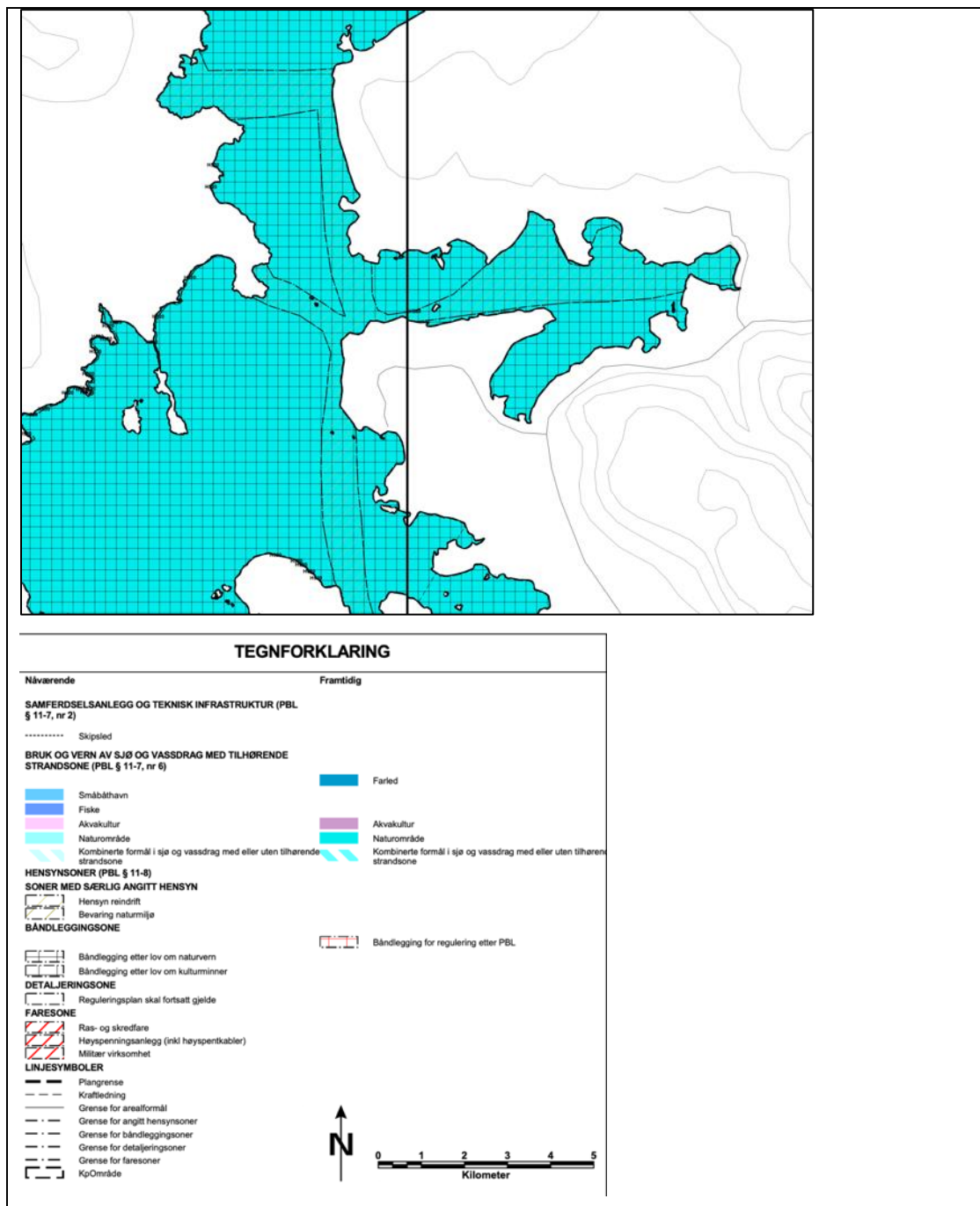
«b. Det tillates ikke fiske og taretråling i området.»

I den konkrete saken kom Fiskeridirektoratet med innsigelse til bestemmelsen, men denne ble avskåret av statsforvalteren i henhold til den delegerte myndighet statsforvalteren har til å samordne statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven. Det følger av plan- og bygningsloven at statsforvalteren kan avskjære innsigelser som ikke er begrunnet i nasjonale eller vesentlige nasjonale interesser eller som er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde (§ 5-4 første ledd), innsigelser som er fremmet etter høringsfristen (§ 5-4 siste ledd), innsigelser som har vært eller kunne ha vært fremmet tidligere (§ 5-5 første ledd), innsigelser som er fremmet uten at statsetaten har deltatt i planprosessen (§ 5-5 siste ledd) eller er motstridende og hindrer kommunen i å fatte planvedtak. Fiskeridirektoratet mener at innsigelsen som ble avskåret ikke falt inn under noen av disse kriteriene. Status i saken i dag er at KDD vurderer om det er grunnlag for å endre denne bestemmelsen i den vedtatte planen.

Det er uheldig at det er en rettslig uenighet mellom sektormyndigheter om hvor langt kommunene kan gå i å sette bestemmelser som regulerer fiskerier. Kapittel 2.3.2 går nærmere inn på kommunenes adgang til å forby taretråling eller annet fiske i kommuneplaner.

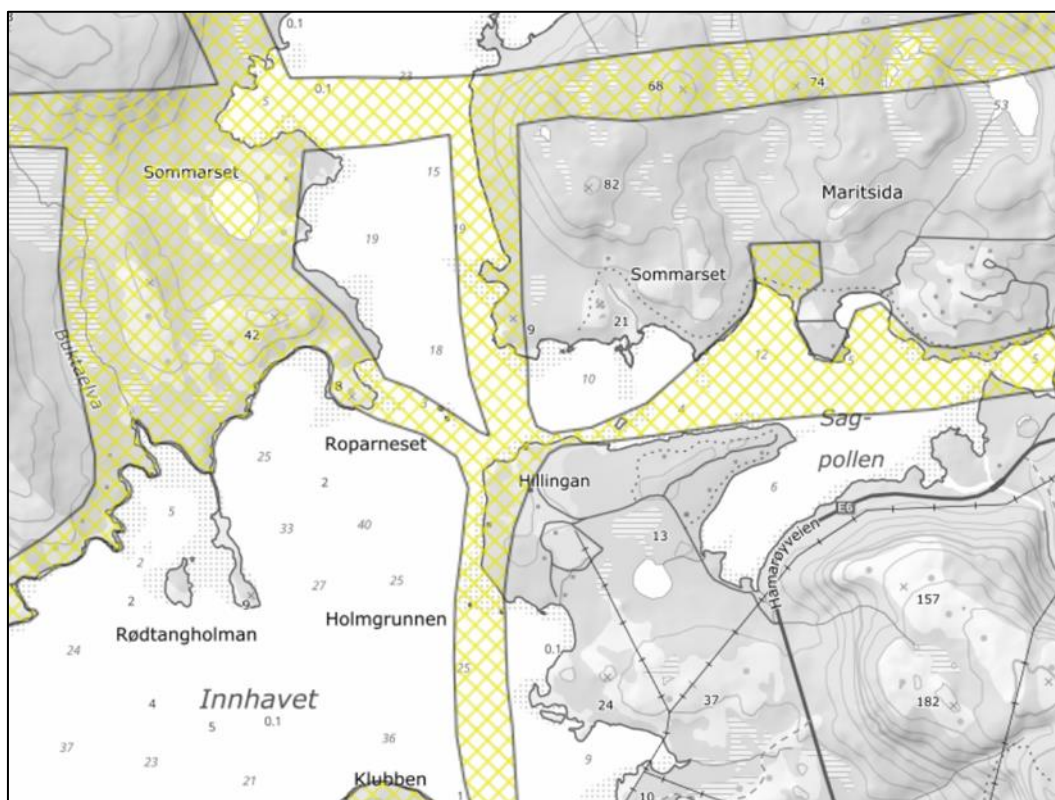
2.2.9 Samiske interesser og reindrift (inkl. sjøsamisk fiske)

Som vist i kapittel 2.1.7 er hensynet til reindrift, samiske kulturminner og sjøsamisk fiske samiske interesser som er aktuelle å håndtere i sjønære områder og kystsoneplaner. Dette er forhold som omtales noen steder i *Sjøområdeveilederen*, men der det er rom for å gi flere eksempler på hvordan samiske interesser kan behandles i kystsoneplanlegging. I kapittel 2.1.7 er det for eksempel vist at avsetting av flyttleier for rein som en hensynssone etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd, bokstav c. I figur 7 er dette framstilt i kart. Det kan vurderes om eksemplet kan tas inn i veilederen, og da også med hensynssone type H520 (hensyn reindrift) påtegnet i kart og tegnforklaringer.



Figur 7: Eksempel på framstilling av svømmeleier/flyttleier for rein i kart (hensynssone H520)

Ellers er det god informasjon om planlegging for reinndrift i en egen veileder fra Landbruks- og matdepartementet som det også kan vises til i *Sjøområdeveilederen*. I figur 8 er det eksempel på utsnitt med flyttleier for rein i kartlag som kan brukes for å finne samiske interesser i en kartløsning fra NIBIO.



Figur 8: Temakart med reindriftsområder fra NIBIO⁷

Det er utfordrende å gi veiledning rundt kartlegging av sjøsamisk fiske på nåværende tidspunkt. Det er ikke funnet eksempler på dette i det studerte materialet, men det kan være at den pågående prosessen i Lebesby kommune, jf. kapittel 2.1.6, vil gi erfaringer det kan dras nytte av senere. Fiskeridirektoratet har i innspillsmøte og sak 11/3-22 spilt inn at det mener at det viktigste tiltaket for ivaretagelse av samiske fiskeriinteresser er å fokusere på og synliggjøre disse tidlig i overordnede arealplanprosesser, og at «[p]rinsipielle spørsmål knyttet til samiske rettigheter bør etter vårt syn avklares på kommuneplannivå.». Direktoratet stiller i innspillsmøte spørsmål ved, i lys av Sivilombudets uttalelse for plan i Alver kommune (Sak 2022/1377), om åpning for akvakultur i sjøsamiske områder er et strategisk valg som krever avklaring i KU på kommuneplan-nivå, og om utredning av konsekvenser for sjøsamisk fiske dermed ikke kan vente til tiltaksnivå.

Hvordan eventuell kartlegging av sjøsamisk fiske bør gjøres, uavhengig av på hvilket nivå det skal utredes, er noe det bør utvikles generelle retningslinjer for. Det ble i fokusgruppen vist til at utredningsmetodikk for sjøsamiske interesser er en mangelvare. Spørsmålet er kort omtalt i NOU 2023: 23, punkt 7.1.2, der det uttales:

7 <https://kilden.nibio.no/?topic=reindrift&zoom=0&x=7219344&y=383375&bgLayer=graatone>

«Det kan være utfordrende å dokumentere bruken av sjøareal. Prosessene i Finnmarkskommisjonen fordrer at det er fremsatt et krav om en kollektiv eller individuell rettighet. I en planprosess kan det være områder hvor en eventuell samisk tilknytning ikke er vurdert, eller at det tidligere ikke har vært innhentet kunnskap om dette. Dette vil gjelde for områder også utenfor Finnmark, hvor kunnskapen om samisk bruk kan være lav. Det er behov for sikrere kunnskap om slike forhold. Dersom kunnskap om samisk tilknytning eller bruk av sjøarealer er kjent i forkant av en planprosess, vil dette kunne bidra til større forutsigbarhet og mer effektive konsultasjonsprosesser.»

Sametinget har utviklet en planveileder (Sak SP 059/20) som tar opp noe av dette, og som også bør nevnes i *Sjøområdeveilederen*. Spørsmål om hvor detaljert utredning som må gjøres på strategisk kommuneplannivå, og hva som kan gjøres på tiltaksnivå/reguleringsplan, samt utvikling av veiledning av kartleggingsmetodikk, er omfattende spørsmål dette oppdraget ikke har hatt rom for å vurdere i nærmere detaljer. Vi anbefaler at dette må tas videre av ansvarlige myndigheter, og må også ses sammen med eventuell utvikling av KU-veiledning og revisjon av forskrift om konsekvensutredninger (heretter KU-forskriften).

Sjøområdeveilederen bør videre også ha omtale av reglene for konsultasjoner i sameloven kapittel 4. Det følger blant annet av § 4-2, jf. § 4-1, en rett for Sametinget og andre representanter for berørte samiske interesser til å bli konsultert i tiltak og plansaker som er «knyttet til naturgrunnet for samisk kultur» og enten «planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder», eller «som kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse i tradisjonelle samiske områder.» Dette er regler som også kan komme til anvendelse hvor det er sjøsamiske interesser som blir påvirket av en arealdisponering. Det kan gjerne gis noe veiledning om hvem som er å anse som «representanter for berørte samiske interesser» i saker som gjelder sjøsamisk fiske.

2.2.10 Akvakultur

Generelt om plantilnærming og bruk av arealformål med tilhørende planbestemmelser:

Sjøområdeveilederen går i dag mye inn på hvordan akvakultur kan framstilles i kart rent teknisk og det beskrives flere viktige sider ved akvakulturdrift og forholdet til annen aktivitet. Som vist i kapittel 2.1.8 bruker de fleste kommunene tilrettelegging for akvakultur gjennom enbruksområder, med eventuelle kombinerte formål akvakultur og andre underformål i fortøyningsareal. Veilederen kan fortsatt peke på at det er rom for å ta inn flerbruksområder der akvakultur er tillatt, men det bør presiseres hva som er grunnleggende utredningskrav og konsekvensen av den ene eller andre tilnærmingen. I bestemmelser til flerbruksarealer bør det tydeliggjøres dersom akvakultur ikke inngår, eller om det tillates visse former for akvakultur i kombinasjon med andre formål. I særvedlegget er det gitt noen forslag til formuleringer for å presisere dette.

På tross av at dispensasjon fra kommuneplanen ikke er ønskelig, bør revidert veileder tydeliggjøre hvilke forhold som kan tilsi at dispensasjon kan være formålstjenlig. Dette er særlig eldre planer hvor areal som er satt av er dårlig avgrenset, som har en størrelse som gir lite rom for mindre tilpasninger som følge av ny utstyrsteknologi eller det er andre mindre forhold som gjør at man må dispensere fra planen for å kunne ta i bruk området. På tross av at dispensasjon ikke er «planveien» forvaltningen ønsker, er det åpning for dispensasjon i plan- og bygningsloven. Dette bør imidlertid som utgangspunkt gjelde endringer i av eksisterende akvakulturområder, og nye akvakulturanlegg bør som hovedregel ikke behandles som dispensasjonssaker.

Tilsvarende kan veilederen komme mer inn på mulighetene for reguleringsplan for akvakultur. Enten i form av plankrav som oppfølging av kommuneplan, med blikk på fordeler og ulemper det medfører, eller som et alternativ til dispensasjon fra kommuneplanen. Her er det også vesentlig at man klargjør muligheten om å samkjøre akvakultursøknaden med en eventuell reguleringsplan eller dispensasjon. Muligheten for å gjennomføre reguleringsplanprosess med konsekvensutredning for tiltak som ikke er satt av i kommuneplanen, er ikke omtalt og er en løsning som kan gi godt kunnskapsgrunnlag på tross av at det ikke følger overordnet plan. Se mer om forholdet mellom reguleringsplan og behandling av søknad om akvakulturtillatelse i kapittel 2.3 og del 4.

Den videre gjennomgang tar for seg ulike former for bestemmelser som settes for akvakulturområder. En del av de vilkårshjemlene der det uenighet om rekkevidden av kommunenes adgang til å stille miljø-, utrednings- og rekkefølgekrav vil drøftes videre i kapittel 2.3.

Miljø- og utredningsbestemmelser som er rettslig holdbare:

Som beskrevet i kapittel 2.1.8 er det mange ulike former for miljøbestemmelser og utredningskrav knyttet mot akvakultur å spore i planene. Det er flere grunner til at kommunene bør være varsomme med å sette miljøkrav som enten ikke kan oppnås, eller hvor vurderingene om tiltakene som foreslås er gode nok eller er for teknisk krevende til at kommunen har kompetanse til å vurdere dem. Generelt bør bruken av miljøbestemmelser også være knyttet til konkrete utfordringer, slik at de ikke begrenser utviklingen og fleksibiliteten mer enn nødvendig. Nåværende *Sjøområdeveileder* (s. 24) og *Sjøarealrundskriv* anviser også tilbakeholdenhet for kommunene på dette punktet.

Det er likevel et inntrykk i kartleggingen at kommunene ser seg nødt til å sette miljøkrav for at planen kan bli vedtatt. Stadig flere planer fastsetter for eksempel ulike plankrav for akvakulturområder. Dette er det hjemmel for etter plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 1, og tema for nærmere utredning kan fastsettes etter § 11-9 nr. 8. I den interkommunale kystsoneplanen i Tromsøregionen er det for eksempel lagt inn følgende plankrav:

3.14 Detaljregulering av områdene VA1 og 14 Skotsteinsgrunnen, VA16 Kraknes Nord og VA18 Hessfjordtaren skal:

- dokumentere gjennom kartlegging av marine naturtyper og rødlistearter, at naturmangfold av nasjonal, eller vesentlig regional interesse ikke vil påvirkes negativt av anlegg som planlagt.

Det er samtidig viktig å begrunne hvorfor det er nødvendig med plankrav i hvert konkrete tilfelle, og at bestemmelsen er tydelig på hva som ligger i kravet og hvordan det kan oppfylles. I eksemplet over kan det for eksempel være utfordrende å tolke hva som ligger i at en interesse ikke vil «påvirkes negativt.» Oppfølging må også ses i sammenheng med hva slags vurdering som gjøres i behandlingen av søknader om akvakultur.

Det er ellers mange andre eksempler på bestemmelser i det kartlagte materialet som setter generelle miljøkrav der det kan tillates akvakultur (type «ikke vesentlig forverre naturverdier» og lignende), eller peker på at akvakulturvirkosomhet må overholde miljøkrav i sektorlovgivning. Slike bestemmelser tilfører ikke nye materielle krav og plikter og bør gis i retningslinjer, men kan likevel tjene en funksjon med å skape bevissthet rundt rammene for ulike aktiviteter i sjøområder. For flerbruksområder der det tillates akvakultur vil det for eksempel kunne ha en særlig selvstendig verdi å ta inn denne typen krav i bestemmelser. I Eriksen mfl. (2023) er det blant annet gitt følgende eksempel:

«Dersom det etter planens vedtagelse kommer fram ny kunnskap eller registreringer som viser at visse former for akvakulturproduksjon i arealet vil kunne få vesentlig negativ konsekvens for registrerte nasjonale eller regionale interesser knyttet til særskilt verdi for naturmangfold, verdensarv, fiskeri og friluftsliv, er etablering av slik akvakulturproduksjon ikke tillatt.»

Bestemmelsen bør i tilfelle brukes med varsomhet, og være knyttet opp mot ny verifisert kunnskap registrert i offentlig databaser. Fordelen med bestemmelsen er at den gir mer rom for å bruke flerbruksområder som kan stå seg over lengre tid. Ved oppdatert informasjon som avgrenser mulighetene for akvakultur, bør planen snarest oppdateres slik at plangrunnlaget viser reelle muligheter for etablering. Det er videre gitt en flere eksempler på andre typer av bestemmelser til flerbruksarealer i Eriksen mfl. (2023) kapittel 5.1.3.1 som også kan være aktuelle for veilederen.

Miljø-/utredningsbestemmelser som ikke kan aksepteres og er rettslig tvilsomme:

Kartleggingen avdekker at det er noen typetilfeller som er rettslig tvilsomme og bør frarådes i senere veiledning. Ett eksempel på dette er bestemmelser som stiller krav om konsekvensutredning i

konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven, her for eksempel ordlyd fra KPA i Stavanger kommune:

«Innenfor områder avsatt til akvakultur skal havbruksrelatert næring ha prioritet, herunder fiskeoppdrett og annen produksjon av akvatiske organismer (jf akvakulturloven). For etablering av nye anlegg innenfor områdene er det krav om konsekvensutredning til konsesjonssøknad etter akvakulturloven.»

Det problematiske med bestemmelsen, er at fastsetter et generelt konsekvensutredningskrav etter annet lovverk enn plan- og bygningsloven, noe kommunen ikke har hjemmel til. Kravet må ut fra ordlyden forstås som utredning i henhold til KU-forskriften. Det er også andre eksempler på planbestemmelser med plankrav med krav om konsekvensutredning. Hvilke planer og tiltak som skal gjennomføre KU etter KU-forskriften, må imidlertid avgjøres særskilt for den enkelte plan/tiltak etter de kriteriene som følger av KU-forskriften kapittel 2.

Bestemmelser som ellers stiller eksplisitt krav i forbindelse med saksbehandling etter andre lover, eller vilkår til tillatelse gitt i medhold av andre lover, må generelt kunne sies å ikke ha rettslig grunnlag i plan- og bygningsloven. Å stille en tidsbegrensing på 25 år for tillatelser som gis etter akvakulturloven, slik det er gjort i den interkommunale planen i Tromsøregionen, kan derfor vanskelig sies å ha hjemmel i plan- og bygningsloven.

Miljø-/utredningsbestemmelser der hjemmelsgrunnlag er uklart:

I den interkommunale kystsoneplanen for Tromsøregionen er det gitt flere bestemmelser som stiller dokumentasjonskrav for akvakultur, saksbehandlingskrav i forbindelse med behandling av akvakultursøknader etter akvakulturloven og krav til drift som er ivaretatt gjennom akvakulturregelverket, for eksempel at det for noen opplistede nye akvakulturlokaliteter skal (a og b er gjengitt i kapittel 2.1.8):

«c) gjennom resipientovervåking av nærliggende svært viktige naturtyper dokumentere at disse ikke påvirkes negativt av utslipp.

d) Gjennomføre naturtypekartlegging og kartlegging av rødlistearter ved alle nye akvakulturlokaliteter.»

Dette er alle bestemmelser som det ikke ble reist innsigelse mot i planprosessen, men det har i etterkant vært sendt anmodning fra Fiskeridirektoratet om å endre den vedtatte planen. Bestemmelsene ble ikke endret etter en ny høring i 2023. I den interkommunale kystsoneplanen for Vesterålen (Lødingen og Øksnes kommune) har det vært gitt noen bestemmelser om mer utredning

av temaer det var usikkerhet rundt på overordnet nivå, for eksempel krav til videre utredning av art for oppdrett i akvakulturområder:

«Dersom det søkes lokalitetsavklaring for andre arter enn laks, må konsekvenser for aktuell art utredes.»

Samme plan har også følgende bestemmelse:

«For lokalitet VA01, V02, VA07, VA09 og VA14 skal det ved lokalitetsavklaring framlegges utredning av konsekvens for villtorsk.»

For miljøkrav som ikke direkte omtaler saksbehandling etter andre lovverk, og stiller utrednings- og driftskrav av hensyn til miljøfaglige tema uten å koble dette til vurderinger som gjøres etter sektorlover, er rettskildene uklare og det er faglig uenighet om hvor langt hjemmelsgrunnlagene i plan- og bygningsloven §§ 11-9 nr. 6 og 8 og § 11-11 nr. 3 kan strekkes. Dette drøftes nærmere sammen med andre hjemmelsgrunnlag i kapittel 2.3.3.

Fortøyninger

Fortøyningsareal kan vises konkret i plankartet og angis med eget arealformål. For å gjøre dette, bør man ha god kjennskap til nødvendig utstrekning på fortøyningene. Alternativt åpnes det for at fortøyninger inngår i det generelle hovedformålet (plan- og bygningsloven § 11-7 punkt 6), og da ønskes gjerne en tekstlig begrensning på fortøyningenes utstrekning. Dette er en mer fleksibel løsning som bedre imøtekommer usikkerheten for innplassering av akvakulturanlegg og fortøyninger, enn å markere en sone i plankartet. Det kan like fullt være behov for noen begrensninger for å ikke komme i konflikt med andre interesser.

I dagens veileder gis det forslag til bestemmelse om dybdeanvisning. Ulempen med en generell dybdeanvisning, er at den ikke tar høyde for lokale batymetriske forskjeller, som vil virke inn på om kravet kan imøtegås, eller om det skaper tekniske problemer. Videre kan strenge og generelle meterkrav om fortøyninger, føre til at akvakulturanleggene ikke plasseres optimalt i forhold til sikkerhet og strømforhold. Dersom slike dybdekrav ikke er tilstrekkelig gjennomtenkt, kan man også havne i en situasjon der avsatte areal i realiteten ikke kan anvendes, uten dispensasjon fra planbestemmelsen.

Kommunene kan av hensyn til fiskeriinteresser, farleder og friluftinteresser ønske å styre hvor langt ut fortøyningen strekkes, men uten å sette konkrete arealavgrensninger. Fortøyningsbegrensningene bør gjøres ut ifra konkrete forhold og aktuelle interesser fortøyningen kan komme i konflikt med. Dersom man legger til rette for akvakultur eller utvidelse av akvakulturareal i nærheten av et fiskefelt

hvor fortøyninger bare til dels kan være til hinder for fisket, kan det være hensiktsmessig å presisere dette i bestemmelsene:

«Fortøyningene for akvakultur skal i minst mulig grad være til hinder for fisket.»

I enbruksområder for fiske (F) anbefaler Fiskeridirektoratet at det som et utgangspunkt ikke er tillatt med fortøyninger for akvakultur. Eventuelle unntak må avklares som en del av planprosessen/planvedtaket og fremgå i planbestemmelser (gjennom dispensasjon eller planendring i eksisterende planer). Fortøyninger inn mot farledsareal bør tilsvarende tilpasses de lokale forholdene og avklares med Kystverket som en del av planprosessen. Noen forslag til justeringer om fortøyninger er tatt inn i særvedlegget.

Rekkefølgebestemmelser:

Nåværende veileder kommer ikke inn på rekkefølgekrav i forbindelse med akvakultur. Gjennom vår kartlegging av planpraksis og innspillsmøter har det kommet frem at bruk av rekkefølgekrav er lite utviklet for sjøareal og at det er usikkert hvor langt hjemmelsgrunnlaget i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 4 strekker seg for sjøareal. Kapittel 2.3.3 ser noe på hjemmelsgrunnlaget sammen med andre rettslige problemstillinger. I det videre diskuteres det hvordan rekkefølgekrav kan være et nyttig planverktøy i akvakultursaker.

Dersom det er faglige gode grunner til at kommunen ikke vil tillate flere lokaliteter i området, kan rekkefølgekrav om opprettelse av nye lokaliteter tas i bruk. Hensikten med kravene er å sikre at nye lokaliteter ikke kan tas i bruk før andre dårlige lokaliteter er avviklet. Ved å sette bestemmelser om rekkefølge og eventuelt konkrete kriterier i forhold til akvakulturregisteret, tydeliggjør man intensjonen med avsettingen av arealene i planen. Det gir en lettleselig plan. Eksempel på en bestemmelse om dette kan være:

«Akvakulturanlegg ved Enkeneset (bestemmelsesområde #6) skal være avviklet når området VA222 tas i bruk.»

Bestemmelser som dette, med tydelig ordlyd vil vise andre aktører på jakt etter ledige lokaliteter, at det er knyttet vilkår til de konkrete arealene og at de dermed ikke reelt sett er tilgjengelige for søknad om klarering. For ytterligere tydelighet kan slike bestemmelser med fordel presisere at «avviklet» innebærer at lokaliteten er slettet i akvakulturregisteret.

I mange tilfeller er det miljøforhold som medfører behov for endring av lokaliteter og denne typen bestemmelser. Avviklingen av en lokalitet mot opprettelse av en ny, skal gi en form for «nullsumspill», og i beste fall bedre miljøforholdene ved at ny plassering er bedre egnet. Ettersom lukkede

merder og lavutslippsteknologi stadig er i utvikling og den typen teknologi er egnet i rolige indre farvann som gjerne flyttes i fra, kan man komme i en situasjon der aktører vil beholde lokaliteter som har vilkår om avvikling, fordi de ønsker å bruke en mer miljøvennlig lavutslippsteknologi. For slike tilfeller kunne det tenkes å bruke en kombinasjon av rekkefølgekrav og miljøkrav for å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av akvakulturområder.

Andre eksempler der rekkefølgekrav kan være hensiktsmessig, er bruk av midlertidig plassering av akvakultur i areal der det vil komme en framtidig brukskonflikt mellom akvakultur og annen bruk. Eksempelvis at arealet skal brukes til område for ny infrastruktur (vei, bro etc.), dumpingplass for masser, eller at utbygging av flyplass vil gjøre plassering av akvakultur til et sikkerhetsrisikoelement. I slike eller lignende tilfeller, kan det tenkes å bidra til effektiv arealbruk å tidsbegrense eksisterende eller nye akvakulturlokaliteter som er i/vil komme i konflikt med det aktuelle tiltaket, og knytte bestemmelser om fraflytting opp imot realisering av den andre konkrete aktiviteten. Store infrastrukturprosjekt kan være planavklart i lang tid før selve utbyggingen begynner, og det kan være usikkerhet om de faktisk blir bygget slik vedtatt plan viser. En bestemmelse kan for eksempel være:

«Midlertidig akvakultur (#3 og #4)

- a) Innenfor områdene #3 og #4 tillates akvakultur iht. bestemmelsen 5.3.18 på midlertidig basis.
- b) Akvakulturanleggene må være avviklet før ny flyplass på [navn på området] settes i drift.
- c) Etter at akvakulturanleggene er avviklet, skal områdene brukes iht. avsatte arealformål med tilhørende bestemmelser.»

Planteknisk vises arealformålet i plankartet, og et markert bestemmelsesområde (#1) avgrenser akvakulturaktiviteten. Fiskeridirektoratet anbefaler primært ikke slike virkemidler for tilrettelegging av akvakultur og stiller spørsmål ved hjemmelsgrunnlag for midlertidighet.

Krav om landstrøm:

Det er i den interkommunale planen for Tromsøregionen gitt følgende bestemmelse for alle nye akvakulturlokaliteter:

«Krav om etablering av landstrøm eller annen teknologi som gir tilsvarende (dokumentert) reduksjon i støyforurensning og CO₂-utslipp som landstrøm.»

⁸ Henvisningen viser til den generelle bestemmelsen om akvakultur i kommuneplanen.

Det har fra Fiskeridirektoratet vært stilt spørsmål ved om kommunene har hjemmel for å stille slike krav etter plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 4, jf. § 11-9 nr. 3, da det i Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 221 er presisert at «Det kan imidlertid ikke gis bestemmelser som pålegger opparbeiding eller som bestemmer energiform og energibærer». Et alternativ til ordlyden i Tromsøregionen er formuleringen i den interkommunale planen for Nordhordland:

«Ved regulering og iverksetting av nye tiltak (ink. oppdrettsanlegg) skal energieffektivisering og miljøvennleg energiforsyning nyttast (td. landstraum) når det er mogleg å få realisert.»

Det er problemstillinger som trenger nærmere avklaring og veiledning.

Andre punkter for eventuell oppfølging:

Fra fokusgruppen kom det spørsmål om akvakulturutstyr/-konstruksjoner som ligger i opplag/ikke er i bruk. Erfaringen i gruppen er at mange områder tas i bruk av oppdrettere for denne typen opplag uten at de er regulert til bruken. Det bes om nærmere avklaring om dette er forhold som bør avklares på KPA nivå, om det skal reguleres som opplagsområde eller akvakulturformål, eller om det er behov for å regulere det i det hele tatt. Fiskeridirektoratet ønsker en avklaring på om det for levendelagring av fisk (mellomlagring) som ikke regnes som akvakultur etter akvakulturloven, likevel skal ha akvakulturformål i arealplan. Relevant for dette er at Kystverket i deres skriftlige innspill har pekt på forslaget i NOU 2023: 23 om å endre det saklige virkeområdet til akvakulturloven slik at loven også omfatter levendelagring av villfanget fisk. Kystverket ønsker i lys av dette at veiledningen bør bygges opp slik at kommunenes behandling av levendelagringsanlegg blir mest mulig lik den behandlingen som gjøres av tradisjonelle akvakulturanlegg etter akvakulturlovgivningen.

2.2.11 Miljøtemaer og kulturminner

Miljøtemaene i det studerte materialet kommer gjerne opp i forhold til andre tema, se særlig under fiskeri og akvakultur i kapittel 2.2.8 og 2.2.9. Som vist i kapittel 2.2.8 brukes arealformålet natur i det kartlagte materialet, og det gis gjerne bestemmelser til slike områder. Det henvises ofte til annet regelverk som gjelder for naturmiljøet i bestemmelsene, men dette bør, tilsvarende som miljøbestemmelser for akvakulturformål, fortrinnsvis fastsettes som retningslinjer.

Restaurering av natur i sjø:

De siste årene har det blitt stadig større oppmerksomhet rundt restaurering av natur, og dette er et tema som bør løftes opp i framtidig veiledning. Miljødirektoratet definerer restaurering som «tiltak som bidrar til å gjenopprette økosystemer som er blitt forringet eller ødelagt». Miljødirektoratet har fremhevet at marin natur gjerne er påvirket på en stor skala, og ofte må gjøres på regional eller

nasjonalt nivå. Det er samtidig eksempler på lokale initiativ og pilotprosjekter på kommunenivå. Det er også opprett en tilskuddsordning der kommunene kan søke om tilskudd for naturrestaurering.⁹

I Oslo kommune har det for eksempel vært gjennomført et pilotprosjekt for re-etablering av ålegress i tre utvalgte testområder. NIVA har vært, og er fortsatt engasjert i prosjektet, og har blant annet utviklet en egen praktisk veileder for slik restaurering.¹⁰ Det kom noen svake positive resultater fra pilot-prosjektet, som ga et grunnlag for oppskalering og videreføring.¹¹ En særlig utfordring for ett av testområdene var at det var mye båttrafikk i området, og det ble blant annet parkert en husbåt over ett av områdene som senere sank, og bidro til at det ikke ble igjen noen utsatte planter. Dette illustrerer et behov for å beskytte test- og utsettingsområder mot tiltak/ferdsel som kan forhindre/skade restaureringen gjennom vern eller fastsette reguleringsplaner med bestemmelser. Det er også en del andre forskning- og pilotprosjekter offshore storskala produksjon av tare i Frøya kommune,¹² og utsetting av test-strukturer for vekst av tareskog i et samarbeid mellom Porsanger kommune og Havforskningsinstituttet, som i neste omgang vil kunne inngå i et prosjekt for restaurering av fjordområder som oppvekst- og gytefjord for lokale torskestammer.¹³

Restaurering av natur i sjø er samtidig noe nytt, og det er derfor et behov for å klargjøre i hvilken grad, og hvordan, plan- og bygningsloven og annet relevant lovverk (f.eks. akvakulturloven) hjemler og tilrettelegger for ulike restaureringstiltak i sjøarealer som er begrunnet i klima- og miljøhensyn, hvilke krav som gjelder for tiltakene og hvordan tiltakene kan beskyttes mot annen ferdsel/tiltak gjennom vern etter naturmangfoldloven, kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner med bestemmelser.¹⁴

Andre punkter for eventuell oppfølging:

Den uavklarte problemstillingen om kommunene har adgangen til å regulere fiskeri/marint vern og forby taretråling er allerede omtalt over i kapittel 2.2.8, og drøftes videre i kapittel 2.3.2.

⁹ <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2024/februar-2024/sok-om-tilskudd-til-naturrestaurering/>

¹⁰ <https://niva.brage.unit.no/niva-xmlui/bitstream/handle/11250/2977588/7693-2022%20high.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹¹ Se presentasjon av Justyna Krajczyk Blikset fra Bymiljøetaten i Oslo kommune fra Sjøplankonferansen 2023 som presenterer prosjektet og resultatene her: <https://vimeo.com/878329780/8f0848c411>

¹² <https://www.sintef.no/prosjekter/2021/seaweed-carbon-solutions-jip/>

¹³ Se noe informasjon om det pågående prosjektet (Porsangerfjorden 3.0) i disse lenkene:

<https://storymaps.arcgis.com/stories/a639af7191dd48e7bc548191ab20db40>

<https://www.porsanger.kommune.no/informasjonsmoete-om-porsangerfjorden-3-0.6502699-527770.html>

Prosjektet er en videreføring av en mulighetsstudie i prosjektet Porsangerfjorden 2.0 som kan leses her:

<https://www.hi.no/hi/nettrapporter/porsangerfjorden-2.0-final.docx>

¹⁴ Det er noe forskning på rettslige rammer for dette i norsk kontekst. Noe er forventet å bli publisert i juni 2024 i artikkelen “Regulatory benefits and bottlenecks for CDR through kelp cultivation in Norwegian waters.” av Kathrine Broch Hauge og Anna Aamo ved Nordisk institutt for sjørett.

En tilbakevendende problemstilling, som Fiskeridirektoratet har pekt på i innspillsmøte, er å tydeliggjøre hvordan gyte- og oppvekstområder for viltlevende marine ressurser kan beskyttes mot skadelige aktiviteter. For å sikre et rettslig vern mot slik aktivitet, må området settes av med arealformålet fiskeri (plan- og byingsloven § 11-7 nr. 6), med tilhørende bestemmelse som klargjør bruken av området. Om området settes av som hensynssone etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c kan det bare gis retningslinjer som ikke er juridisk bindende. Dette kunne med fordel kommet tydeligere fram i *Sjøområdeveilederen*.

I hensynssoner etter bokstav c er det samtidig adgang til å sette juridisk bindende bestemmelser for randsoner til nasjonalparker og landskapsvernområder, men planpraksis viser at kommuner fastsetter bestemmelser som ikke er i slike randsoner. Adgangen til å fastsette bestemmelser i bokstav c er omtalt i *Sjøområdeveilederen* (s. 84), men kunne kanskje vært gjort tydeligere på andre måter. En mulighet er å legge inn et forslag til retningslinje til områder som ikke ligger i randsoner i veilederen. En slik retningslinje kan for eksempel ha følgende ordlyd (gjengivelse av formulering Fiskeridirektoratet har spill inn i konkret sak):

«Det skal ikke tillates tiltak som virker skadelig på naturmangfoldet.»

Det kan også vurderes om det legges inn forslag til bestemmelser om naturområder, men det vil da stå sentralt å utforme bestemmelser som kommunene kan følge opp og ikke er preget av utfordrende skjønnsmessige formuleringer det er vanskelig å tolke (f.eks. at et tiltak ikke kan tillates om det kan «forringe» marine naturtypers verdi eller funksjon, da dette vil basere seg på faglige og skjønnsmessige vurderinger).

2.3 Rekkevidde av planbestemmelser og ev. behov for klargjøring/endring i lovverk

2.3.1 Introduksjon

Kapittel 2.2 har pekt på klarhet og uenighet rundt rekkevidden til enkelte vilkårshjemler i plan- og bygningsloven som det ses nærmere på i dette kapitlet. Kapittel 2.3.2 ser på hjemmelsgrunnlaget for forbud mot tarehøsting (og annet fiske) i planer, og noen tilhørende prinsipielle problemstillinger i den forbindelse. Kapittel 2.3.3 drøfter deretter hjemmelsgrunnlag for hovedtyper av miljøkrav og rekkefølgebestemmelser fastsatt for akvakultur, og ser dette i sammenheng med bruk av reguleringsplan for akvakultur. Kapittel 2.3.4 oppsummerer og lister opp identifiserte behov for klargjøring eller endring av lovverk. Kapitlet tar for seg omfattende rettslige problemstillinger. Gjennomgangen vil derfor først og fremst gi noen overordnede rettslige betraktninger og bygge videre på annen litteratur, som vil gi et grunnlag for videre analyse og diskusjon.

2.3.2 Forbud mot tarehøsting (og fiske generelt):

Som vist i kapittel 2.2.8 er det eksempler på kommuner som har gitt bestemmelser der fiske og taretråling forbys, men at dette er bestemmelser Fiskeridirektoratet mener kommunene ikke har hjemmel for å fastsette. Relevant hjemmelsgrunnlag er plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 3 som åpner for at kommunene i «nødvendig utstrekning» kan gi bestemmelser om «bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn.» Den nåværende *Sjøområdeveilederen* viser til at ordlyden «bruk og vern» er vid og «åpner for at kommunene ut fra vernehensyn kan gi bestemmelser om forbud mot tarehøsting i et konkret område, så lenge kommunene har et saklig behov og bestemmelsene er innenfor lovens formål.» *Sjøarealrundskrivet* omtaler ikke spørsmålet direkte, men har vist til en artikkel fra tidligere stipendiat (nå postdoktor) ved Universitetet i Bergen, Siv Elen Årskog Vedvik (2016)¹⁵ som behandler problemstillingen.

Vedvik gjør en grundig rettslig analyse av hjemmelsgrunnlaget, og konkluderer med at det er hjemmel for å vedta forbud mot framtidig tarehøsting, at vedtak av en plan som forbyr tarehøsting ikke vil kunne stanse tarehøsting etter en forskrift som allerede har åpnet for tarehøsting i området, men at kommunene likevel må kunne fastsette slike bestemmelser dersom de har kompetanse til å «stenge» visse områder. Det er imidlertid en del sentrale rettslige og prinsipielle problemstillinger som ikke er drøftet i artikkelen. I det videre vil noen av disse momentene belyses.

Som vist over er bestemmelsens ordlyd vid, og forarbeidene er knappe og gir liten veiledning. Dette var en ny bestemmelse som kom inn ved vedtagelsen av ny plan- og bygningslov i 2008. Ingunn Myklebust vurderer i Karnov lovkommentarer¹⁶ at bestemmelsen neppe er ment å åpne for alle former for vilkår så lenge det er i vannflate, vannsøyle og havbunn. Hun mener videre at forarbeider og lovhistorikk ikke taler for at kommunene skulle ha så stor makt, men «berre meinte å lovfeste kommunen sitt høve til tredimensjonal styring av sjøarealet, (...)», og viser også til at kommunene skal være varsomme med å gi bestemmelser der myndighet er lagt til sektormyndigheter i annen lovgivning, med henvisning til Ot. prp nr. 32 (2007–2008) s. 223.

Vedvik vektlegger i sin analyse at det ut fra lovens system og formål kan slås fast at det etter bestemmelsen kan gis bestemmelser om all «bruk» som faller inn under lovens alminnelige tiltaksdefinisjon i § 1-6, noe som i alle fall omfatter aktiviteter som har karakter av «virksomhet» og som vil være til «vesentleg ulempe for gjennomføring av planen.» Videre viser hun hvordan tarehøsting er en næringsaktivitet, og at det «klart nok» er en aktivitet som kan ha konsekvenser for annen bruk, utnyttelse og vern av et område. En første svakhet ved analysen er imidlertid at Vedvik

¹⁵ Vedvik (2016).

¹⁶ Myklebust (2024).

ikke diskuterer hva «regulering» i en fiskerikontekst innebærer, og heller ikke går inn på spørsmålet om hvor langt en kommune kan gå i å bruke bestemmelser til å regulere aktiviteter.

I fiskeriforvaltningssammenheng er fastsetting av fiske i visse områder en type regulering, da havressurslova bygger på et forvaltningsprinsipp som innebærer at all høsting av levende marine ressurser er tillatt med mindre det er forbudt/regulert (og et utgangspunkt om at det kan fiskes i alle sjøareal), og en allemannsrett som står sterkt i norsk rett. Som Vedvik nevner omfattes kommersiell tarehøsting av deltakerloven og kravet om ervervstillatelse etter deltakerloven § 4,¹⁷ men det er i fortsettelsen viktig å fremheve at mens deltakerloven regulerer retten til å høste, er det havressurslova som regulerer hvordan den kommersielle driften skal foregå. Det gis med andre ord regler etter havressurslova som innskrenker noe som i utgangspunktet er lov, og som får virkning for driftsforhold hos de kommersielle aktørene. Det gis for eksempel ulike midlertidig og mer permanente forbud mot fiske for en lang rekke arter innenfor bestemte arealer.¹⁸ Forskriften om tang og tare er for eksempel hjemlet i havressurslova § 16, som ligger i kapittel 4 om gjennomføring av høstingen (forskriften er også hjemlet i § 36 som hjemler rapporteringsplikter). Selv om det gis en rekke bestemmelser som innebærer arealregulering etter havressurslova, er det like fullt regulering av en næringsvirksomhet som krever kunnskap om hvor og hvordan fisket kan foregå, for eksempel om hvilke redskaper som kan tillates ut fra påvirkning på omgivelsene.

En annen svakhet er at Vedvik i diskusjonen om fiskerimyndighetens kompetanse til å tillate tarehøsting er til hinder for at kommunene kan ha kompetanse til å vedta forbud mot høsting i kommuneplanen, bygger noe av sin konklusjon på uttalelser i rundskriv T-4/96 (fra 1996), og fra Planlovutvalget i NOU 2003: 14 punkt. 7.16.5. Hun leser for eksempel uttalelsen referert til fra Planlovutvalget som et ønske om å «styrke kommunane sitt grunnlag for å «styre» tarehaustinga, ved å få inn i regelverket at løyve til tarehausting, på same måte som konsesjon til etablering av akvakultur, må vere i samsvar med plan.» Hun viser til slutt at til at vedtagelsen av plan- og bygningsloven og havressurslova ikke gjør grep for å bedre samordning av kompetansen når det gjelder tarehøsting, og at kommunene fortsatt har:

«kompetanse til å vedta arealformål og føresegner som stenger for tarehausting, og fiskeristyresmaktene har kompetanse til å vedta forskrifter som gir løyve. Så lenge løyve er i strid med plan, og det ikkje er gitt dispensasjon frå planen, kan det likevel ikkje brukast.»

¹⁷ Det er imidlertid ikke helt klart om departementet fortsatt ikke praktiserer deltakerloven ved høsting av tang og tare. Dette ble gjort i årene etter vedtagelsen av havressurslova, i påvente av en bredere gjennomgang av om etablerte aktører burde få unntak fra nasjonalitetskravet eller aktivitetskravet i deltakerloven. Noen forskriftsendringer foreslått i et høringsnotat i 2015 er fortsatt ikke gjennomført, se mer her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/71c434fbaabd4c6981a5b6ea0d91b6c2/horingsnotat-deltakelse-tang-og-tare.pdf>

¹⁸ Se for eksempel Skrove mfl. (2023B) for en gjennomgang av ulike arealreguleringer som gjelder for kommersielle fiskerier.

Det som ikke diskuteres i kapittel 4 av artikkelen er imidlertid den speilvendning som ble gjort for tang og tareressurser da de ble overført fra lov om undersjøiske forekomster, til havressurslova, ved vedtagelsen av havressurslova i 2008. Uttalensene fra planlovutvalget bygger derfor på et annet rettslig utgangspunkt der verken forvaltningsprinsippet som ble etablert i havressurslova omfattet tang og tare, og deltagelse i virksomheten ikke var regulert gjennom tillatelsessystemet i deltakerloven. Da tang og tare kom inn i havressurslova fikk også staten et *forvalteransvar* for ressursene, da dette er ressurser som «ligg til fellesskapet i Noreg», jf. havressurslova § 2, mens tang og tare før dette tilhørte staten, jf. lov om undersjøiske forekomster § 2. Staten forvalter i dagens rettstilstand tang og tare på lik linje med andre viltlevende marine ressurser ut fra formålsparagrafen og de prinsippene som ligger i havressurslova §§ 1 og 7.

Dersom det likevel skulle være slik at den spesielle lovhistorikken og den stedbundne karakteren til taretråling skulle tale for at Vedvik sin forståelse er riktig rettsoppfatning, bør det i så fall klargjøres i lovverket at dette bare gjelder tang og tare. Havressurslova skiller ikke mellom typer av ressurser (selv om ulike ressurser vil bli regulert forskjellig ut fra særegne forhold), så om det er hjemmel for å forby en form for kommersiell høsting i kommunens sjøarealer, bør det i så fall komme klart fram av regelverket at dette ikke omfatter alle typer viltlevende marine ressurser. Det er vanskelig å se for seg at lovgiver har ment at kommuner skal ha myndighet til å regulere *hvor* det kan tillates *enhver form* for kommersielt fiske og høsting i sjøarealene når det kan argumenteres for at det er «virksomhet» som vil være til «vesentlig ulempe» for en gjennomføring av en plan, selv om planen i seg selv skulle ha saklige behov og være innenfor plan- og bygningslovens formål.

I forlengelsen av dette er et siste moment Vedvik kunne ha trukket inn i analysen at Fiskerimyndighetene ikke har hjemmel for å kontrollere om fiskefartøy overholder forbudsbestemmelser etter plan- og bygningsloven, jf. kontrollansvaret gitt i havressurslova § 44. I og med at aktivitetene skjer på havet, er det vanskelig å se at kommunene har forutsetninger for å kontrollere om fartøy fisker ulovlig i kommunale forbudssoner. Dette er også argumenter som taler for at lovgiver ikke har ment å gi kommunene reguleringsmyndighet over fiskerivirksomhet, noe et forbud mot visse former for fiske og høsting for alle praktiske formål innebærer.

Vårt poeng her er ikke å konkludere, men å vise at spørsmålet om kommunene kan forby tarehøsting (og annet fiske) ikke er rett fram og har mange rettslige og viktige prinsipielle sider ved seg som bør utredes og lede til felles lovforståelse fra myndighetene. Dette gjelder også spørsmålet om kommunene har hjemmel til å vedta slike bestemmelser i områder der det ikke er fastsatt forskrifter om høsting av tang og tare, jf. vedtak fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i innsigelsessak for Roan kommune datert 7. juni 20016. Som Vedvik (2016) er inne på er det en svakhet at samordning mellom kommunenes planmyndighet og fiskerimyndighetene ikke var et tema i forbindelse med vedtagelsen av plan- og bygningsloven og havressurslova. Vi tror det derfor

vil være fornuftig å sette i gang en lovprosess som utreder og samordner plan- og bygningsloven og havressurslova på dette området. *Sjøområdeveilederen* og *Sjøarealrundskrivet* må oppdateres ut fra resultatene fra en slik mulig prosess.

Både statlige myndigheter og kommunene har et felles ansvar for å finne fram til gode løsninger til det beste for samfunnet, men det kommer også frem med jevne mellomrom at fiskerimyndighetene har et betydelig potensial for å forvalte de mer stedbundne og lokale ressursene som ikke er kvoteregulerte bedre, samt sette av mer ressurser til lokal økosystembasert forvaltning¹⁹. Det er i den sammenheng viktig å understreke at plan- og bygningsloven gir kommunene hjemmel for å synliggjøre viktige naturverdier i plan og gi bestemmelser som kan bidra til beskyttelse av verdiene, og at kommunene kan ta initiativ til samarbeid med andre aktører om dette. Her er for eksempel Fiskeridirektoratets pilotprosjekt for regional ressursforvaltning (med Andfjorden, Vågsfjorden og Solbergfjorden som case) som nylig er avsluttet (startet opp i 2021)²⁰, og samarbeidet mellom HI og Porsanger kommune omtalt i kapittel 2.2.11, gode eksempler som kan tjene som inspirasjon.

2.3.3 Miljøbestemmelser, reguleringsplan for akvakultur og rekkefølgebestemmelser akvakultur

Miljøkrav ved drift av akvakultur

Vår kartlegging av planpraksis viser flere eksempler på miljø- og rekkefølgebestemmelser for akvakultur, og at det er noen typer av bestemmelsene der hjemmelsgrunnlaget er uklart. I kapittel 2.2.10 er det for eksempel vist til krav om resipientovervåking av svært viktige naturtyper, mens det i kapittel 2.1.8 er vist til krav om at nye akvakulturanlegg skal være rømningssikre og ikke slippe ut egg eller frittsvømmende stadier av lakselus og krav om en rensegrad på 70-80 % av finpartikulært materiale (slam).

Det er flere relevante hjemmelsgrunnlag for slike bestemmelser. Den mest diskuterte er den generelle vilkårsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 11-9 første ledd nr. 6 der kommuner er gitt myndighet til å fastsette krav om «miljøkvalitet». I *Sjøområdeveilederen* heter det at slike «krav skal være overordnet og ikke ha form av konkrete bestemmelser om drift og teknologiske innretninger på det enkelte akvakulturanlegg.» *Sjøarealrundskrivet* fremhever videre at kommunene «bør være svært tilbakeholdne med å sette vilkår for akvakulturregelverk som reguleres av annet sektorlovverk, i sine arealplaner.»

¹⁹ Se senest rapport om vurdering av samlet påvirkning i Oslofjorden fra HI. Rapporten tar riktignok for seg alle former for påvirkning, men peker også på fiskeritutfordringer. <https://hi.no/hi/nettrapporter/rapport-fra-havforskningen-2024-15>

²⁰ Det ligger per nå ikke ute noe mer informasjon på nett om pilot-prosjektet ut over invitasjoner til dialogmøter om kystnære bestander: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2023/dialogmote-om-kystnaere-lokale-fiskebestander>

I Myklebust (2021) vurderer Ingunn Myklebust at formuleringen i rundskrivet kan være en tjenlig rettesnor for kommunene etter å ha diskutert ulike hjemmelsgrunnlag for å stille miljøkrav. Hun vurderer at plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 3 ikke kan ha vært ment å være hjemmel for å utarbeide materielle normer for styring. Hun finner det imidlertid mer uklart hvor langt § 11-9 nr. 6 går²¹. Hun peker på den ene siden på at hjemmelen ut fra ordlyden omfatter miljøkrav i «samband med alle arealbruksforemåla i kommuneplanen sin arealdel» inkludert akvakultur, og at det er klart at vilkår om vannkvalitet er klart innenfor rammene av bestemmelsen. Hun peker videre på at ordlyden kan tenkes å omfatte andre former for «miljøkvalitet», herunder forebygging av risiko for genetisk risiko ved rømming, lakselus eller utstyrsteknologi. På den andre siden stiller hun spørsmål ved om loven kan tas på ordet, eller om den må tolkes innskrenkende sett opp mot den kompetansen akvakulturmyndighetene har til å regulere akvakulturdrift.

Det er også vår vurdering at dette er et sentralt spørsmål, og som Myklebust peker på i Karnov lovkommentar²² må avgjøres konkret hvilke miljøkrav kommunen kan stille etter bestemmelsen, og i tråd med rådende normer for kompetansefordeling mellom kommune og sektormyndigheter som ligger til grunn for de mer detaljerte vilkårshjemlene i §§ 11-10, 11-11 og 12-7. Til § 12-7 nr 9 om særlige drifts og skjøtselstiltak innenfor bruk og vern av sjøareal understrekes det i forarbeidene at:

«Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å regulere drift og utøvelse av næringsvirksomhet generelt, og spesielt ikke der næringsvirksomheten er regulert i annen lovgivning og sektorbaserte systemer, slik tilfellet er for f.eks. innenfor akvakulturnæringen eller landbruksnæringen, herunder skogbruk og reindrift²³.»

Et annet poeng i Myklebust (2021) er at den nye regelen som kom inn i § 11-11 nr. 7, og som gir kommunene hjemmel for å skille mellom arter av oppdrett i plan, også er et moment i lovtolkningen av samspillet mellom overordnet planlegging og lokalitetsklarering etter akvakulturloven²⁴. Ut fra en samlet vurdering av rettskildene kommer hun til at kommunene ved vage vilkårshjemler, i mangel av klare holdepunkter, ikke skal gå inn på for detaljert styring på lokalitetsnivå der myndighet er lagt til sektormyndigheter. Hun viser samtidig til kravet om samarbeid i styring av arealbruk med flere involverte myndigheter.

Svein Kornerud kommer til en noe motsatt konklusjon i Kornerud (2020) ut fra en mer prinsipiell og generell analyse av rettskildene. Vi vil ikke gå grundig inn på hans argumenter, men han tar § 11-

²¹ Dette er også konklusjonen i Myklebust (2018).

²² Myklebust (2024).

²³ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 234.

²⁴ I Myklebust (2018) peker hun på at den positivrettslige karakteren til § 11-11 nr. 7 gjør det nærliggende å anse den som *lex specialis* for miljøkrav rettet mot drift av akvakultur, og at en vid tolkning av hva som er lovlig miljøkrav vil gjøre denne regelen overflødig. Men hun uttaler samtidig at løsningen «neppe er opplagt, og kan verke for mye tilbakeskuande, og kanskje lite framtidsetta.»

9 nr. 6 på ordet, og bygger mye av argumentasjonen på at det ut fra retts- og forvaltningspraksis ikke lengre gjelder et spesialistprinsipp for natur- og miljøhensyn. Med andre ord, kommunene kan fastsette miljøkrav i arealplan og reguleringsplan selv om dette vil gripe inn i sektormyndighetenes kompetanse. Han viser her blant annet til Rt. 1993 s. 528, en dom fra Hålogaland lagmannsrett fra 2014²⁵, og til betydningen av Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven.

I Rt. 1993 s. 528 kom Høyesterett fram til at trafikkstøy var et lovlig hensyn i vurderingen av om det skulle gis utslippstillatelse etter forurensningsloven til et pukkverk, da dette var hensyn som hadde betydning på tvers av forvaltningssektorer. Kornerud drøfter imidlertid ikke betydningen av dommen i relasjon til adgangen til å stille akvakulturspesifikke miljøkrav konkret. Dommen gjaldt også spørsmålet om forurensningshensyn var et lovlig hensyn å ta i en skjønnsmessig vurdering av om en utslippstillatelse skulle gis eller ikke, og ikke tolkningen av en materiell kompetansebestemmelse til å gi vilkår som regulerer driften i konsesjonsbelagt virksomhet. Han tolker videre dommen fra Hålogaland lagmannsrett dit at det «ikke gjelder et spesialistprinsipp for hensyn etter forurensningsloven slik den nyttes i akvakultursaker», men her er det grunn til å merke seg at Hålogaland lagmannsrett uttrykte at det ikke gjelder «noe strengt spesialistprinsipp.» Spørsmålet må altså vurderes konkret for de miljøkrav og sektor det er tale om.

Han peker videre på at det ikke er et absolutt og skarpt skille mellom miljøkrav som gjelder arealfastsetting, og de som har virkning for driftsforhold, men at miljøkrav som fastsettes etter § 11-9 nr. 6 kan ha virkning for driften. Han trekker fram krav til støy og lyspåvirkning, men drøfter ikke eksempler på akvakulturdriftsspesifikke krav eller hvordan man skal forstå «grenseverdi for tillatt forurensing og andre krav til miljøkvalitet» i akvakultursammenheng, selv om han stiller spørsmål ved om fastsetting av biomasse i den videre utviklingen vil kunne komme til å være vilkår som går inn under bestemmelsen. Analysen burde ha hatt mer slik konkret diskusjon og en vurdering opp mot de delene av forarbeidene som peker på at kommunene for eksempel skal være varsomme med å «gi utfyllende bestemmelser der myndigheten er lagt til sektormyndighet gjennom sektorlovgivning. Slike bestemmelser må tas opp særskilt med sektormyndigheten».²⁶

Et siste moment for lovtolkningen som kan nevnes er spørsmålet om hvordan miljøbestemmelsene kan kontrolleres og håndheves. Som for fiskeriregulering er det et spørsmål om kommunene faktisk kan kontrollere og følge opp miljøkrav fastsatt etter plan- og bygningsloven, når akvakulturmyndighetenes kontrollhemler er fastsatt etter annet lovverk.

²⁵ LH-2014-81013.

²⁶ Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 223.

Samlet sett er det vår oppfatning at § 11-9 nr. 6 (og § 11-11 nr. 3) må tolkes innskrenkende slik at kommunene som utgangspunkt ikke kan fastsette akvakulturdriftsspesifikke miljøkrav, men at lovgiver med fordel kunne ha klargjort hjemmelsgrunnlaget og kommunenes planlegging i lys av akvakulturforvaltningen mer generelt, og at spørsmålet uansett må vurderes konkret i den enkelte sak. Dette henger også sammen med et behov for en mer overordnet og prinsipiell klargjøring av samvirket mellom plan- og bygningsloven med tanke på utredningskrav, jf. Eriksen mfl. (2023) og kapittel 4 i denne rapporten.

Krav om utredning av konsekvenser og bruk av reguleringsplan for akvakultur

Om fastsettelse av miljøkrav velges som en løsning for å avsette et areal til akvakultur i det store og hele dersom det er usikkerhet om miljøvirkninger fra akvakultur til det omkringliggende miljø, kan kommunene alternativt stille et plankrav med krav til videre utredning av konkrete tema. I Eriksen mfl. (2023) trekkes det opp et skille mellom krav til selve driften og krav til utredning av konsekvenser, og det vises til eksempler på utredningskrav fra planpraksis i samme rapport. Blant annet er det i en kommune stilt krav til forundersøkelse i form av ett års strømmålinger før akvakultur kan etableres, mens en annen kommune båndla et areal etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav d og la ned midlertidig bygg- og deleforbud i påvente av utredning av akvakultur sin påvirkning på villaks i arealet. Samme rapport drøftet ikke hjemmelsgrunnlaget for slike utredningskrav.

Det er i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 8 åpnet for at kommunene kan vedta bestemmelser om «forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid, herunder bestemmelser om miljøoppfølging og – overvåking.» Ut fra forarbeidene fremgår det at intensjonen er å følge opp og overvåke virkningene av en plan, og at bestemmelsen «først og fremst er rettet mot påfølgende reguleringsplanlegging, uavhengig av om dette er planer som skal utredes i henhold til § 4-2 eller ikke.»²⁷ Ordlyden og lovens system taler for at dette gjelder utredning i forbindelse med reguleringsplan, jf. § 11-9 nr. 1, og dette støttes av Myklebust i Karnov lovkommentarer²⁸. Forarbeidene kan samtidig tolkes dit at det kan være et visst rom for å fastsette krav utenom reguleringsplanprosess (jf. formuleringen «først og fremst»). Det kan tenkes at det kan være hensiktsmessig å stille et krav om en forundersøkelse før et tiltak kan etableres, der det kan framstå som unødvendig og ineffektiv bruk av ressurser å ta dette som en del av en reguleringsplanprosess. Dette er et spørsmål som kan utredes videre.

²⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 222.

²⁸ Myklebust (2024).

Utredning gjennom et plankrav har uansett flere gode grunner for seg da kapittel 12 i plan- og bygningsloven oppstiller prosessuelle krav som sikrer grundig saksbehandling, medvirkning og klagerett for berørte aktører. Som vist over kan det stilles krav til reguleringsplan for å få utredet særlige forhold ved et akvakulturområde. Fiskeridirektoratet har blant annet tatt til orde for at tema som gjelder «teknisk kompleksitet» og ikke gjøres som en del av saksbehandlingen i forbindelse med akvakulturtillatelser, for eksempel rassikring og flysikkerhet, kan være relevante for reguleringsplan²⁹. Direktoratet vurderer samtidig at typiske interessekonflikter, eller det som omtales som «strategisk kompleksitet» (interessekonflikter), bør tas på overordnet kommuneplannivå³⁰. Kommunen kan også ha plikt til å utarbeide reguleringsplan i visse tilfeller, for eksempel der det er tiltak som kan få vesentlig betydning for miljø- og samfunn, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd første punktum.

Det kan som påpekt i Eriksen mfl. (2023) også stilles spørsmål ved hvor godt behandlingen av søknad om akvakulturtilatelser/lokalitetsklareringen sikrer miljø- og fellesinteresser (friluftsliv) og om berørte aktørers rettsikkerhet ivaretas på en god nok måte. Dette er samtidig spørsmål som heller ikke kan ses uten sammenheng med noen av de problematiske sidene ved bruk av reguleringsplan som fremheves på s. 69 i samme rapport. Vi kan derfor slutte oss til anbefalingen i Eriksen mfl. (2023) om at dette er spørsmål som bør utredes videre, og løses gjennom lovendring, og at hovedformålet må være å sikre effektiv saksbehandling og unødig dobbelutredning av relevante tema. Vi antar dette vil være spørsmål som både blir en del av revisjon av KU-forskriften og oppfølgingen av NOU 2023: 23.

Rekkefølgebestemmelser alene eller sammen med miljøkrav

Kapittel 2.1.8 og 2.2.10 har avdekket flere eksempler på bruk av rekkefølgebestemmelser i forbindelse med akvakultur. En kommune har for eksempel stilt krav om at en konkret lokalitet må være avviklet før en annen lokalitet tas i bruk, mens det i en annen kommune er vedtatt en bestemmelse om at det tillates akvakultur på midlertidig basis i påvente av at en ny flyplass settes i drift. For sistnevnte var det et krav om at akvakulturanlegget måtte avvikles før flyplassen settes i drift. Til slutt løfter vi i samme kapittel opp muligheten for å bruke rekkefølgekrav i kombinasjon med miljøkrav for et akvakulturareal som har fått vilkår om avvikling. For at området likevel skal kunne brukes videre til akvakultur, er det mulig å se for seg en slags rekkefølgebestemmelse om at området kan ligge i bero og «åpnes» for akvakultur igjen dersom det kan tas i bruk en akseptabel miljøvennlig teknologi.

²⁹ Innspill fra Fiskeridirektoratet til kartleggingen i Eriksen mfl. (2023).

³⁰ Eriksen mfl. (2023).

De to sistnevnte eksemplene reiser noe andre problemstillinger som er diskutert både i kapittel 2.2.10 og om miljøkrav over i dette kapittelet, da den ene gjelder adgangen til å tidsbegrense en lokalitet for akvakultur, og det andre også kommer inn på adgangen til å stille driftskrav (krav til teknologi). Det er samtidig viktig å understreke at tidsbegrensning her vil være noe annet enn å sette en tidsbegrensning ut fra andre hensyn, for eksempel det å «teste ut» om lokaliteten tåler drift.

Relevant hjemmel for rekkefølgekrav er § 11-9 nr. 4 som slår fast at kommunen kan vedta bestemmelser om «rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen.» Forarbeidene utdyper ikke noe særlig mer enn dette, men har en historikk og utforming som er rettet mot utbygging på land. Som vist i Eriksen mfl. (2023) er det samtidig eksempler på bestemmelser om at aktiviteter i sjø først kan tillates før en farled er flyttet. Dette er en type krav som vil falle inn under teknisk infrastruktur for sjøareal. Spørsmålet om § 11-9 nr. 4 kan hjemle midlertidig akvakultur (en form for tidsbegrensning) i påvente av annen bruk, eller å la et areal ligge i bero med en bestemmelse om at akvakultur senere kan bli aktuelt dersom visse miljøkrav er oppfylt, er trolig tvilsomt. Kystverket har i innspill til oppdraget pekt på at plan- og bygningsloven ikke har bestemmelser om rekkefølgekrav som er tilpasset forholdene i sjø, i motsetning til det som gjelder på land. Det bør utredes videre hvilke muligheter rekkefølgekrav i sjø kan gi for å sikre bedre og mer effektiv utnyttelse av arealene, og hvordan dette eventuelt må følges opp med lovendring.

2.3.4 Oppsummert: Rettslige vurderinger og avklaringsbehov

- Spørsmålet om kommunene har hjemmel for å sette forbud mot tarehøsting (og andre typer fiskeri) er ikke rett fram rettslig og prinsipielt og kan tolkes ulikt. Det bør igangsettes en lovprosess som utreder og samordner plan- og bygningslova og havressurslova, slik at spørsmålet kan få en avklaring. *Sjøområdeveilederen* og *Sjøarealrundskrivet* bør oppdateres ut fra en slik prosess.
- Det bør klargjøres i lovverket hvor langt kommunene kan gå i å stille miljøkrav til driften av akvakultur, men veiledningen i *Sjøområdeveilederen* kan videreføres slik den er formulert i dag.
- Kommunene kan fastsette krav om reguleringsplan ved akvakultur for å utrede forhold det kan være usikkerhet om i arealet. Dette bør være konkrete forhold som i liten grad utredes som en del av behandlingen av akvakulturtillatelse etter akvakulturloven, men det må legges opp til en koordinering av behandlingen av reguleringsplan og akvakulturtillatelse.
- Det bør utredes og komme inn hjemmel for å fastsette rekkefølgebestemmelser der akvakulturareal kan brukes til akvakultur inntil et annet tiltak/areaformål kommer på plass. *Sjøområdeveilederen* og *Sjøarealrundskrivet* bør oppdateres ut fra en slik prosess.

- Det bør gjøres en mer samlet og prinsipiell utredning av forholdet mellom akvakulturforvaltningen og planlegging etter plan- og bygningsloven for utredning av konsekvenser på ulike nivå i begge systemer, som en del av en revisjon av KU-regelverket, jf. konklusjonen i Eriksen mfl. (2023)³¹.

2.4 Oppsummering anbefalinger del 1

2.4.1 Overordnede anbefalinger

Kapittel 2.2.1 og 2.2.2 har som vist tatt for seg noen mer overordnede og tverrtematiske problemstillinger. Hovedfunnene og anbefalingene kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Det er behov for en egen veileder for planlegging i sjø.
- Det er behov for oppdatering og forbedring av veilederen, men det er også kommet innspill om en total gjennomgang av innhold og struktur. Kystverket har allerede kommet med omfattende innspill til videreutvikling av veiledningen og Fiskeridirektoratet ønsker å bidra med mer detaljerte oppdateringer av *Sjøområdeveilederen*.
- Veilederen bør ikke gjenta generelle råd som fremgår av annen systemveiledning fra KDD eller spesialisert veiledning fra sektormyndigheter. Større bruk av lenking/referering til sektorvis veiledning bør vurderes.
- Veilederen bør være praktisk rettet og vise eksempler på bruk av arealformål, planbestemmelser og kart for ulike tema, men den kan gjerne vise hvordan kommuner kan bruke kunnskap for utvalgte tema som ikke alltid er så lett tilgjengelig i databaser og annen veiledning (se også mer om dette i kapittel 3.3.8).
- Veiledningen bør utforske og veilede om hvilket handlingsrom det er innenfor gjeldende regelverk, f.eks. om muligheter for bruk av rekkefølgekrav i sjø (som er lite tilpasset forholdene i sjø i dag).
- Kartframstillinger kan generelt bli bedre (også hvordan karteksempler er vist i veilederen).
- Veilederen bør fremheve at formålet med planleggingen er å fastsette framtidig arealbruk, og at dette er mer enn å kartlegge nåværende bruk og opprettholde den tradisjonelle bruken. I dette ligger det også at bruk av hovedformål bør unngås for å sikre gode arealavklaringer.
- Tema som miljømessig bærekraft og klimautfordringer kan med fordel formuleres som mer forpliktende krav i juridisk bindende bestemmelser.
- Det er behov for bedre veiledning om bruk av kystkontur og detaljeringsgrad i plankart.

³¹ Se også en drøftelse av muligheten for å se på arealplanen etter plan- og bygningsloven og lokalitetsklarering etter akvakulturloven som en samlet, eller integrert prosess, i Hauge mfl. (2023).

2.4.2 Tematiske anbefalinger

Kapittel 2.2.3 til 2.2.11 har gjennomgått tematisk vurdering av behov for oppdateringer av arealformål, hensynssoner og bruk av planbestemmelser og pekt på forbedringspunkter i *Sjøområdeveilederen*. Tabell 2 oppsummerer hovedfunn og anbefalinger for temaene: 1) Forsvarets interesser, 2) Havner og sjøtrafikk, 3) Industri, deponi og råstoffutvinning, 4) Samfunnsikkerhet og energianlegg og 5) Flysikkerhet.

Tabell 3 oppsummerer hovedfunn og anbefalinger for temaene 1) Fiskeri, 2) Samiske interesser og reindrift, 3) Akvakultur og 4) Naturmangfold.

Tabell 2 Oppsummering av hovedfunn og anbefalinger/forslag til oppdatering *Sjøområdeveileder* og videreutvikling av veiledning for noen utvalgte temaer

Tema	Bruk av areaformål/hensynsoner/plankart mv.	Bruk av bestemmelser/plankrav	Andre anbefalinger/oppfølgingspunkter
Forsvaret sine interesser	Viktig å skille forbudssoner som skyte- og øvingsfelt i sjø og militære forbudsområder som hhv. hensynssone (pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a og båndlegging etter annet lovverk (pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav d)).	Det må avklares i forkant av planvedtak om det kan tillates annen aktivitet i skyte- og øvingsfelt. Hva som kan tillates må reflekteres i bestemmelser. Veileder bør ha forslag til bestemmelser som presiserer areal avsatt til hhv. skyte- og øvingsfelt og som er militære forbudsområder, se forslag til formuleringer i kapittel 2.2.3.	Forsvarsbygg må involveres tidlig i planprosessene. Forslag om å få Forsvarets interesser inn som eget tema i KU/ROS-analyse. Vurdere å ta inn kart som viser alle Forsvarets interesser, se eksempel i kapittel 2.2.3.
Havner og sjøtransport	Veileder må skille bruken av underformålet «ferdsel» (sikre ferdse) fra regulering av ferdse (begrense ferdse). Areaformål havneområde i sjø (SOSI 6220) bør brukes i sjøareal, og havn (2040) på landareal, av hensyn til klarhet. Sette av tilstrekkelig areal til losbording, f.eks. underformål «ferdse» med nærmere angitt bestemmelsesområde. Det bør legges bedre til rette for bruk av arealsoner i sjøområdene i regionale planer.	For plankrav som gjelder ved betydelig utvidelse av havn anbefales det å definere hva som ligger i «betydelig». Plankrav for småbåthavn: Det kan være hensiktsmessig å sette konkret grense for når plankrav utløses. Veilederen bør gi eksempler på bestemmelser med helhetlig perspektiv på havnevirksomhet (næringsbebyggelse, avfallshåndtering, kraftforsyning), se noen forslag til bestemmelser i kapittel 2.2.4.	Kommunene må avklare hvordan arealbruk påvirker sjøtransport og havner. Mer oppmerksomhet på framtidige arealbehov og områder som går på tvers av kommunegrenser. Fylkene oppfordres til å tenke arealbruk i et større og regionalt perspektiv. Interkommunal planlegging er også en plantilnærming som gjør at sjøtransporten kan vurderes over større arealer på tvers av kommunegrenser. Mer proaktiv planlegging der det avklares hvilke typer bruk som kan foregå/kombineres i avsatte arealer i plan. Mer ROS-analyse for farvann. Bestemmelser om rekkefølgekrav er ikke er godt tilpasset forholdene i sjø.
Industri, deponi, råstoffutvinning	Massedepони foreslått som underformål under bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone. Det er eksempler på massedepони som legges inn som bestemmelsesområder etter pbl. § 12-7. Behov for avklaring om det er mulig å bruke formålet i pbl. § 11-7 nr. 1 (SOSI 1500) for å regulere småbåtanlegg/mindre flytebrygger.	Veilederen bør gi inn eksempler på bestemmelser om massedepони i sjøarealer. Se eksempel på formuleringer i kapittel 2.2.5.	Det er etterspurt veiledning om hvordan håndtere fylling og fyllingsfot i sjø og hvordan framstille dette i plankart og bestemmelser. Vurdere behov for mer detaljert veiledning om søknad og søknadspålydende tiltak etter pbl., forurensingsloven og havne- og farvannsloven (må samstemmes med Sjøarealrundskrivet). Behov for nærmere veiledning om mudring av havneområder som trenger jevnlig mudring. Ønske om mer veiledning til om det er nødvendig å sette byggegrenser for sjødel av f.eks. småbåthavn og molo, og om det er noen forskjell på KPA og reguleringsplan med hensyn til behov for å sette byggegrense.
Samfunnsikkerhet og energianlegg	Bruk av faresone/sikringssone (pbl. § 11-8 a).	Ingen særlige forhold identifisert i oppdragets kartlegging.	Det er foreslått veiledende tekst i kapittel 2.2.6 som kan tas inn i Sjøområdeveilederen og supplere øvrig system- og spesifikk veiledning fra KDD, DSB og NVE. Avdekket at det kan være utfordrende å håndtere rasfare og grunnforhold i praktisk utredningsarbeid, blant annet tilgang til relevante data (f.eks. bølgepåvirkning), og hvordan fare skal håndteres på kommuneplannivå.
Fly-sikkerhet	Bruk av faresone/sikringssone (pbl. § 11-8 a).	Se mer om dette under temaet «akvakultur» i kapittel 2.2.10.	Tema som ikke er reflektert i dagens veileder. Se forslag til veiledende tekst i kapittel 2.2.7 som kan tas inn i veilederen og supplere annen system- og spesialisert veiledning.

Tabell 3: Oppsummering av hovedfunn og anbefalinger/forslag til oppdatering *Sjøområdeveileder* og videreutvikling av veiledning for noen utvalgte temaer

Tema	Bruk av arealformål/ Hensynsoner/plankart mv.	Bruk av bestemmelser/ plankrav	Andre anbefalinger/ oppfølgingspunkter
Fiskeri	<p>Bruk av underformålet «fiske».</p> <p>Se om det kan tydeliggjøres i veilederen at det er viktig å vise gyte- og oppvekstområder yngel som underformålet «fiske» (SOSI 6330) eller i flerbruksområder i områder der akvakultur ikke er tillatt for å gi juridisk bindende beskyttelse av områdene. Gyte-/oppvekstområde vist som en særlig angitt hensynssone har ikke tilsvarende beskyttelse.</p>	<p>Veilederen kan med fordel gi eksempler på bestemmelser til arealformålet «fiske», se noen eksempler på formuleringer i kapittel 2.1.6.</p> <p>Se også forslag til bestemmelse i Fiskeridirektoratets planfaglige råd: https://www.fiskeridir.no/Areal-og-miljo/Areal/Arealplaner/fiskeklassar-i-arealplanar</p>	<p>Se kapittel 3.3.2 for anbefalt oppfølging av spørsmålet om kommunenes adgang til å forby taretråling/regulere fiskerier.</p>
Samiske interesser og reindrift	<p>Ta gjerne inn eksempel på plankart som viser svømmeleier/flyttleier for rein (hensynssone H520)</p>		<p>Det bør utredes nærmere hvordan sjøsamiske fiskeriinteresser kartlegges.</p> <p>Det bør tas inn i veilederen at konsultasjonsregelverket etter sameloven kapittel 4 vil kunne komme til anvendelse hvor det er sjøsamiske interesser som vil bli påvirket av arealdisponeringen.</p> <p>Det kan gjerne gis veiledning om hvem som er å anse som representanter for sjøsamiske interesser når det må konsulteres i plansaker.</p>
Akvakultur	<p>Det bør være en klar hovedanbefaling i veilederen at akvakulturområder settes av med underformålet «akvakultur».</p> <p>Hvordan bør akvakulturutstyr/-konstruksjoner som ligger i opplag håndteres i plan, og hvilket arealformål bør brukes, f.eks. «akvakultur» (6400) eller «opplagsområde» (6120)?</p> <p>Skal levendelagring av fisk som ikke regnes som akvakultur etter akvakulturloven, likevel ha arealformål i arealplan? (må ses i sammenheng med oppfølging av NOU 2023: 23 som foreslår at lovens virkeområde bør endres for å omfatte all levendelagring)</p>	<p>For de tilfeller kommunene ønsker å sette av akvakultur som en del av flerbruksområder, bør det gis eksempler på planbestemmelser som kan gi en viss avklaring av bruken. Se noen eksempler i kapittel 2.2.9 og i Eriksen (2023) mfl.</p>	<p>Se kapittel 2.3.3. for oppfølging av hjemmelsgrunnlag for ulike former av bestemmelser for akvakultur.</p> <p>Veilederen bør tydeliggjøre at utgangspunktet er at dispensasjon fra plan bare bør brukes i saker som gjelder mindre justeringer av eksisterende akvakulturareal eller andre særlige forhold. Det bør videre understrekes at nye områder for akvakultur som hovedregel ikke behandles som dispensasjonssaker.</p> <p>Det er behov for nærmere avklaring av om kommunene hjemmel for å stille krav om bruk av landsstrøm og lignende i områder avsatt til akvakultur. Slik avklaring må senere synliggjøres i veiledningen.</p>
Miljøtemaer og kulturminner	<p>Se mer om miljøtemaer under temaene fiskeri og akvakultur.</p> <p>Få inn «restaurering» som et eget arealformål, men dette er også spørsmål som må utredes nærmere.</p>	<p>Se om det er mulig å tydeliggjør at det bare er adgang til å sette juridisk bindende bestemmelser for randsoner til nasjonalparker og landskapsvernområder, f.eks. ved eksempel på retningslinje.</p> <p>Det kan gjerne legges flere forslag til bestemmelser til miljøtemaer- og kulturminner. Eksempelene i kapittel 2.1.9 kan tjene som inspirasjon.</p>	<p>Utredde nærmere hvordan plan- og bygningsloven og annet relevant lovverk (f.eks. akvakulturloven) hjemler og tilrettelegger for ulike restaureringstiltak i sjøarealer som er begrunnet i klima- og miljøhensyn. I dette ligger det også å klargjøre hvordan restaureringstiltak sikres beskyttelse mot annen ferdsel/tiltak gjennom vern etter naturmangfoldlove, kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner med bestemmelser.</p> <p>Kommunene bør uavhengig av spørsmålet om adgangen til å forby taretråling (se kapittel 2.3.2) oppfordres til å synliggjøre viktige naturverdier i plan og gi bestemmelser som kan bidra til beskyttelse av verdiene, og at kommunene kan ta initiativ til samarbeid med andre aktører om dette.</p>

3 DEL 2: KONSEKVENSENTREDNING AV SJØAREALER

3.1 Introduksjon

Rapporten går nå over til andre del av oppdraget som har kartlagt bruk av konsekvensutredninger for sjøarealer på kommuneplannivå (strategisk nivå) og gir innspill og anbefalinger til hvordan veiledning for konsekvensutredning i sjø kan videreutvikles. Kapittel 3.2 starter med å gi et kort overblikk over hvorfor vi utreder konsekvenser, mens kapittel 3.3 kommer med sjekkpunkter og råd for hvordan kommunene kan gå fram i utredningsarbeidet på kommuneplannivå.

3.2 Hvorfor konsekvensutredning?

3.2.1 Utredningsplikter i det lovverket (med hovedvekt på miljøkonsekvenser)

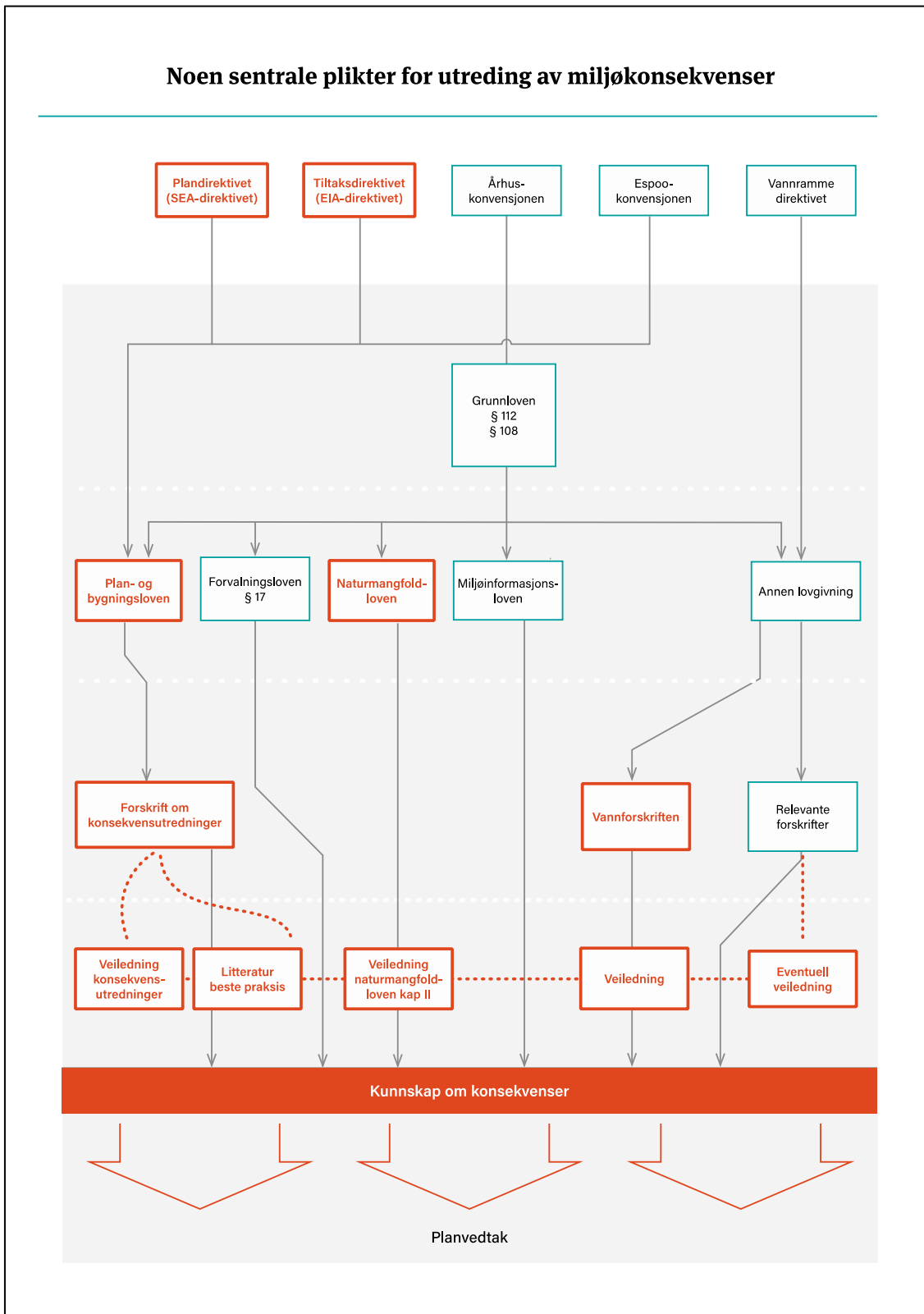
Det er flere utredningsplikter i offentlig beslutningstaking (som vedtagelse av kommuneplaner) i norsk miljølovgivning som det kan være tidkrevende å få oversikt over og forstå. I *Sjøområdeveilederen* er sentralt lovverk presentert og introdusert, men i en mer målrettet veiledning om konsekvensutredninger for sjøarealer kan det være vel så viktig å si litt kort om *hvorfor* vi har regler som stiller krav til konsekvensutredning og fremheve kommunens *hovedplikter*, som et supplement til annen relevant og omfattende litteratur om temaet³².

Figur 9 forenkler og oppsummerer noen av de sentrale lovverkene som gir plikt til utredning av konsekvenser (med hovedvekt på miljøkonsekvenser), og til hvordan vedtak kan fattes, og saksbehandling skal foregå, i arealplanlegging og naturressursforvaltning mer generelt. Dette er regler som gjennomfører de utredningskrav som følger av EU-retten, i denne rapporten vil det være plandirektivet som står i sentrum da analysene har hovedvekt på konsekvensutredninger på strategisk kommuneplannivå etter reglene i KU-forskriften. Drøftelsene av KU-arbeidet i sjø må likevel trekke inn forholdet til utredninger som gjøres på tiltaks- og konsesjonsnivå, men da ut fra problemstillinger som avdekkes i casestudiene.

Også naturmangfoldloven og vannforskriften står sentralt i de prosesser som foregår i dette utredningssporet, og de regler som er markert i oransje i figuren får derfor hovedvekt i rapporten. Saksbehandlingen må samtidig ses i lys av øvrige krav og utredning som gjøres i kraft av andre regler framstilt i figuren, i tillegg til alle plikter som faller under «annen lovgivning», og som er under kontinuerlig oppdatering og endring. I dette oppdraget vil sideblikk til andre regler i hovedsak

³² I Fauchald og Schütz (2020) gis det en kortfattet og god innføring og vurdering av Plandirektivet (SEA-direktivet) og Tiltaksdirektivets (EIA-direktivets) regler og gjennomføring i norsk rett. I antologien Holth mfl. (2014) er flere sider ved konsekvensutredninger analysert og vil være relevant å trekke inn i det videre. Samtidig er det viktig å ha i minne at EIA-direktivet og det norske KU-forskriftverket er revidert i etterkant av at antologien ble publisert

avgrenses til å trekke inn annen tilgjengelig veiledning om naturressursforvaltning der denne kan være særlig relevant for planlegging og konsekvensutredning av sjøarealer (også markert i oransje i figuren).



Figur 9: Forenklet overblikk over regelverk som har fastsatt sentrale plikter for utredning konsekvenser, med hovedvekt på miljøkonsekvenser, i internasjonal og norsk rett (ingen uttømmende liste)

3.2.2 Hvorfor må vi konsekvensutrede?

Noe forenklet er utredningspliktene i planlegging og annen miljøforvaltning en type saksbehandlingsregler (*prosessuelle* regler) som kan komme i tillegg til eller kompensere for *materielle* krav/grenser i regelverket (at regelgiver konkret forbyr eller påbyr visse aktiviteter eller fastsetter miljøstandarder/krav). Miljøforhold er komplekse og miljøvirkninger fra menneskelige aktiviteter på både kort og lang sikt er gjerne usikre³³. Det kan derfor være utfordrende å fastsette eller bli enig om konkrete miljøstandarder i forkant av at aktiviteter tillates (eller forbys). For å kunne få fram kunnskap og opplyse saksforhold før beslutninger treffes har det derfor i internasjonal og nasjonal rett blitt utviklet saksbehandlingsregler som pålegger utredning av konsekvenser av tiltak på ulike nivå som kan ha betydning for miljøet.

Hovedformålene med KU-regelverket kan oppsummeres med å: 1) finne ut hva (miljø)konsekvensene³⁴ av ulike tiltak er, 2) sikre medvirkning og åpenhet (både verdi i seg selv og som bidrar til å opplyse saken og kunne være konfliktdempende) og 3) sikre et kunnskaps- og beslutningsgrunnlag som gjør at man kan ta hensyn til miljøet i enda større grad enn om man ikke hadde KU-plikter³⁵.

Ideene bak dagens konsekvensutredningssystem har sin opprinnelse i amerikansk miljøregulering på 1970-tallet³⁶. I Norge kom de første KU-bestemmelser inn i lovs form i 1990 (i planloven av 1985), men vårt lovverk har siden den gang tatt inn og tilpasset EU-retten i norsk rett gjennom vår tilslutning til EØS-avtalen³⁷. Som vist i figur 9 er det særlig to direktiver som er relevante. Plandirektivet (2001/42) er det ene. Dette ble vedtatt i 2001 og gjelder utredning på strategisk kommuneplannivå. Tiltaksdirektivet ble opprinnelig vedtatt i 1985 (direktiv 85/337), og ble i 2011 erstattet av dagens direktiv (2011/92). Tiltaksdirektivet ble senest revidert i 2014 (direktiv 2014/52).

3.3 Anbefalinger og sjekkpunktliste for konsekvensutredning på kommuneplannivå

3.3.1 Struktur anbefalinger og vurderinger

På bakgrunn av vår kartlegging av nyere planpraksis og europeisk litteratur om utredning av miljøkonsekvenser er det identifisert en rekke anbefalinger og sjekkpunkter for hvordan kommunene bør gå fram i utredningsarbeidet. Framstillingen av disse gjøres med utgangspunkt i de ulike fasene kommunene går gjennom når en sjøarealplan skal fastsettes. Figur 10 skisserer grovt

³³ Se mer om årsaks-virkninganalyse av norske miljøreguleringer i Nordrum (2019).

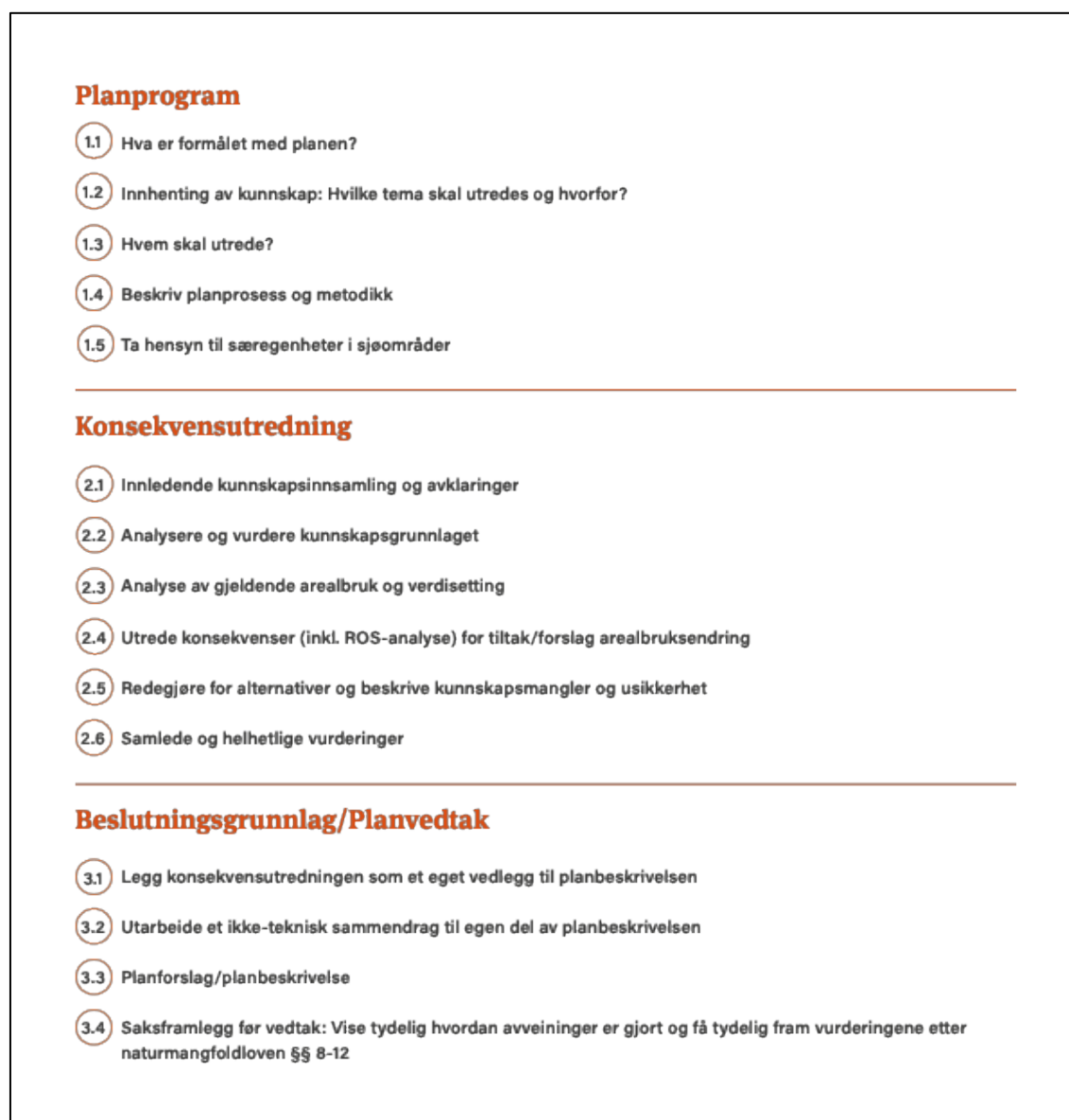
³⁴ Norske regler går lengre enn EU-retten, da også andre konsekvenser enn miljøkonsekvenser skal utredes.

³⁵ Bygger på Holth & Winge (2014) som oppsummerer mye av tilsvarende gjennom to hovedformål.

³⁶ Tesli & Lund-Iversen (2014).

³⁷ Se mer om norsk KU-historie i Tesli & Lund-Iversen (2014).

opp de sentrale fasene med relevant veiledning og sjekkpunkter som vil drøftes i nærmere detalj i kapittel 3.3.2 til 3.3.7.



Figur 10: Grovskissert flytskjema med huskeliste over noen sentrale trinn i KU-prosessen på kommuneplannivå (ingen uttømmende liste)

Figuren er en forenkling av en komplisert virkelighet og ingen uttømmende liste over alle faser og punkter som må følges opp i kystzoneplanlegging. De ulike delene av plan- og utredningsarbeidet henger også sammen, kan overlape og er «levende», da konsekvensutredning er en pågående og kontinuerlig prosess gjennom hele planfasen og fram til sluttvedtak³⁸. Figuren må derfor leses med varsomhet og som et analytisk verktøy som kan videreutvikles for senere veiledningsformål.

³⁸ Se f.eks. Carroll mfl. (2019).

Det som går på relevant veiledning og kunnskapsgrunnlag for relevante temaer, behandles i kapittel 3.3.8. Her foreslås det også å utvikle en egen temaveileder for kunnskapsgrunnlag som er særlig relevant for sjøarealer. Kapittel 3.3.9 oppsummerer punktene som kan inngå i en sjekk-punkt-liste for konsekvensutredning i sjøarealer.

3.3.2. Planprogram-fasen

Rettslige krav, veiledning og kunnskapsgrunnlag

All planlegging av sjøarealer starter opp med utvikling og fastsettelse av et planprogram. Dette er et program som trekker opp alle rammene for planarbeidet, kunnskapsinnhenting og de utredninger som skal gjøres. Det følger av KU-forskriften § 14 første ledd at et planprogram skal inneholde en beskrivelse av:

- «a. planen eller tiltaket, det berørte området og de problemstillingene som i den konkrete saken anses viktige for miljø og samfunn
- b. forholdene som etter kapittel 5 skal utredes, og hvilke metoder som er tenkt benyttet for å skaffe nødvendig kunnskap
- c. relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen
- d. plan- eller søknadsprosessen, med frister i prosessen, deltakere og plan for medvirkning fra særlig berørte grupper og andre.»

Sjekkpunkter:

I lys av vår kartlegging er følgende spørsmål og sjekkpunkter identifisert som sentrale i planprogramfasen:

- 1.1. Hva er formålet med planen?
 - Hva sier den kommunale planstrategien og samfunnsdelen om kyst- og sjøarealer?
 - Sjekk nasjonale forventinger til regional- og kommunal planlegging
- 1.2. Innhenting av kunnskap: Hvilke tema skal utredes og hvorfor?
 - For klima- og miljøtema spesielt: Naturmangfoldloven § 8 og vannforskriften § 12
 - Invitere sektormyndighetene til å komme med tidlige innspill
 - Klargjøre kunnskapsnivå/kunnskapsgrunnlag og begrensinger
- 1.3. Hvem skal utrede?
- 1.4. Beskriv planprosess og metodikk
 - Hvordan sikre reell medvirkning?
 - Behov for konsultasjoner med Sametinget?
- 1.5. Ta hensyn til særegenheter i sjøområder
 - Hvilke alternativer skal utredes og hvorfor?
 - Få innspill til tiltak i sjø (akvakulturområder)

Råd og vurderinger ut fra planeksempler og litteratur/øvrig veiledning:

Planprogrammet legger grunnlaget for utredningsarbeidet i en kommuneplanprosess. Det er derfor viktig å bruke tid på å utvikle et godt planprogram, og kartleggingen av planpraksis viser at kommunene har et betydelig forbedringspotensial.³⁹ Viktigheten av å gjøre gode og velbegrunnede utvelgelse av utredningstema («scoping») er fremhevet i litteraturen. Analysene skal samtidig være forenklete og ikke gå dypere i detaljene enn nødvendig. For akvakultur kan det være relevant å trekke inn flere vurderingstemaer og utbrodere naturmiljøtemaer nærmere som er særlig viktig med tanke på påvirkning fra akvakultur.

3.3.3 Innledende faser av konsekvensutredning på kommuneplannivå

Rettslige krav:

I innledende faser av konsekvensutredningen må kunnskap innhentes, og det må avklares hvilke tiltak og forslag til ny arealbruk som skal utredes og hvordan konsekvensutredningen skal gjennomføres. Kravene til innholdet i konsekvensutredningen følger av KU-forskriften § 17, og det

³⁹ Generelt kunne gjennomgangen av hvilke tema som står sentralt, og hva som skal utredes, i den enkelte plan vært gjort grundigere både i planprogram og selve konsekvensutredningen. Beskrivelse av dagens tilstand (null-alternativet) gjøres jevnt over på et forholdsvis overordnet nivå. Planprogrammene går også i liten grad inn på hvilke alternativer som skal utredes, og det bes i hovedsak om innspill til tiltak i planområdene.

følger av første ledd at dens «innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen eller tiltak, og være relevant for de beslutninger som tas», og av andre ledd at den «skal ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon.» Sentralt i vurderingen av tilgjengelig kunnskap og mulig påvirkning er forslag til arealbruk som skal vurderes kan ha på klima og miljø er naturmangfoldloven § 8 og vannforskriften § 12.

Sjekkpunkter:

I lys av vår kartlegging og øvrig veiledning er følgende spørsmål og sjekkpunkter identifisert som sentrale i de innledende fasene av konsekvensutredningen på kommuneplannivå:

2.1. Innledende kunnskapsinnsamling og avklaringer:

- Vurdering av hvilke tiltak/forslag til arealendring som skal utredes
- Innhente kunnskap om valgte utredningstemaer
- Fastsette medvirkningsopplegg (innspillsmøter)
- Tidlig dialog med sektormyndigheter: bruke planforum tidlig, få innspill om forventet detaljnivå på utredningstema

2.2. Analysere og vurdere kunnskapsgrunnlaget:

- Foreligger det tilstrekkelig kunnskap eller behov for innhenting av ytterligere kunnskap?
- Klima- og miljøtema: tilstrekkelig kunnskap om hvilke naturforhold/vannmiljø som påvirkes av planen? (naturmangfoldloven § 8 og vannforskriften §§ 4 og 12)
- Vurdere om føre-var-prinsippet får anvendelse (naturmangfoldloven § 9)?

2.3 Analyse av gjeldende arealbruk og verdisetting:

- Temakart: tematisk gjennomgang verdier (friluftsliv, naturverdier, kulturminner og hvit sektor mv).
- GIS-analyse av gjeldene arealbruk

Råd og vurderinger ut fra planeksempler og litteratur/øvrig veiledning:

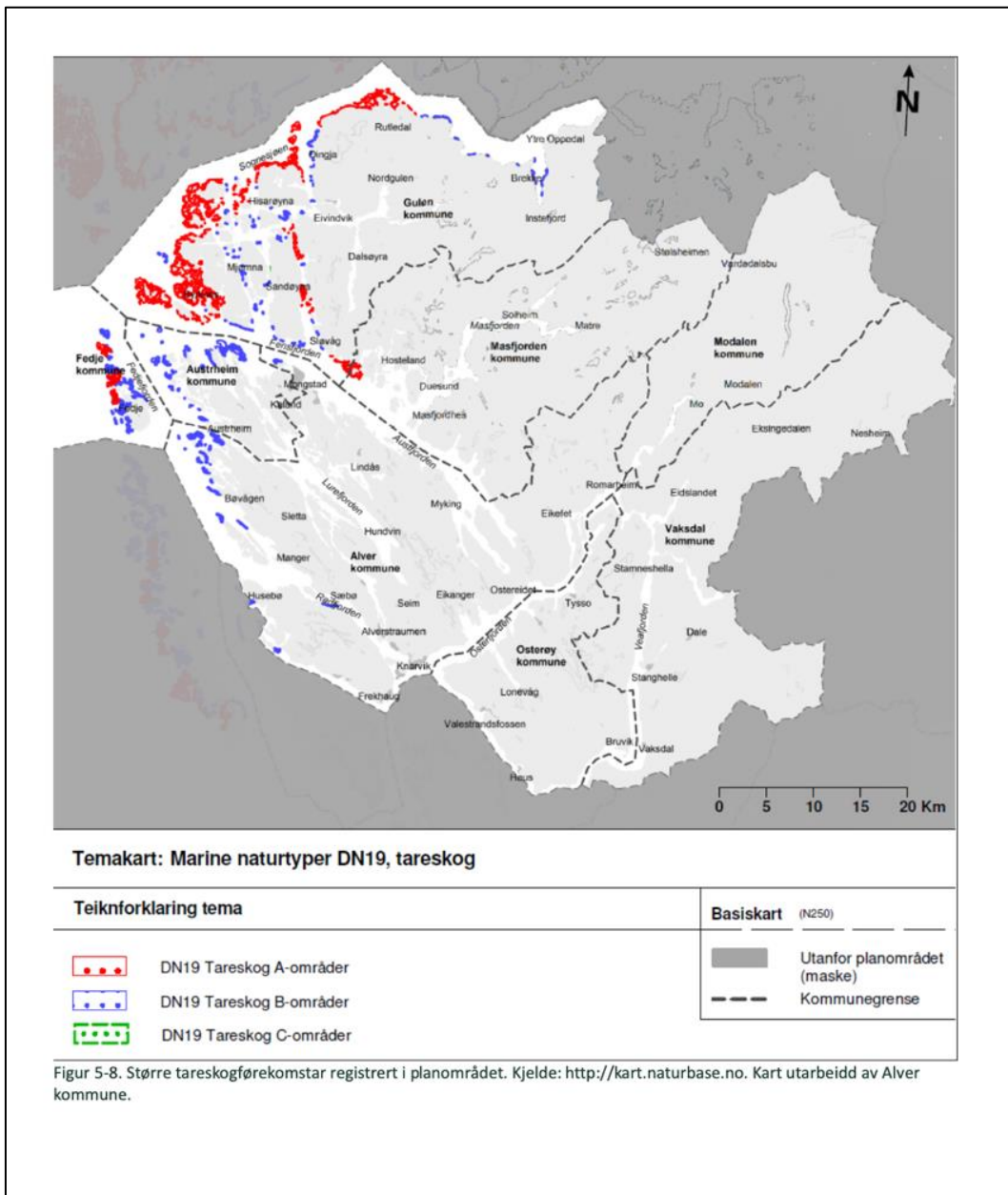
En viktig del av utviklingen av planforslag er å vurdere innkomne innspill til tiltak. Denne innledende silingsfasen gjøres gjerne administrativt og er ikke en prosess som er på høring, men silingsrapport med kortfattet vurdering av innspillene legges gjerne frem politisk. Ettersom endret arealformål som ikke når gjennom silingsfasen, ikke blir konsekvensutredet og dermed heller ikke kan tas inn som nytt formål i planen, er det viktig at silingen er grundig og at den bygger på rett forståelse av kunnskapsgrunnlaget.

Konkrete rammer og kriterier i planprogrammet vil være avhjelpende med å vurdere siling godt, dette spesielt siden man er i tidlig fase av plan- og utredningen og kan forvente at

kunnskapsgrunnlaget vil øke utover i planprosessen. Målsetningene og problemstillinger tatt opp i planprogrammet bør følges opp ved at innspill som vurderes tatt inn i planen og konsekvensutredes vurderes opp mot målene for planen. Det er vanlig praksis at dette gjøres oppsummerende og gjerne tekstlig tema for tema. I KPA for Stavanger kommune er dette gjort mer inngående i selve KUSkjemaene, hvor eksempelvis næringsliv og målsetning om «grønn plan» blir vurdert. Dette er et godt grep som synliggjør vurderingene.

Av planer vi har studert, er ikke sifingsfasen noe som i særlig grad er godt redegjort for. For å avhjelpe alternativvurderingene, kunne nettopp utsilingen av innspill vært vist bedre og gjerne hvordan vurderingene er gjort. For enkeltpersoner eller aktører som har brukt tid og ressurser på å gi innspill og har et utviklingsønske, er det rimelig at de får tilstrekkelig avklaring dersom innspill blir silt ut i første fase.

Klargjøring av verdier i planområdet er en viktig og grunnleggende øvelse. Det varierer i hvilken grad plan- og utredningsdokumentene vi har sett på viser om og hvordan verdisetting av ulike verdier i planområdet er gjort (for eksempel friluftsliv, naturtyper, kulturminner osv). I noen planer er det ikke nevnt eksplisitt i dokumentene, i andre planer er det beskrevet i tekst, mens den i andre er gitt i grundigere gjennomgang med kart. I den interkommunale planen for Nordhordland gjøres det en grundig tematisk gjennomgang av verdier i et eget dokument om kunnskapsgrunnlag som er et godt eksempel på hvordan det kan gjøres i praksis. I figur 11 vises det for eksempel et temakart med tareskog hentet fra Marine Naturtyper DN19.



Figur 11: Eksempel på temakart fra den interkommunale planen for Nordhordland

Som en del av kunnskapsgrunnlaget gjøres det i en del planer GIS-analyser over gjeldende arealbruk. I den interkommunale planen for Vesterålen ble det opprettet en egen innsyns- og innspillsløsning⁴⁰ hvor kartgrunnlaget var lagt inn sammen med områder foreslått til arealbruksendring. Slike analyser kan være svært nyttige av flere grunner. For det første gir de en god oversikt over hvor det finnes kjente verdier, i tillegg gjør det lesbarheten av verdigrunnlaget bedre når man ser elementer i sammenheng. Man skal imidlertid være observant på at kartene over verdier og bruk ensidig blir tolket som «opptatte områder» hvor ny bruk ikke kan tillates. Bruk av kartlegging kan dermed være unødvendig begrensende for potensiell utvikling av kommunens arealbruk, dersom man ikke er

⁴⁰ <https://statics.teams.cdn.office.net/evergreen-assets/safelinks/1/atp-safelinks.html>

påpasselig for den fallgruven. Verdikartene kan med fordel belyses med hvilken grad av verdi de ulike temaene har, slik at man kan vekke eventuelle motstridende interesser mer balansert. En grundig gjennomgang av metodikk og forklaring på hvordan verdi skal fastsettes kan gjøre selve konsekvensutredningen bedre lesbar og mer transparent for myndigheter og øvrige interessenter. Dette vil også gjøre etterprøvbareheten bedre.

Ved verdifastsetting er det vesentlig at kunnskapen som ligger til grunn er best mulig oppdatert. For de fleste tilfeller vil planprogrammet legge opp til bruk av offentlige kartkilder hvor data hentes ut og tilsvarende vil myndighetene vise til hva som ligger i slike løsninger. Som kommune og planlegger kan man med fordel utfordre kunnskapsgrunnlaget, og særlig om det er av eldre dato. Dette er spesielt relevant for arealbruk som kan endres over tid, enten i form av at nye areal tas i bruk som følge av utbygging og eksempelvis ny bosetting, eller i motsatt forstand ved at bruken ikke lenger er relevant.

Kystnære fiskeridata er eksempel på data som ofte kan ha behov for en oppdatering, da det er data hvor registreringene startet på 80-tallet, og hvor det er stor variasjon i hvor oppdaterte de er. Fiskeridirektoratet gjør en vurdering av kvaliteten og muligheten for oppdatering ved oppstart av arealplaner for sjøområdene. I forbindelse med den interkommunale planen for Vesterålen ble dataene oppdatert underveis i planprosessen, mens de ikke ble oppdatert for planen i Narvik, Evenes og Hamarøy. Her valgte planleggerne imidlertid å samle supplerende fiskeridata ved å tegne lokale kart i samarbeid med fiskerinæringen, og det ble pekt på at slik erfaringsbasert kunnskap har vært en viktig del av planprosessen.

Utfordringer/avklaringsbehov/oppfølgingspunkter:

- Det er utfordrende for kommunene å avgjøre hva som er å anse som mangelfull informasjon om «viktige forhold», KU-forskriften § 17, og som kommunen har en plikt til å innhente for å supplere det eksisterende kunnskapsgrunnlag.
- Avklaring av hva som er kommunenes ansvar og hvilket ansvar som ligger hos sektormyndighet når det kommer til supplerende innhenting av kunnskap på kommuneplannivå (Veileder M-1941 fra Miljødirektoratet er tilpasset reguleringsplan og tiltaksnivå, og ikke alltid direkte overførbar til planlegging i sjø på kommuneplannivå).⁴¹
- I høringsfasen av planen må sektoretatene være tydelige i tilbakemeldingene sine dersom de mener at kunnskapsgrunnlaget er svakt eller feilaktig.

⁴¹ For eksempel kan det være realistisk at innhenting/oppdatering av kunnskap om friluftsområder ligger hos kommunen, mens fiskeridata ligger hos Fiskeridirektoratet

3.3.4 Utvikle planforslag og utrede konsekvenser av tiltak (kommuneplannivå)

Rettslige krav:

Det følger av KU-forskriften § 21 første ledd at konsekvensutredning «skal identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø- og samfunn (...)» for mange opplistede temaer (ingen uttømmende oppstilling). Av andre ledd følger det at beskrivelsen «skal omfatte positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger.» KU-forskriften angir ellers ingen spesiell metode for gjennomføring av KU, men den må beskrive hva slags metoder og kilder som er benyttet (§ 22 første ledd). Den må samtidig følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse (§ 17 tredje ledd). Det følger videre av § 24 at data som er samlet inn skal systematiseres i samsvar med standarder «når slike foreligger». Slike data skal videre «gjøres tilgjengelige for offentlige myndigheter, slik at dataene kan legges inn i offentlige databaser», eller legges inn i slike offentlige databaser av forslagstiller selv når det er lagt til rette for dette.

Sjekkpunkter:

I lys av vår kartlegging og øvrig veiledning er følgende spørsmål og sjekkpunkter identifisert som sentrale i selve konsekvensutredningene på kommuneplannivå:

2.4. Utrede konsekvenser (inkl. ROS-analyse) for tiltak/forslag arealbruksendring:

- Sett aktuelle influensområder (de kan variere)
- Vurder påvirkning og forringelse
- Kommenter usikkerhet
- Sett konsekvenser
- Presenter og oppsummer
- Legg inn data i databaser

Råd og vurderinger ut fra planeksempler og litteratur/øvrig veiledning:

Veileder M-1941 fra Miljødirektoratet beskriver influensområdet som «det området der midlertidige eller permanente virkninger forventes å kunne opptre». Influensområdene bør være store nok til å anta at man fanger opp mulige konflikter ved vurdering av nytt arealformål. Funksjonen til influensområde bør være en førstesortering på hvilke tema som skal vurderes videre for de ulike tiltakene. Det er derfor bedre å inkludere for mange enn for få mulige konfliktområder. Vurderingen av sannsynlig påvirkning innen influensområdet kommer etterpå og gjøres på bakgrunn av tilgjengelig kunnskap om aktuelle tema. Det bør også framkomme av KU-matrisen hvilke tema som

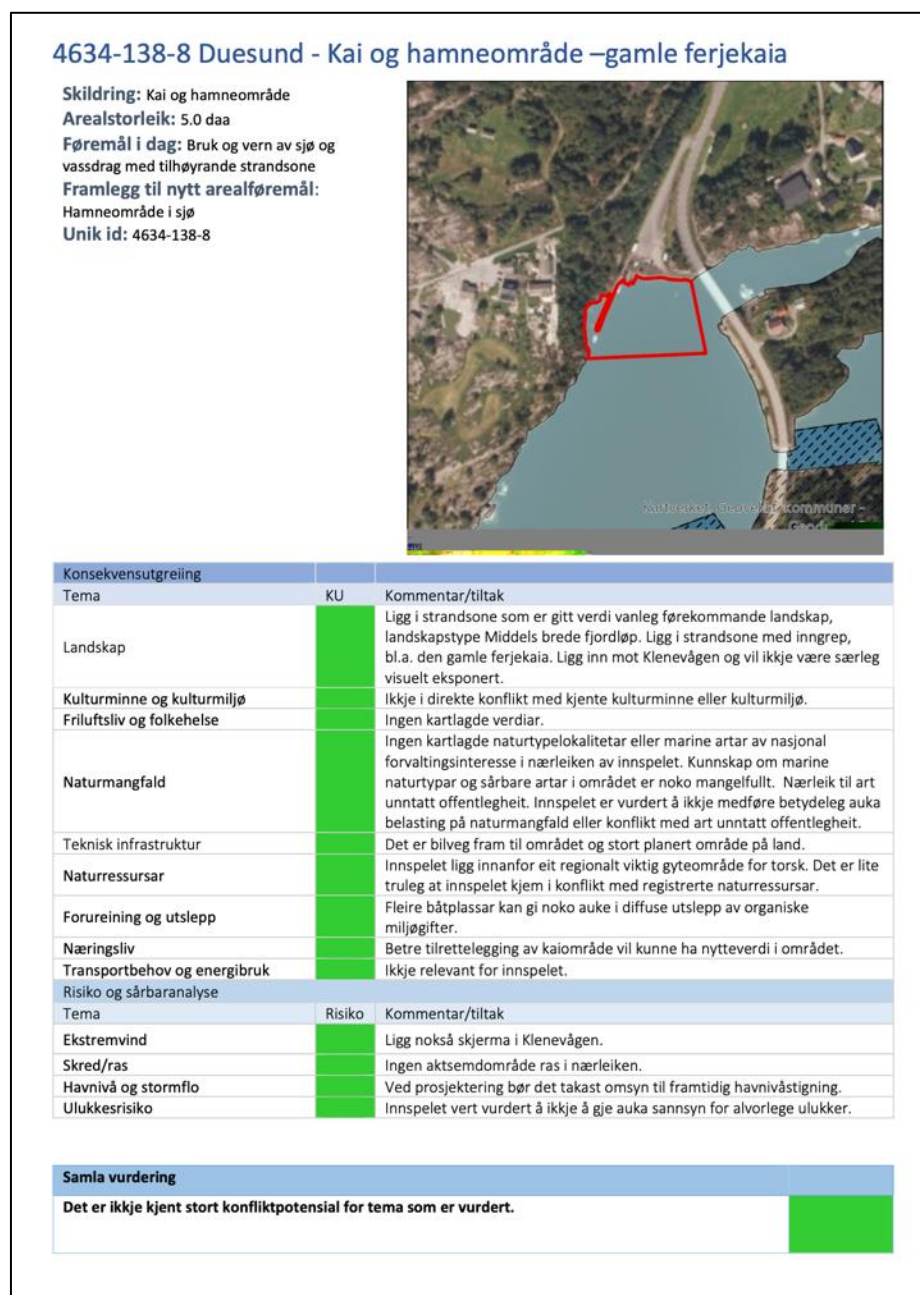
ikke var relevante for det aktuelle tiltaket og hvorfor. For etterprøvbarehet og lesbarhet av planen anbefales det å gi en oversikt over benyttede influensområder i KU-arbeidet, slik som gjort i den interkommunale planen for Vesterålen (se figur 12).

Påvirkning og konsekvenser er utredet innenfor følgende influensområder:		
Risiko- og sårbarhetstema		
Tema	Influensområde	Avstand fra tiltak
Klimaendringer, vær og vind, skredfare, grunnforhold, Islegging og isdrift	Klimaendringer: Klimaprofil Nordland Vær og vind: Lokalisering mot åpent hav, og lokalkunnskap om kastevinder Skredfare: Nærhet til aktsomhetsområde som går ut i sjø Islegging: lokalkunnskap	Kvalitativ vurdering
Havari og kollisjoner, transport av farlig gods, akutt forurensning	Båttrafikk og avstand til farled Forurensning: fra båttrafikk som kan påvirke tiltak, og fra tiltak (olje, kjemikalier mm)	Kvalitativ vurdering
Utrykningstid for nødetater	Utrykningstid for brannbåt/redningsbåt	Avstand/utrykningstid til tiltak
Konsekvensutredningstema		
Natur og miljø (herunder en rekke tema inkl. vannmiljø)	<ul style="list-style-type: none"> - Vernet område max 2000 m fra tiltak - Anadrome vassdrag: Kvalitativ vurdering av fjordsystem - Marine naturtyper max 1000 m fra tiltak - Korallrev max 1000 m fra tiltak - Ramsarområder max 1000 m fra tiltak - Vannmiljø: Vannforekomsten tiltaket er innenfor - Arter max 1000 m fra tiltak - Gyte- og oppvekstområder max 1000 m fra tiltak 	Avstand fra overflateareal Kvalitativ vurdering Avstand fra overflateareal Avstand fra overflateareal Avstand fra overflateareal
Friluftsliv	friluftslivsområder som er synlig fra tiltak – max 1000 m fra tiltak	Avstand fra overflateareal
Kulturminner og kulturmiljø	Kulturminner/miljø som er synlig fra tiltak – max 1000 m fra tiltak (500 m fra tareoppdrett)	Avstand fra overflateareal
Landskap og estetikk	Registrert <u>landskapsrom</u> (se eget kartlag)	Landskapsrommet tiltaket er i

Figur 12: Eksempel på valgt avstand for influensområde for ulike tema i konsekvensvurderingen. En oversikt som denne letter lesbarheten og etterprøvbareheten i utredningene. Fra interkommunal plan for Vesterålen

De kartlagte konsekvensutredningene ser forholdsvis like ut og bygger i hovedsak på veileder T- 1493 om konsekvensutredninger til kommuneplanens arealdel fra Miljødepartementet (tidligere) og forenklet metodikk tilpasset kommuneplannivå i Statens vegvesen sin metode i Håndbok V712,⁴² med større eller mindre justeringer. Muligheten til å gjøre metodiske lokale tilpassinger er en fordel, da man dermed bedre kan fokusere på den tematikken som er mest relevant for planen. De fleste planene vi har studert omtaler hvert forslag til utvikling for seg, og sammenfatter KU-vurderingen skjematisk. For planer som inkluderer sjø og land, deles gjerne temaene opp etter land og sjøtema. Når det er enkeltutbygginger/enkelttiltak som vurderes er denne skjematiske fremstillingen oversiktlig og greit lesbar, særlig om de også viser kart med før og etter situasjon. I figur 13 vises et eksempel på KU og ROS-analyse av et forslag til et havneområde i sjø fra den interkommunale planen i Nordhordland.

⁴² Dette er en metodikk som er vanlig i internasjonal praksis, og som anses å være preget av subjektive vurderinger. Siden skjønnsmessige vurderinger preger konsekvensutredninger i Norge, er det særlig viktig at kompetente eksperter gjennomfører utredningene. Faglig kompetanse er også en forutsetning for bruk av anerkjent metodikk.



Figur 13: Eksempel på oppsummering av KU/ROS-analyse på tiltaksnivå fra den interkommunale planen i Nordhordland

I den interkommunale planen for Tromsøregionen er det inngående skildret hvilke typer natur som er sårbar for ulike inngrep. Akvakultur er beskrevet ut fra om det er bløtbunn eller hardbunn, noe som har betydning for hvordan sedimenteringen sannsynligvis vil bli under og rundt anlegget, da bunntype kan indikere hvordan strømforholdene er. Videre er det redegjort for sårbarhet for koraller og eksempelvis ålegras, og i hvor stor avstand fra akvakultur slike bestander kan bli negativt påvirket. Dette er en generell beskrivelse som ikke er knyttet direkte til de ulike innspillene og dermed gir de ikke konkrete vurderinger, da det må leses i selve KU-skjemaene for hvert innspill.

Fordelene med en slik generell tekstdel er at den gir et bakteppe for kunnskapsnivået og hva som er vektlagt gjennom planen og utredningen. Man må anta at kunnskapen som blir lagt frem også er brukt i de konkrete vurderingene for hvert innspill. Når kunnskapsgrunnlaget er godt presentert er det lettere for myndigheter og interessenter å ettergå kunnskapsnivået og påpeke eventuelle feil eller unøyaktigheter. Ettersom selve KU- skjemaene som regel er kortfattet og nærmest stikkordsmessige, kan viktig kunnskap og usikkerhet være krevende å lese ut av dem. Bakenforliggende kunnskapsdokument enten som i planbeskrivelsen til den interkommunale planen for Tromsøregionen eller i selve KU-dokumentet, er derfor viktig for å bedre den helhetlige forståelsen av vurderingene i planene/utredningene, og dermed om resultatet og eventuelle avbøtende tiltak i form av bestemmelser er nødvendig og rett.

Planpraksisen vi har kartlagt viser at det er rom for å lette lesbarheten av enkeltutredningene ved å beskrive mer detaljert hvilke vurderinger og avveininger som ligger til grunn for anbefalingene. For utredningene i mange av planene er det vanskelig å forstå hvorfor et arealendringsforslag anbefales eller ikke, da dette ikke blir direkte forklart. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor ett eller flere KU-tema blir vurdert til å få store negative konsekvenser uten at årsaken blir forklart i oppsummeringen/anbefalingen. Utredningene i interkommunal plan for Vesterålen er et godt eksempel på hvordan en oppsummering kan gjøres relativt kortfattet, men likevel inneholde nok informasjon til at leseren forstår hva som ligger bak konklusjonen (se figur 14).

3.3.5 Vurdering av alternativer og håndtering av usikkerhet (kommuneplannivå)

Rettslige krav:

Det følger av KU-forskriften at planforslagene skal redegjøre for alternativer til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk (§ 19 andre ledd) og en beskrivelse av utfordringer og kunnskapsmangler og de viktigste usikkerhetsfaktorene ved utredningen (§ 22 første ledd).

Sjekkpunkter:

I lys av vår kartlegging og øvrig veiledning er følgende spørsmål og sjekkpunkter identifisert som sentrale for vurdering av alternativer og håndtering av usikkerhet:

2.5 Redegjøre for alternativer og beskrive kunnskapsmangler og usikkerhet:

- Ved flere innspill for tiltak i samme område: redegjøre for vurderinger og hvordan komme fram til foreslåtte arealformål
- Vise usikkerhet og avbøtende tiltak i oppsummering i KU av tiltak/forslag arealbruksendring

Råd og vurderinger ut fra planeksempler og litteratur:

Ettersom de fleste nye eller endrede arealformål har sitt utspring i innspill fra privatpersoner eller næringsaktører, er det sjeldent alternativer for arealbruk blir presentert. Dette bør imidlertid være en del av planprosessene, da vurdering av alternativ justering gjøres best i overordnet plan⁴³. Justeringer av areal kommer som regel ved revidering av KU etter høring, men da er det i mindre skala. I planmaterialet vi har sett på utgjør forslag til akvakulturområder hovedtyngden av forslag til tiltak i sjøarealer. De andre vanlige tiltak i sjøområdene er småbåthavner, havneområder i sjø, ankringsområder i sjø, arealer avsatt til industriområde i sjø.

I KPA for Stavanger kommune er det gjort en grundig gjennomgang av alternativplassering av et nytt akvakulturområde, som måtte opprettes fordi aktøren måtte flytte fra dagens plassering. Gjennomgangen gir en god skildring av alternativene som ble vurdert i prosessen og gir godt grunnlag til vurdering av valgt alternativ. I den interkommunale planen for Vesterålen er mindre arealjusteringer godt illustrert i KU- vurderingene, og ellers er det en egen beskrivelse av alternativene i oppsummeringsdelen av hver enkeltvurdering (se figur 14).

Hvor detaljerte alternativvurderinger som kan og bør gjøres må vurderes konkret for hver enkelte plan. Det vesentlige er at alternativvurderinger faktisk gjøres og at drøftelsen av alternativene kommer godt frem.

Usikkerhet om kunnskapsgrunnlaget ved planlegging for akvakultur er et tema som i liten grad blir trukket frem i konsekvensutredningene eller tilhørende planbeskrivelse. Ved overordnet planlegging kommer man ikke utenom at utredningene gjøres på til dels usikkert faglig grunnlag. For etterprøvarheten til utredningene og særlig utfallet, vil det være positivt om grad av usikkerhet kommer tydeligere frem i analysen. Mange planer omtaler dette svært kort og nærmest ikke i det hele tatt. I den interkommunale planen for Tromsøregionen, er usikkerhet i kunnskapsgrunnlaget for naturverdier i sjø presisert i en redegjørelse av samlet kunnskapsgrunnlag i planbeskrivelsen. I beskrivelsen av usikkerhet kommer det klart frem hva man visste om bunn- og strøm forhold mv. og hvilke vurderinger om egnethet, samt potensiale for organisk belastning. Det er en fordel om usikkerhet ved vurderingene blir vist i den skjematiske fremstillingen, da det gjerne er disse som leses sammen med forslag til plankart når planen ettergås av interessenter og myndigheter

⁴³ Se også uttalelser om muligheten til å finne alternative løsninger på dette nivået i SOM 2022/1374.

3.3.6 Helhetlige og samlede konsekvenser

Rettslige krav

KU-forskriften stiller krav om at det skal gis en vurdering av «virkningene av de samlede arealbruksendringene i planen» (§ 18 tredje ledd) og at de samlede virkninger av planen «sett i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltak i influensområdet skal også vurderes» (§ 21 tredje ledd). Naturmangfoldloven § 10 oppstiller også som en generell retningslinje for all offentlig beslutningstaking som berører naturmangfold at påvirkning av et økosystem skal vurderes «ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for»

Sjekkpunkter:

I lys av vår kartlegging og øvrig veiledning er følgende spørsmål og sjekkpunkter identifisert som sentrale for vurdering av samlet belastning av planer:

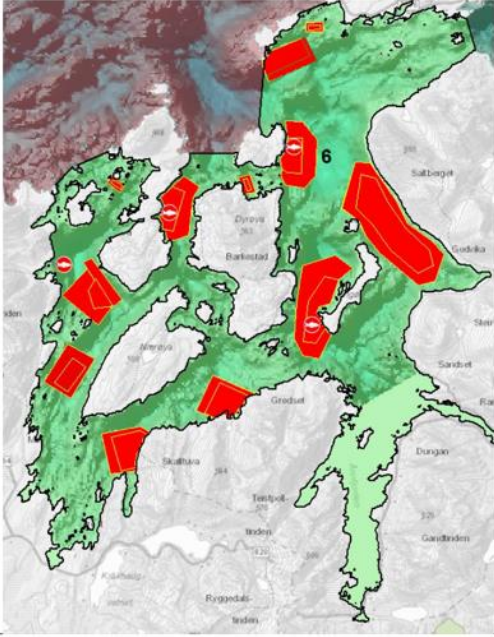
2.6 Samlede og helhetlige vurderinger:

- Inndeling i delområder
- Gjengi alle kjente utslipp til resipienten fra aktivitet i sjø og land
- Redegjør for tilstand i lakse- og/eller ørretførende elver og vandringruter for villaksen
- Sammenstille informasjon om naturtyper i sjø og vurder hvordan negativ påvirkning fra akvakultur (og andre aktiviteter) er på forekomsten samlet sett
- Innhente kunnskap om hvordan akvakulturforvaltningen fungerer i planområdet (dagens praksis)

Råd og vurderinger ut fra planeksempler og litteratur:

For vurdering av samlet belastning og helhetlig vurdering av planforslaget, er det store forskjeller i utredningsnivå. I plan for Vesterålen er det utarbeidet en egen KU for samlet belastning i delområder. Delområdene er inndelt basert på vannforekomster som er slått sammen etter naturlige inndelinger av fjordsystemer, etter skjønn.

Metodikken brukt i KU i den interkommunale planen for Vesterålen har etter vår vurdering lyktes med ved å gi et relativt godt bilde på verdier, påvirkning og potensielle konsekvenser for samlet belastning samt vurdering av flerbruksområder hvor akvakultur er tillatt. På samme måte som for enkeltareal for hvert tiltak, er hvert delområde beskrevet og vurdert i rapporten, med anbefalinger basert på helheten i delområdet, se i figur 15 og 16.

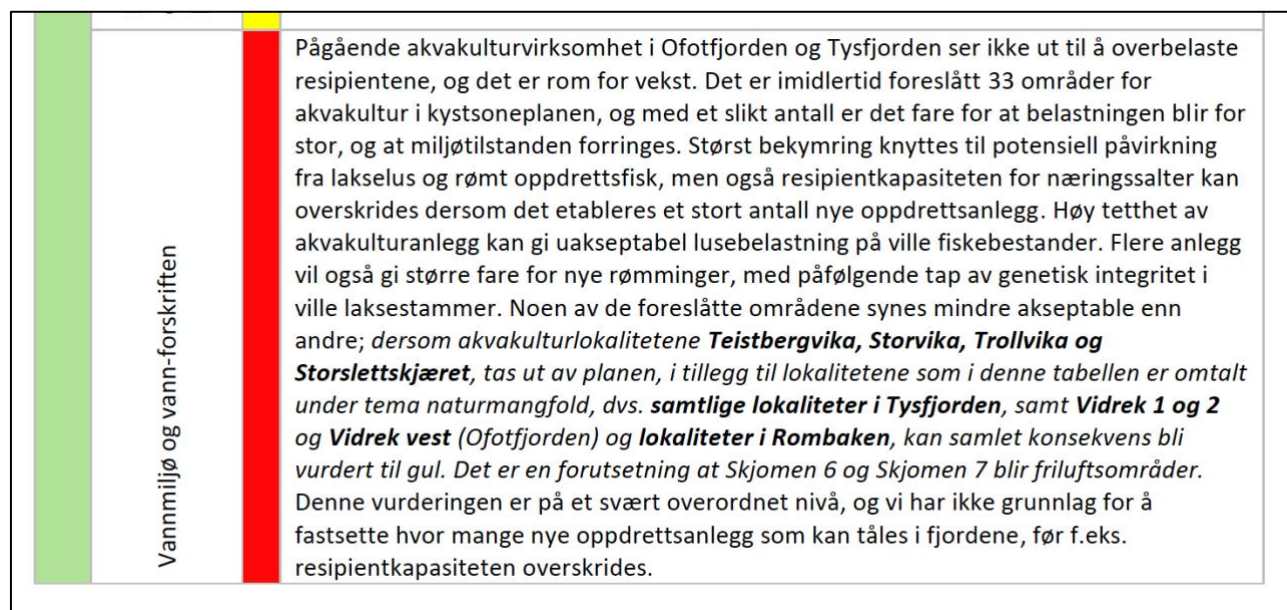
Sumvirkninger		Kommuner og tiltak
Delområde 6 - Vinjesund-Møklandsfjord-Børøyfjorden		Bø og Øksnes 12 innspill 6 innspill endring av formål gjeldende lokaliteter. 2 innspill til nye formål tareoppdrett og 4 innspill på helt nye oppdrettslokaliteter. Inndeling og bunntopografi
		<p>Delområdet er sammensatt av sju vannforekomster: Annfjorden, Teistpollen, Skjerfjorden og Sandsetfjorden utgjør et indre og grunt fjordpollsystem helt sør i delområdet. Børøyfjorden, Vinjesundet-Skallflaget og Møklandsfjorden utgjør hoveddelen av vannforekomstene i delområdet.</p> <p>Dyrøya, Nærøya og Tindsøya med tilhørende skjærgård, deler opp området i et fjord- og sundlandskap. Fjordsystemene er middels dype, mellom 80 til 30 meter mens utløpet av Børøyfjorden har størst dyp helt ned mot 200 meter. Ryggfjorden og Møklandsfjorden har klare terskelovergang og danner et indre og avgrenset fjordsystem her. Vinjesundet er et til dels smalt sund, med en trau-form i bunnen ned til 100 meters dyp i sentral del og relativt smale og grunne utløp. Det er sterke tidevannstrømmer gjennom sundet.</p>
TEMA	VURDERING	KONSEKVENNS
Konsekvenser for sårbare objekter i delområdet		
Naturmangfold	<p>Vannmiljø og bunntopografi Vannforekomst Møklandsfjorden og Vinjesundet – Skallflaget har god økologisk tilstand. Børøyfjorden har god økologisk tilstand.</p> <p>Marine naturtyper I ytre del av delområdet er det større forekomster av <i>svært viktig</i> og <i>viktige</i> områder med skjellsand en forekomst av <i>viktig</i> verdi med tareskog utenfor Sunderøya og Tinden. I nordvest grenser tiltak for Hjellsandøy til en større <i>svært viktig</i> tareskogforekomst.</p> <p>Det er ingen registrerte naturtyper i influensområdet for tiltakene i Møklandsfjorden.</p>	

Figur 15: Utsnitt fra konsekvensutredningen for delområder for interkommunal plan for Vesterålen. Utsnittet viser delområde 6 med foreslåtte arealendringer og eksisterende akvakultur. Vurderingene og oppsummeringen av konsekvenser for delområdene følger samme tematikk som for enkeltområdene.

SUMVIRKNINGER OG AVBØTENDE TILTAK
<p>Positive konsekvenser Endringer av areal for fortøyning er positivt for fleksibiliteten til oppdrettselskapet. Redusert areal som avsettes til akvakultur vurderes som positivt for flere tema.</p> <p>Samlet er innspill på nye lokaliteter og tiltak for tareoppdrett i tråd med nasjonale mål om vekst i havbruksnæringen, og satsing på nye arter. Positive ringvirkninger for næringslivet i Bø og Øksnes.</p>
<p>Negative konsekvenser Samlet vurderes nye tiltak å medføre mellom <i>middels</i> og <i>stor</i> negativ konsekvens for naturmangfold. Først og fremst medføre det negative konsekvenser for gyteområde for torsk, fiskeri passive redskap, anadrom fisk og registrerte naturtyper (skjellsand).</p> <p>Endringsforslagene for gjeldende lokaliteter er vurdert å gi <i>middels</i> negativ konsekvens pga. utvidelse av fortøyningsareal i gyteområde for torsk. Ellers er det av samme grunn vurdert at tiltaket gir liten negativ konsekvens for fiskeri, men ellers har tiltaket ingen eller begrensede negative konsekvenser.</p> <p>Samlede tiltak kan potensielt medføre negativ konsekvens for eksisterende akvakultur gjennom økt smittepress. Nærheten til flere eksisterende oppdrettsanlegg (og forslag til nye oppdrettsanlegg) at den samlede konsekvensen for fjordsystemet blir stor.</p> <p>Ett tiltaket også vurdert å medføre mellom <i>middels</i> og <i>stor</i> negativ konsekvens for farled/ferdsel.Hjellsansøya</p>
<p>Forslag til avbøtende tiltak</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planbestemmelse om at konsekvenser for villtorsk skal utredes nærmere i forbindelse med eventuell konsesjonssøknad • Planbestemmelse om at arealformålet bare er åpnet for torsk (ikke laks). • Planbestemmelse om at formålsområdet bare gjelder tare dyrking. • Flerbruksområder (inkludert akvakultur) i Øksnes fjernes fra plankartet. Dersom større flerbruksområder (inkludert akvakultur) i Øksnes fjernes fra plankartet, vurderes dette som positivt for flere miljø- og samfunnstema i form av økt forutsigbarhet. • Redusere arealet for å unngå gyteområde. • Tilpasse/reducere arealet til farleder og sjøtrafikk
<p>Usikkerhet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det er knyttet usikkerhet til hvordan torskeoppdrett vil påvirke villtorsk. Nærhet til en av verdens viktigste torskebestander utenfor Vesterålen og Lofoten gjør at det bør utredes nærmere hvilke konsekvenser oppdrettstorsk vil få på disse viktige bestandene. • Det er ikke vurdert konsekvenser for andre marine arter. Dersom det blir aktuelt å søke konsesjon for andre arter enn torsk, bør konsekvenser av dette vurderes i forbindelse med konsesjonssøknad. • På dette plannivået er det ikke mulig å forutsi nøyaktig hva tåleevnen til fjordsystemet er i forhold til forurensing m.m. Dette må vurderes nærmere i forbindelse med konsesjonssøknad.
<p>Vurdering Det er foreslått fem nye tiltak for oppdrett av marine arter i delområdet. Ut ifra vurdering av samla belastning i fjordsystemet og negative konsekvenser for flere temaer på enkelt lokaliteter anbefales det å ta ut tre av de foreslåtte alternativ. Samlet vil dette gi en lavere konsekvensgrad for hele delområdet.</p>

Figur 16: Eksempel på oppsummering av konsekvenser og avbøtende tiltak for foreslått arealendring i delområder. Her beskrives både negative og positive konsekvenser for arealendringsforslagene innen ett delområde, sammen med forslag til avbøtende tiltak, usikkerhet og en samlet vurdering. Fra interkommunal plan for Vesterålen.

Vannforekomstene er vurdert i noen planer, men da uten inngående vurderinger av hva som eventuelt klassifiserer forekomstene til under god. I planbeskrivelsen for den interkommunale kystzoneplanen for Vesterålen oppsummeres den samlede virkningen av planen til å ha liten effekt på vannmiljøet, men det trekkes fram noen fjordområder hvor usikkerheten rundt tematikken er så stor at de samlet ikke har tilrettelagt for økt akvakultur. I interkommunal kystzoneplan for Evenes, Narvik og Hamarøy oppsummeres de overordna påvirkningene på vannmiljøet som rød, med beskrivelser av hva bekymringene og usikkerhetene går ut på, se figur 17. I begge disse tilfellene kunne man med fordel gått mer i dybden på vannmiljø og avklart hvilke forhold som har negativ innvirkning på vannforekomsten. Ved å gjøre det blir det klarere hvilke tiltak og eventuell utbygging som ikke bør legges til rette for.



Figur 17: Eksempel fra KU Interkommunal kystsoneplan for Evenes, Narvik og Hamarøy som viser oppsummering av konsekvenser for vannmiljøet.

Utfordringer/avklaringsbehov og videre oppfølging:

- Vurderinger av samlet belastning i områder der det tilrettelegges for akvakultur er et felt der kartleggingen avdekker at det etterlyses mer veiledning og avgrensning av hvor dypt i detaljene vurderingene skal gjøres. Diffuse krav kan føre til at analysene som så langt foreligger er preget av utredning av dagens situasjon og til dels regelverk, men ikke analyse av hva de ulike fjordmiljøene viser av påvirkning eller hva de kan tåle av videre vekst.
- Behov for mer konkret veiledning for bruk av M-1941 fra Miljødirektoratet i sjøareal

Ved revisjon av regelverk og utvikling av framtidig veiledning må man ta høyde for at man planlegger på overordnet nivå og ikke har fullkommen informasjon om fremtidige akvakulturtiltak eller påvirkning. Veiledningsmateriale og forventet utredningsnivå bør gjenspeile:

- kunnskapsnivået man normalt har på overordnet planleggingsnivå
- at en kommuneplan legger til rette for mulig ny arealbruk, men at det ikke er ensbetydende med at arealet dersom det blir tatt i bruk, vil medføre økt påvirkning.
- at man ved planlegging for akvakultur ikke vet hvor mye som kan tillates av produksjon (MTB), og innenfor hvilke rammer (teknisk) det vil foregå.

3.3.7 Avsluttende fase: KU inn i beslutningsgrunnlag og vedtak av plan

Rettslige krav og kunnskapsgrunnlag:

KU- forskriften stiller krav om at konsekvensredningen normalt skal inngå i planbeskrivelsen og at det skal utarbeides et ikke-teknisk sammendrag av konsekvensutredningen (§ 17 femte ledd). For øvrig følger det av naturmangfoldloven § 7 andre punktum at det skal framgå av enhver offentlig beslutning hvordan bestemmelsene om bærekraftig bruk i §§ 8 til 12 i samme lov er lagt til grunn i den aktuelle utøvelsen av offentlig myndighet (her vedtak av kommuneplanens arealdel).

Sjekkpunkter:

I lys av vår kartlegging og øvrig veiledning er følgende spørsmål og sjekkpunkter identifisert som sentrale for den avsluttende vedtaksfasen/KU som en del av beslutningsgrunnlaget:

- 3.1 Legg konsekvensutredningen som et eget vedlegg til planbeskrivelsen
- 3.2 Utarbeid et ikke-teknisk sammendrag til egen del av planbeskrivelsen:
 - Hovedfunn
 - Sammendrag
 - Vurdering av virkninger av de samlede arealbruksendringene i planen (inn i omtale av konsekvenser for miljø og samfunn)
- 3.3 Planforslag/planbeskrivelse:
 - Peke på videre miljøoppfølging/-overvåking og reguleringsarbeid
 - Fastsette eventuelle plankrav etter pbl. § 11-9 nr. 1
- 3.3. Saksframlegg før vedtak: Vise tydelig hvordan avveininger er gjort og få tydelig fram vurderingene etter naturmangfoldloven §§ 8-12

Råd og vurderinger ut fra planeksempler og litteratur:

Kartleggingen av planpraksis har i liten grad studert saksframlegg for endelig vedtak i kommunene, slik at vurderinger av vedtaksfasen først og fremst baserer seg på planbeskrivelsen. Generelt bør det komme enda klarere fram hvilke avveininger som er gjort for det vedtatte planforslaget, og hvordan naturmangfoldloven §§ 8 til 12 er vurdert, i planbeskrivelsen. I Eriksen (2023) er det avdekket at tilsvarende anbefaling også gjelder for saksframlegg lagt fram for kommunestyret.

3.3.8 Veiledning og kunnskapsgrunnlag: Forslag til utvikling av temaveiledning

Det er en lang rekke med veiledere som er relevante i ulike faser av konsekvensutredningsarbeidet. I Eriksen mfl. (2023) tabell 4 er det listet opp en lang rekke veiledere/retningslinjer som gjelder planlegging mer generelt. For konsekvensutredning i sjøareal kan særlig følgende veiledere/håndbøker være til støtte og hjelp i de ulike fasene gjennomgått over:

- Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD): Kommuneplanens arealdel
- KDD: Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven
- KDD: Medvirkning i planlegging
- KDD: Planlegging i sjø (*Sjøområdeveilederen*)
- KDD: Rundskriv H-6/18 Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning i kystnære sjøområder (*Sjøarealrundskrivet*)
- Miljøverndepartementet (tidligere): Konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel (T-1493, i dag erstattet av M-1941 fra Miljødirektoratet)
- Miljødirektoratet: Konsekvensutredning av klima og miljø (M-1941, særlig del 2)
- Statens vegvesen: Håndbok V712 Konsekvensanalyser
- Klima- og miljødepartementet (KLD): Naturmangfoldloven kapittel II
- KLD: Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 – med presisering 9. juli 2021
- All øvrig sektorspesifikk veiledning for tema i det aktuelle sjøarealet som behandler forholdet til planlegging.

Sjøområdeveilederen tabell 4.4 lister opp relevante kilder til kunnskap som vil måtte legges til grunn for konsekvensutredningens ulike faser. Det er også mye annen kunnskap tilgjengelig i andre kilder, men det er ikke så lett for kommunene å navigere i ulike sektorveiledning og finne informasjonen som er mest relevant for sjøareal. Vi vil derfor anbefale at framtidig veiledning på konsekvensutredning i sjø utvider oppstillingen av kunnskapsgrunnlaget og gir mer informasjon om relevante kartlag, lenke til hvor de finnes tilgjengelig, en kort beskrivelse av hva de inneholder, hvilke begrensninger de har og oppdateringsregime. Det er ofte ikke nok å vite hvor man finner et kartlag, man må også vite hvordan man skal forholde seg til informasjonen som er i den. I tabell 4 er det presentert et forslag til hvordan anadrom fisk kan tenkes presentert i en tematisk veileder for planlegging i sjø for noe av informasjonen nevnt over. En fordel med å samle dette i en felles tabell er at dette gjør den mer oversiktlig, og metodiske revideringer blir enklere.

Et annet viktig poeng er at veiledningen også bør gi informasjon om hvordan anvende informasjon som ikke er stedfestet. Ikke stedfestet informasjon kan ha ulike format. For informasjon som omhandler konkrete geografiske steder kan man samle og legge dem inn i temakart, eventuelt supplere eksisterende kart. Dette kan være informasjon om f.eks. friluftsområder, ørretbekker mm. Det finnes også informasjon som ikke er like rett fram å legge i et kart. Det kan eksempelvis være fjordområder med svak vannutskifting på grunn av terskler. Samiske fiskeriinteresser er et annet forhold som i liten grad er stedfestet, men som likefullt må utredes grundig med tanke på annen bruk av områdene. For hvert tema bør det være en oversikt over hva type informasjon som er relevant med føringer til hvordan forholde seg til dette, inkludert hvordan koble det opp mot kartgrunnlaget der det er mulig.

I vedlegg 5 gis det mer utfyllende forslag til veiledning som det kan jobbes videre med i framtidig veiledning for temaene:

- 1) Interaksjon med villaks og annen anadrom fisk
- 2) Viktige marine naturtyper
- 3) Sårbare arter og naturtyper på dypt vann
- 4) Torske- og gyteområder og gytefelt

Dette er ment som forslag og eksempler på hva som kan inngå av informasjon i en veiledning, og en endelig veiledning må utarbeides i dialog med relevante aktører.

Standardisert temaveiledning vil også være nyttig for fylker eller flere kommuner som ønsker å utarbeide felles kunnskapsgrunnlag, da det gir et godt utgangspunkt og grunnlag for mer detaljerte analyser, eller analyser ut over det som beskrives som minimumsbehovet. Eksempler på felles kunnskapsgrunnlag som er utarbeidet finner vi f.eks. i Rogaland⁴⁴ og Agder⁴⁵.

⁴⁴ | Skrove mfl. (2023A)

https://dokument.temakart-rogaland.no/rfk_kunnskap_sjoareal_2023/prosjektrapport_kunnskap_om_sjoareala_salt_2023.pdf

⁴⁵ <https://experience.arcgis.com/experience/c8f09384399641c1b2b8c7508fe3b1c7/page/Beskrivelse/>

Tabell 4: Eksempel på hvordan kunnskapsgrunnlaget for anadrom fisk kan presenteres i en tematisk veileder for planlegging i sjø. Hensikten er å gi noe informasjon om innhold og bruk utover hvor kunnskapen finnes. Tekstinnholdet er kun ment som eksempel, og en endelig tabell bør utarbeides med innspill fra relevante aktører.

Kunnskapsgrunnlag	Format	Kilde	Beskrivelse	Hvordan bruke informasjonen
Nasjonale laksevassdrag	Kartdata	Fiskeridirektoratet	Utløpspunkt for nasjonale laksevassdrag.	Min. 5 km avstand fra ny akvakultur av anadrome arter til utløpet.
Nasjonale laksefjorder	Kartdata	Fiskeridirektoratet	Nasjonale laksefjorder.	Ikke tillatt med ny akvakultur av anadrome arter innenfor nasjonal laksefjord.
Anadrome laksefisk, utløpspunkt	Kartdata	Miljødirektoratet	Utløpspunkt for vassdrag som fører anadrom laksefisk (laks, sjørøret, sjørøye), inkludere nasjonale laksevassdrag.	Generell anbefalt minsteavstand 2,5 km for akvakultur av anadrom fisk til viktige anadrome vassdrag.
Sjørøretbekker	Varierer	Statsforvalteren?	Noen (alle?) fylker/Statsforvaltere har egne kart eller oversikt over utløpspunkt for sjørøretbekker. alle vassdrag med sjørøret dekkes av kartlaget anadrome vassdrag, dette kan særlig gjelde mindre vassdrag/bekker.	Inkludere kjente sjørøretbekker som en del av kunnskapsgrunnlaget. Statsforvalter og andre interessenter (lokalbefolkning, jeger- og fiskeforbud, naturvernforbund o.l.) sitter gjerne på denne informasjonen. Tegn inn i kart der informasjonen finnes, men ikke er kartfestet. Gjør vurderinger om hensyn sammen med Statsforvalter og Mattilsynet.
Lakseregisteret	Nettportal	Miljødirektoratet	Kunnskapsbase og fagsystem i forvaltningen av laks, sjørøret og sjørøye.	Mulighet for å se utløpspunkter filtrert på fjordsystem. Kan videre søke opp hvert vassdrag og hente informasjon om bestandstilstand og påvirkningsfaktorer for de ulike anadrome artene i vassdraget. Dialog med Statsforvalter og Mattilsynet om hvordan forholde seg til den konkrete informasjonen for hver bestand/vassdrag.
Vandringsruter	Rapporter/ vitenskapelige artikler	Varierer	Det finnes per i dag ikke samla kartdata om dette. For noen områder er det rapporter og vitenskapelige publikasjoner fra forsknings- og overvåkningsdata.	Kontakt Statsforvalter, Havforskningsinstituttet, NINA og andre institusjoner for informasjon om hva som finnes. Sjørøret er særlig utsatt for lakselus og annen smitte under beiting, da de har lengre oppholdstid i fjordsystemene enn villaksen. Avklare med Statsforvalter/Mattilsynet hvordan en bør forholde seg til disse.
Beiteområder	Rapporter/ vitenskapelige artikler	Varierer	Det finnes per i dag ikke samla kartdata om dette. For noen områder er det rapporter og vitenskapelige publikasjoner fra forsknings- og overvåkningsdata.	Kontakt Statsforvalter, Havforskningsinstituttet, NINA og andre institusjoner for informasjon om hva som finnes. Sjørøret er særlig utsatt for lakselus og annen smitte under beiting, da de har lengre oppholdstid i fjordsystemene enn villaksen. Avklare med Statsforvalter/Mattilsynet hvordan en bør forholde seg til disse.
Risikorapport for norsk fiskeoppdrett	Rapportserie	Havforskningsinstituttet	Årlig rapport på en rekke temaer, inkludert lakselus, smitte fra oppdrett til villfisk og genetisk påvirkning.	Rapportene gir en oversikt på produksjonsområdenivå, og kan inkluderes som en del av kunnskapsgrunnlaget og den overordna vurderingen. Rapporten gir en oversikt iver situasjonen for en rekke risikotemaer, men har ikke god nok oppløsning til å bruke direkte på kommuneplannivå. Den gir imidlertid en god beskrivelse og forståelse for problematikken.
Risikorapport for norsk fiskeoppdrett - kunnskapsstatus	Rapportserie	Havforskningsinstituttet	Informasjon om kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for risikorapportene.	Rapportene gir en god oversikt over oppdatert kunnskapsgrunnlag for en rekke tema, inkludert genetisk påvirkning gjennom rømning og økt dødelighet fra lakselus på vill laksefisk.
Status for norske laksebestander	Rapportserie	Vitenskapelig råd for lakseforvaltning	Vitenskapelig råd for lakseforvaltning (VRL, www.vitenskapsradet.no) er et uavhengig råd opprettet av Direktoratet for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet). Rapporten gir en beskrivelse av ulike vassdrag og påvirkningsfaktorer som innvirker på bestandsstatus og -utvikling.	Viktig del av kunnskapsgrunnlaget for å vurdere mulig påvirkning fra oppdrett, og for å se det i sammenheng med andre påvirkningsfaktorer. Supplementerende informasjon til Lakseregisteret (over).

3.3.9 Samlet sjekk-punktlister for konsekvensutredninger

I figur 18 og figur 19 er alle punktene i boksene i kapittel 3.3.2 til 3.3.7 samlet i et felles flytskjema som kan være et en skisse og utgangspunkt for senere videreutvikling av veiledning for konsekvensutredning i sjøareal.

Planprogram

- 1.1 **Hva er formålet med planen?**
 - Hva sier den kommunale planstrategien og samfunnsdelen om kyst- og sjøarealdelen?
 - Sjekk nasjonale forventinger til regional- og kommunal planlegging
- 1.2 **Innhenting av kunnskap: Hvilke tema skal utredes og hvorfor?**
 - For Klima- og miljøtema spesielt: Naturmangfoldloven § 8 og vannforskriften § 12
 - Invitere sektormyndighetene til å komme med tidlige innspill
 - Klargjøre kunnskapsnivå/kunnskapsgrunnlag og begrensinger
- 1.3 **Hvem skal utrede?**
- 1.4 **Beskriv planprosess og metodikk**
 - Hvordan sikre reell medvirkning?
 - Behov for konsultasjoner med Sametinget?
- 1.5 **Ta hensyn til særegenheter i sjøområder**
 - Hvilke alternativer skal utredes og hvorfor?
 - Få innspill til tiltak i sjø (akvakulturområder)

Konsekvensutredning

- 2.1 **Innledende kunnskapsinnsamling og avklaringer:**
 - Vurdering av hvilke tiltak/forslag til arealendring som skal utredes
 - Innhente kunnskap om valgte utredningstemaer
 - Fastsette medvirkningsopplegg (innspillsmøter)
 - Tidlig dialog med sektormyndigheter: bruke planforum tidlig, få innspill om forventet detaljnivå på utredningstema
- 2.2 **Analysere og vurdere kunnskapsgrunnlaget:**
 - Foreligger det tilstrekkelig kunnskap eller behov for innhenting av ytterligere kunnskap?
 - Klima- og miljøtema: tilstrekkelig kunnskap om hvilke naturforhold/vannmiljø som påvirkes av planen? (naturmangfoldloven § 8 og vannforskriften §§ 4 og 12)
 - Vurdere om føre-var-prinsippet får anvendelse (naturmangfoldloven § 9)?
- 2.3 **Analyse av gjeldende arealbruk og verdisetting:**
 - Temakart: tematisk gjennomgang verdier (friluftsliv, naturverdier, kulturminner og hvit sektor mv).
 - GIS-analyse av gjeldene arealbruk
- 2.4 **Utrede konsekvenser (inkl. ROS-analyse) for tiltak/forslag arealbruksendring:**
 - Sett aktuelle influensområder (de kan variere)
 - Vurder påvirkning og forringelse
 - Kommenter usikkerhet
 - Sett konsekvenser
 - Presenter og oppsummer
 - Legg inn data i databaser
- 2.5 **Redegjøre for alternativer og beskrive kunnskapsmangler og usikkerhet:**
 - Ved flere innspill for tiltak i samme område: redegjøre for vurderinger og hvordan komme fram til foreslåtte arealformål
 - Vise usikkerhet og avbøtende tiltak i oppsummering i KU av tiltak/forslag arealbruksendring

Figur 18 Sjekk-punktlister for konsekvensutredning av sjøareal første side

2.6 Samlede og helhetlige vurderinger:

- Inndeling i delområder
- Gjengi alle kjente utslipp til resipienten fra aktivitet i sjø og land
- Redegjør for tilstand i lakse- og/eller ørretførende elver og vandringruter for villaksen
- Sammenstille informasjon om naturtyper i sjø og vurder hvordan negativ påvirkning fra akvakultur (og andre aktiviteter) er på forekomsten samlet sett
- Innhente kunnskap om hvordan akvakulturforvaltningen fungerer i planområdet (dagens praksis)

Beslutningsgrunnlag/Planvedtak

3.1 Legg konsekvensutredningen som et eget vedlegg til planbeskrivelsen

3.2 Utarbeide et ikke-teknisk sammendrag til egen del av planbeskrivelsen:

- Hovedfunn
- Sammendrag
- Vurdering av virkninger av de samlede arealbruksendringene i planen (inn i omtale av konsekvenser for miljø og samfunn)

3.3 Planforslag/planbeskrivelse:

- Peke på videre miljøoppfølging/-overvåking og reguleringsarbeid
- Fastsette eventuelle plankrav etter pbl. § 11-9 nr. 1

3.4

Saksframlegg før vedtak: Vise tydelig hvordan avveininger er gjort og få tydelig fram vurderingene etter naturmangfoldloven §§ 8-12

Figur 19 Sjekk-punktlister for konsekvensutredning av sjøareal andre side

4 DEL 3 SAMLET BELASTNING FRA AKVAKULTUR: DISKUSJON OG REFLEKSJON

4.1 Hvilke tema er det utfordrende å utrede grundig på kommuneplannivå?

Kartleggingen av planpraksis i oppdraget har avdekket av det er utfordrende for kommunene å utrede akvakulturvirksomhet, og dets påvirkning på naturmiljø/vannmiljø og andre interesser (særlig farleder/sjøtrafikk, fiskeri, friluft), og samlet belastning av planen for sjøarealer som følge av dette. Statsforvalteren har i flere tilfeller innsigelser til konsekvensutredningene fordi den mener at det ikke er redegjort godt nok for de samlede virkningene («samlet belastning») av planene⁴⁶.

Det er krevende å utrede fremtidig samlet påvirkning basert på hva arealplanen legger opp til av nye areal til akvakultur, fordi areal i seg selv ikke sier særlig håndfast om rammer for utslipp og dermed påvirkning. Utfordringene med å utrede samlet påvirkning henger også sammen med at det er utfordrende å utrede flere akvakulturtemaer grundig på kommuneplannivå. Noen utvalgte akvakulturtema drøftes derfor først nærmere i det videre.

4.1.1 Vurdering av hvordan akvakulturområdet kan påvirke sårbare naturtyper i sjø.

Dersom man ikke har konkrete kartlegginger av naturtyper i planområdet, vil det være svært mye usikkerhet for å kunne avklare risikoen for påvirkning. Krav om naturtypekartlegging med tilhørende vurdering av påvirkning, vil i slike tilfeller godt dekke kunnskapshullet og sikre at det ikke settes i gang aktivitet som bryter med naturmangfoldlovens rammer, men dette er kostnadskrevenne aktiviteter og som det utdypes i kapittel 4.2 stilles det også krav til kartlegging i forbindelse med akvakultursøknader på konkrete lokaliteter.

I de tilfellene der man har god stedfestet informasjon om naturtyper, må det tas høyde for at forskjellige naturtyper/arter har ulik grad av sårbarhet for påvirkning. Hvis kartlegging avdekker sårbare arter, vil det i forbindelse med behandling av søknader om akvakultur etter akvakulturloven være opp til statsforvalteren å avgjøre om funnene er forenelig med akvakultur i tradisjonell forstand (åpne merder), eller ikke. Alternative driftsformer eller bruk av egnet teknologi kan eventuelt være avbøtende tiltak, og dette må det i tilfelle gjøres grundige vurderinger av.

4.1.2. Vurdering av resipientens tåleevne

M-1941 fra Miljødirektoratet gir veiledning for konsekvensutredning av tiltak i vannforekomster og vurdering av påvirkning på dem, blant annet om gjennomføring av konkret prøvetaking, modellering

⁴⁶ Dette arbeidet har ikke vurdert om innholdet i innsigelsene og i hvilken grad de aktuelle planene ivaretar KU-forskriftens plan. Dette vil være en omfattende analyse i seg selv.

og inngående informasjon om planlagt utslipp. Dersom man følger metodikken, vil man få et godt bilde på hvordan vannforekomsten kan bli påvirket og man kan komme med konkrete avbøtende tiltak. Ved utredning av akvakultur på overordnet nivå har man imidlertid som oftest ikke spesifikk informasjon om utslipp fra framtidig akvakulturdrift i vannmassene, og det tas ikke vannprøver mv. Dette gjør at man har et relativt lavt kunnskapsnivå å basere utredning om tåleevne på. Det ser man også igjen i konsekvensutredninger vi har sett på hvor man har forsøkt å redegjøre for dette. Analysene bærer preg av oppstilling av informasjon fra vann-nett og til dels vurdering av hvordan vannutskiftingen er særlig i fjorder og eventuelle kjente negative påvirkningsfaktorer (utslipp).

Ideelt sett skulle man hatt god informasjon om dette også på overordnet nivå, men tilsvarende som for naturtyper, er dette omfattende og faglig krevende å samle informasjon om og analysere. Dessuten har man ikke rammer for planlagt utslipp på plannivå og essensiell informasjon om potensiell påvirkning er dermed ikke mulig å fremskaffe.

4.1.3 Lus, vandringsruter

Tilrettelegging av areal som settes av til akvakultur i områder med mye lakselus et også krevende tema å utrede på overordnet nivå. I områder med mye lakselus vil Mattilsynet være svært tilbakeholden med å tillate nye lokaliteter eller vekst i produksjonen. Ved vurdering av forholdene i konsekvensutredningene ser man gjerne på nærhet til nasjonale laksefjorder, lakseførende vassdrag, hvordan gyte- og bestandsmålet er i aktuelle elver og vandringsruter for villaks og sammenstiller dette opp imot målene i villaksnormen mv. Samlet sett gir dette er relativt godt bilde på hvordan dagens situasjon er, og særlig nyere planer på Vestlandet gjennomgår kunnskapsgrunnlaget godt.

Havforskningsinstituttet (HI) har gjort en del ny analyse⁴⁷ for Vestlandet som gir pekepinn på hvor lokaliteter bør ligge ut fra lusesituasjonen (når de bør ha produksjon, om de skal være åpne eller lukkede system og mengde produsert biomasse). Modellene er avanserte og blir utført av forskere med spesialkompetanse. Forskning på dette nivået går forbi hva man kan forvente som grunnlag til arealplaner. For å kunne gjøre de grundige vurderingene som Mattilsynet gjør i sin behandling på søknadstidspunktet, bør man ha informasjon om planlagt produksjon, teknologi, plan for utsett og utslakt av fisk og brakkleggingsplan. Samlet sett kan dette være avgjørende for om omsøkt lokalitet og produksjon kan tillates, men dette er som vist ikke informasjon man har på kommuneplannivå

For konsekvensutredning på kommuneplannivå bør man basere seg på kjent kunnskap om lus i sjø- og fjordsystemene. På det nivået vet man lite om planer om og muligheter for omstrukturering, og

⁴⁷ Endret lokalitetsstruktur i produksjonsområde 3 Rapport fra Havforskningen 2020-12: <https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rapport-fra-havforskningen-2020-12>
Lokalitetsstruktur i produksjonsområde 4 Rapport fra Havforskningen 2020-48: <https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rapport-fra-havforskningen-2020-48>

man bør derfor være forsiktig med antagelser eller konklusjoner om forverret lusesituasjon dersom nye arealer settes av. Det vil være en stor grad av usikkerhet knyttet til effekten av nye areal og, i den grad det er mulig bør man skyve vurderingene om dette til tiltaksnivå hvor informasjonsnivået er mer presist og Mattilsynet og statsforvalteren skal gjøre sine konkrete vurderinger. Det er samtidig en utfordring for kommunene å vite hva kommunene må gjøre, og hva som kan skyves på til behandling av søknad om akvakulturtillatelse etter akvakulturloven. Kommunene bør i alle fall ha en oversikt over hva som utredes i søknader om akvakulturtillatelse/lokalitetsklarering etter akvakulturloven.

4.2 Hva utredes i behandlingen av akvakulturtillatelse etter akvakulturloven?

Hvordan akvakulturforvaltningen er organisert og fungerer i praksis er bredt behandlet i litteratur⁴⁸. Den videre gjennomgang tar derfor bare summarisk for seg behandlingen av søknad om lokalitetsklarering for matfisktillatelse av laks, torsk og regnbueørret etter reglene i og medhold av akvakulturloven og øvrig sektorlovverk (ny eller søknad om lokalitetsendring), med hovedvekt på noen sentrale tema som utredes i søknadsprosessen. Figur 20 er en gjengivelse og modifisering av de ulike forvaltningsnivå for lakseoppdrett som er gjennomgått og drøftet i Eriksen mfl. (2023).

Det følger en rekke krav til dokumentasjon/forundersøkelser i lovverket for å avklare om lokalitet er egnet til oppdrett av den omsøkte biomasse, og om det eksempelvis er naturverdier til land eller vanns som kan bli negativt berørt av tiltaket. Innhentet informasjon sendes inn i digital søknad til fylkeskommunen som er koordinerende tildelingsmyndighet. Fylkeskommunen foretar en førstehåndsvurdering av om selve søknadsmaterialet er utfyllende nok, og om informasjonsnivået er i henhold til gjeldende regelverk for akvakultur. Fylkeskommunene vurderer også om tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn og må konsekvensutredes etter KU-forskriften § 8 første ledd bokstav b.

De fleste KU-vurderingene av akvakultursøknader konkluderer med at det ikke er behov for konsekvensutredning, jf. vurderingen av kriteriene i KU-forskriften § 10⁴⁹. Aktuelle myndigheter kan på tross av dette be om det de anser som nødvendige tilleggsutredninger blir gjort, eller be om at konsekvensutredning blir utført. Det siste alternativet blir sjeldent brukt. Komplette søknader sendes så videre til hjemkommunen for søknaden og til behandling av den enkelte sektormyndighet.

⁴⁸ Se for eksempel Mikkelsen mfl. (2023).

⁴⁹ Skog mfl. (2021).

Lakseoppdrett i Norge

Matfisktillatelser i sjø



Figur 20: Forenklet framstilling av ulike nivå, regelverk og saksbehandling i akvakulturforvaltningen i en figur som er videreutviklet og hentet fra Eriksen mfl. (2023)

Kommunens rolle er å gjennomføre høring og avklare om søknaden er i henhold til arealplanen og ved flerbruksområder ta stilling til om de mener akvakultur bør få forrang og kan etableres i området (herunder skal de også avklare relevante planbestemmelser). Når kommunen er ferdig med sin behandling av søknaden, tas saken normalt opp til behandling av sektoretatene. For at de ulike

etatene skal kunne gjøre sine vurderinger stilles det følgende krav til dokumentasjon i regelverk og praksis:

- **Miljøundersøkelser:** Miljøundersøkelser under (MOM B) og rundt anlegget (MOM C). Dette er standardiserte miljøprøver av sjøbunnen som gir et bilde av hvordan miljøforholdene er og hvilken type bunnforhold man har (hard eller bløtbunn). Det gjøres også registrering av arter fra prøvene og flere kjemiske prøver. Ved utpreget hardbunn tas alternative undersøkelser etter avtale med Fiskeridirektoratet. Etter nytt forurensingsregelverk ⁵⁰ må det også nå gjøres spesifikke prøver av stoffer som selskapet gjennom sin drift vil slippe ut i vannmassene. Disse miljøundersøkelsene gjentas med jevne mellomrom på lokaliteter som er i drift og resultatene rapporteres til myndighetene for kontroll. Ved dårlige forhold, og særlig ved gjentakende dårlige prøver, plikter selskapet som driver lokaliteten å forsøke å bedre forholdene⁵¹. Dersom man ikke lykkes med forbedring, kan tillatelse til drift trekkes inn slik at lokaliteten ikke kan drives mer.
- **Strømkartlegging:** Det gjøres strømkartlegging for hele vannsøylen under anlegget. Målingene viser hvordan strømforholdene er og indikerer om det er en egnet lokalitet både med tanke på fiskehelse- og velferd, samt at utslipp fra driften ikke skal samles opp under anlegget og dermed kan skape dårlige miljøforhold.
- **Bunnkartlegging:** Det er krav om detaljert bunnkartlegging (Olex-kartlegging) for området som også omfatter fortøyningene til anlegget. Dette genererer kart over bunnen som kan avdekke om det er hyller eller groper som kan medføre opphoping av sedimenter fra produksjonen. Kartene brukes også for å beregne hvor anlegget med fortøyninger kan innplasseres trygt for harde værforhold (NYTEK- krav). Tillatelse til bunnkartlegging må innhentes fra forsvaret og søkes om via kartverket.
- **Naturtypekartlegging etter sårbare naturtyper:** Dette er ikke et krav pr nå, men det er stadig vanligere at statsforvalteren ber om det gjøres ROV-kartlegging under og rundt nye eller utvidede akvakulturanlegg. Dette gjøres som regel etter en metodikk utarbeidet av Havforskningsinstituttet ⁵², hvor det kartlegges etter forhåndssatte transekt innenfor 1-2 km

⁵⁰ <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2024-02-02-170>

⁵¹ Tiltak på forbedring kan være mange, for eksempel det å snu anlegget i mer strømførende retning eller andre arealjusteringer av størrelse eller plassering, øke brakkleggingsperioden, justere hvordan produksjonen planlegges, bruk av ny teknologi mv.

⁵² Husa & Kutti (2022).

fra anlegget. Det er særlig sårbare koraller og andre prioriterte arter man ønsker å avklare om finnes i nærheten av anlegget, da de kan bli negativt påvirket av utslipp fra planlagt drift. Slike kartlegginger er omfattende å produsere, og det er derfor ikke alltid de følger saksdokumentene fra søknadstidspunktet, men heller suppleres søknaden når rapport foreligger.

- **Utforming av anlegg:** Det må det lages detaljert anleggsskisse som viser anlegget med alle fortøyninger og fôrflåte. Dette må koordinatfestes. Man må også synliggjøre hvordan anlegget er innplassert i forhold til arealplanen og i sjøkart.
- **Internkontroll, fiskehelse og biosikkerhet:** Det er krav om å ha på plass omfattende internkontrollsystem hvor prosedyrer rundt driften av lokalitetene er klargjort. Her beskrives det blant annet hva man skal gjøre ved sykdomsutbrudd, avlusingsoperasjoner, forhøyet dødelighet, ved uvær mv. Det er også klare krav til hvordan man skal redusere risikoen for smitte mellom anlegg, via besøkende og utstyr (servicebåter) på anlegg, samt eksempelvis prosedyrer for vask og lagring av utstyr. En egen rapport, en såkalt *biosikkerhetsplan*, tar særlig opp smitteinteraksjon og er spesifikke for den enkelte lokalitet. En del av denne dokumentasjonen følger søknadene, og det er særlig Mattilsynet som trenger informasjonen til å gjøre sine vurderinger av om lokaliteter kan godkjennes for den omsøkte biomasse og art.
- **Tall for planlagt produksjon/drift:** Det må vises hvor mye fôr som skal brukes gjennom produksjonsløpet (fra utsett til slakt), hvor lang sammenhengende periode lokaliteten skal driftes før den brakklegges og tømmes for fisk, man må angi hvordan fôringen skal gjøres og hvilken type not med beskyttelse mot groing som skal brukes. Dette i sammen med miljøundersøkelsene brukes av statsforvalteren til å vurdere hvordan lokaliteten blir belastet og om det er tilstrekkelig tåleevne til omsøkt biomasse. Ved nye lokaliteter må man redegjøre for hvordan driften ved lokaliteten skal samkjøres med driften på omkringliggende lokaliteter og dermed også hvilke fiskehelsenettverk og brakkleggingssoner anlegget vil inngå i.

4.3 Konsekvensutredning på kommuneplannivå: Momenter til videre utredning av regelverket

Som kapittel 3.3 og 4.1 viser er det flere begrensninger på hvilke utredninger kommunene kan gjøre av samlet belastning fra akvakulturvirksomhet på kommuneplannivå ut fra tilgjengelig kunnskap i

dag. Ettersom kunnskapsmangelen om akvakulturtiltak i liten grad er problematisert i veiledere til planlegging og utredning, kan det skapes forventinger om utredning som overgår hva kommunene på dette nivået reelt sett kan gjøre. Myndighetene er derfor nødt til å bidra til nødvendig avklaring på hva som er tilstrekkelig utredning på kommuneplannivå for å være innenfor Plandirektivets rammer. Dette er også sentralt for å sikre likebehandling på tvers av kommune- og fylkesgrenser, og statsforvalterembeter. Det må også være krav som samsvarer hva som kreves av miljøundersøkelser og kunnskapsgrunnlag for andre formål som settes av i overordnet plan.

Slike vurderinger bør gjøres i en grundigere prosess der det tas utgangspunkt i hva det er realistisk at kommunen kan og må utrede på kommuneplannivå, og hva som allerede utredes eller kan utredes i forbindelse med behandling av søknad om akvakulturtillatelse eller i reguleringsplan. Se kapittel 2.3.3 for nærmere vurdering av bruk av reguleringsplan for akvakulturområder.

Det er også viktig at den delen av forvaltningen som er involvert og har makt i kommuneplanprosessene har tillit til de gode sikkerhetsmekanismene og grundige vurderingene som gjøres ved søknad om akvakultur. Ut ifra det skal man være påpasselige med å ikke forsøke å løse alt på overordnet nivå, da systemet ikke er rigget for det og detaljkunnskapen ikke er god nok. Vi forstår at dette er spørsmål som vil komme opp i en revisjon av KU-forskriften. Dette er også spørsmål som bør ses i sammenheng med oppfølgingen av NOU 2023: 23 *Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping*.

Myndighetene bør ta i betraktning følgende momenter ved revisjon av KU-forskriften:

- Planregelverket fastsetter ikke rammene for styring av produksjonsvolum i oppdrett (tilsvarende som antall boliger kan settes av i plan på land). Mye av detaljinformasjonen knyttet til utslipp og dermed påvirkning på naturtyper og resipienten (vannforekomsten), kommer derfor først på plass ved søknad om tillatelse for akvakultur (tiltaksnivå). Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er meningen at kommunene skal gjøre detaljerte utredninger av slike forhold.
- Det kan vurderes om Mattilsynet bør involveres i KU på kommuneplannivå i mye større grad enn i dag. Innen akvakulturforvaltning har de en vel så viktig rolle som statsforvalteren, og det bør synliggjøres i medvirkningen og hvilke tema konsekvensutredninger tar opp.
- Arealplaner kan være med på å sementere en negativ situasjon i akvakulturområder istedenfor å være en bit av nøkkelen som kan forbedre det: Ved å ikke sette av nye akvakulturområder grunnet usikkerhet knyttet til risiko for negativ miljøpåvirkning, får ikke

aktørene mulighet til å omstrukturere hele eller deler av produksjonen til mer egnede områder.

- Vurdering av alternativ lokalisering av akvakulturområder gjøres best i overordnet plan, og bør inngå som en del av planprosessen.
- Konkrete miljøundersøkelsene for akvakultur i sjøareal er kostbare, og kommunene har begrensede ressurser til kystzoneplanlegging. Dersom man mener at slik detaljkunnskap er nødvendig før areal kan tas i bruk, kan en mulighet være å skyve krav om kartlegging til konkrete aktører i forbindelse med søknad om akvakulturtillatelse eller reguleringsplaner.
- Samlede belastning fra akvakulturvirksomhet kan gjøres som en del av behandling av akvakulturtillatelse etter akvakulturloven. Hvorvidt man da skal se på hele planområdet, fjordområdet, vannforekomsten eller andre størrelsesordener, kan avklares med relevante myndigheter i hver sak. En stegvis analyse hvor man ser fra et stort geografisk område og ned til nærrere influensområde kan være en mulighet som bør utredes nærmere, særlig med tanke på kostnad og omfang av slike analyser.
- Betydningen av uttalelsene SOM 2022/1377 og SOM 2022/1374 u fra Sivilombudet: De to uttalelsene bygger på praksis fra EU-domstolen som tar for seg saker på land (boligbygging), og er derfor virksomhet som skiller seg fra akvakulturdrift. Dette er forskjeller bør tas med videre tolkning og veiledning om hvordan utredningskravene skal praktiseres på kommuneplannivå. Uttalelsene fra Sivilombudet peker også først og fremst på prosessuelle mangler, og tar ikke for seg hvor grensene for detaljnivå for konsekvensutredning faktisk skal ligge, som blir faglige vurderinger.

5 DEL 4: AVSLUTTENDE MERKNADER

Resultatene og funnene i oppdraget har blitt til en omfattende rapport. Kartleggingen og analysene viser at temaene og problemstillingene som planlegging i sjøområdene reiser er komplekse, fragmenterte og til dels uoversiktlige, selv om rapporten bare har fått tatt for seg en liten del av en stor materie av planfaglige spørsmål. Dette gir en viss indikasjon på de store utfordringene kommunene står overfor i konkret planlegging, og understreker behovet for målrettet veiledning som kan vise en farbar vei.

Det første delmålet gikk ut på å kartlegge hvordan *Sjøområdeveilederen* fungerer i praksis og foreslå forbedringspunkter, mens det andre delmålet har vært å kartlegge hvordan helhetlige konsekvensutredninger (KU) for sjøarealer fungerer på kommuneplannivå og komme med innspill til hvordan veiledning for KU kan videreutvikles. Som rapporten viser er dette forhold som er tett sammenvevd, og som bør ses i sammenheng i videre oppfølging. Kort oppsummert viser vår kartlegging av planpraksis at det skjer mye god planlegging og utredning rundt omkring i kommunene som både kan tjene som inspirasjon, og som avdekker noen av utfordringene veiledningen kan bidra til å avhjelpe.

Selv om en god del av anbefalingene til forbedring av *Sjøområdeveilederen*, se oppsummering i kulepunkter og tabeller i kapittel 2.4 og 2.3.4, er generelle og krever videre arbeid og oppfølging fra sektormyndigheter, mener vi at vi har fått avdekket flere relevante forbedringspunkter som bør prioriteres i et videre arbeid. Et slikt arbeid bør fokusere mer målrettet på innholdet i veilederen og utvikling av eksempler på plankart og bestemmelser, som kan bygge videre på rapportens funn. Som pekt på i kapittel 2.3 er det samtidig flere uavklarte rettslige problemstillinger som på ulike måter griper inn i flere av temaene, og som bør finne en snarlig avklaring.

På bakgrunn av datainnsamlingen i oppdraget har vi i kapittel 3.3 trukket opp flere ideer vi tror det kan være nyttig å ta med i videreutvikling av veiledning for KU i sjø spesielt. Et viktig bakteppe for våre anbefalinger er at det er igangsatt revisjon av KU-forskriften, og at det skjer en god del utvikling av annet sektorlovverk, der særlig oppfølgingen av NOU 2023:23 er relevant. Del 3 har derfor et særlig blick på hvordan samlet belastning fra akvakultur utredes i dag, og peker på noen momenter vi mener bør spille inn i utvikling av framtidig lovverk, som vi håper kan være av interesse og nytte.

REFERANSER

- Carroll mfl. (2019) Carroll, B., Fothergill, J., Murphy, J. & Turpin, T. Environmental Impact Assessment Handbook. Ice Publishing, 2019:
<https://www.icevirtuallibrary.com/isbn/9780727761415>
- Eriksen mfl. (2023) Eriksen, G. H., Skrove, T. & Brage, T. Bruk av kunnskapsgrunnlag i konsekvensutredninger og arealplanlegging i sjø. En kvalitativ styringsanalyse. SALT rapport 1065, 20. mars 2023. Oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Eriksen (2022) Eriksen, Guri K. Hjallen. *Fisheries Legislator Approach – A Framework for Developing Sound and Coherent Fisheries Legislation – a Norwegian case with a Canadian outlook*. Series of dissertations submitted to the Faculty of Law, University of Oslo No. 176, 2022.
- Facuhald (2023) Facuhald, Ole Kristian. Lovgivning om bruk og forvaltning av kyst- og sjøarealer. FNI Rapport 1/2023. Utredning for klimautvalget 2025.
<https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/479/2023/05/FNI-Report-1-2023-final.pdf>
- Fauchald & Schütz (2020): Fauchald, Ole Kristian & Schütz, Sigrid E. Unntak fra plikten til å utføre miljøkonsekvensutredning i lys av EØS-retten. FNI rapport 3/2020 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, november 2020.
- Hauge & Aamo Hauge, K. B. & Aamo, A. Regulatory benefits and bottlenecks for CDR through kelp cultivation in Norwegian waters. *Upcoming paper*. Scandinavian Institute of Maritime Law, 2024.
- Hauge mfl. (2021): Hauge, Katrine B, Myklebust, Ingunn & Lund-Iversen, Martin. «Tildeling av løyve på lokalitet og legitimitet. Ei analyse av integrasjon mellom reguleringsregime, aktører og informasjonsutveksling.» I *Integrert kystsoneforvaltning. Planfaglege, samfunnsvitskapelege og juridiske perspektiv*. Redigert av Hauge, K.B. og Stokke, K. B. 355–384. Oslo: Universitetsforlaget, 2021
- Holth & Winge (2014) Holth, Fredrik & Winge, Nikolai K. «Det rettslige rammeverket». I *Konsekvensutredninger. Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*. Redigert av Fredrik Holth og Nikolai K. Winge, 19–53. Oslo: Universitetsforlaget. 2014.
- Husa & Kutti (2022) Husa, Vivian. & Kutti, Tina. Forslag til metode for kartlegging av sårbare arter og naturtyper på grunt vann (0-50 meters dyp) til søknader om akvakultur i sjø. Rapport fra havforskningen 2022-9. Havforskningsinstituttet.
<https://www.hi.no/en/hi/nettrapporter/rapport-fra-havforskningen-2022-9>
- Kornerud (2020) Kornerud, Svein. Miljøkrav for akvakultur i kommunale arealplaner. *Kart og plan*, Vol. 113, 1 (2020) s. 41-58.
- LH-2014-81013
- Mikkelsen mfl. (2023) Mikkelsen, E. I., Eriksen, K., Emaus, P., Sparboe, L., Iversen, A. & Dale, T. (2023). Part 2: Forvaltningsregimer og muligheter for mer presis regulering av akvakultur. Delrapport i prosjektet: Miljøkonsekvenser av akvakultur og sameksisterende næringer: Mulighetsrom for helhetlig regulering (MILJØREG). Rapport fra Akvaplan-niva, Nofima og Niva på oppdrag fra FHF. Akvaplan-niva AS Report 2023 63547.01.
<https://www.fhf.no/prosjekter/prosjektbasen/901738/>
- Myklebust (2024): Lovkommentarer til plan- og bygningsloven kapittel 11, 12 og 13. Ajourført 2024. Karnov lovkommentar.
- Myklebust (2021): Myklebust, Ingunn. «Rettslege rammer for oppgåvefordeling mellom planstyresmakter og akvakulturstyresmakter.» I *Integrert kystsoneforvaltning. Planfaglege, samfunnsvitskapelege og juridiske perspektiv*. Redigert av Hauge, K.B. og Stokke, K. B. 313–337. Oslo: Universitetsforlaget, 2021.
- Myklebust (2018): Myklebust, Ingunn E. Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur. Kan kommunane sette detaljerte vilkår for drift av akvakultur etter plan- og bygningslova eller gjeld det

- avgrensingar med omsyn til trong om handlerom ved vurdering av lokalitet etter akvakulturlova? *Kart og plan*, 2 (2018) s. 174-185.
- Nordrum (2019) Nordrum, Jon Christian Fløysvik. *Bedre regulering? Årsak-virkningsanalyser i norsk reguleringsprosess*. Oslo: Gyldendal, 2019.
- NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping
- NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II (Planlovutvalget)
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- Rt. 1993 s. 528
- Skog mfl. (2021): Skog, K. L., Mork, K., Osen, R., Bratheim, G. & Meland, V. *Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger*. Multiconsult. Rapport i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, februar 2021.
- SOM-2022/1374: Sivilombudets uttalelse om kommuneplan i Brønnøy kommune
- SOM-2022/1377: Sivilombudets uttalelse om kommuneplan i Alver kommune
- Skrove mfl. (2023A) Skrove, T., Eriksen, G.K.H., Johsen, H.R., Rydsaa, J., Fabres, J., Narvestad, A. & Håpnes, S. Kunnskap om sjøareal – Kunnskapssammenstilling om biologisk mangfold, naturgitte kvaliteteter, fiskeri- og havbruk, og miljøpåvirkning fra og muligheter for framtidig havbruk. SALT rapport 1068, 5. mai 2023. Oppdrag for Rogaland fylkeskommune:
https://dokument.temakart-rogaland.no/rfk_kunnskap_sjoareal_2023/prosjektrapport_kunnskap_om_sjoareala_salt_2023.pdf
- Skrove mfl. (2023B) Skrove, T., Eriksen, G.H., Pires, R., Thorstensen H.S., Håpnes, S. & Rydsaa, J. Kunnskapssammenstilling om sjømatnæringens arealbruk. Delrapport 1 – fiskeri. SALT rapport 1071, 1. september 2023. Oppdrag for Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering.
- Sørdahl mfl. (2017): Sørdahl, Patrick B., Solås, Ann-Magnhild, Kvalvik, Ingrid & Hersoug, Bjørn. *Hvordan planlegges kystsonen? Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene*. Nofima rapport 15/2017. Rapport i oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet, juni 2017.
- Tesli& Lund-Iversen (2014): Tesli, Arne & Lund-Iversen, Martin «Norsk KU-historie». I *Konsekvensutredninger. Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*. Redigert av Fredrik Holth og Nikolai K. Winge, 54-84. Oslo: Universitetsforlaget. 2014.
- Vedvik (2016): Vedvik, Siv Elén Årskog. Kan kommunane forby tarehausting gjennom føresegn til kommuneplanen? – Forholdet mellom plan- og bygningslova og sektorlov som ikkje har reglar om samordning. *Kart og plan*, Vol. 76 (2016) s. 295-304.

VEDLEGG 1

Bestemmelser akvakultur (eller andre tema)				
Bestemmelse og underformål	Case/ plan	Bruk av arealformål/ hensynssone/ underformål/ hjemmel bestemmelse	Hvorfor egnet for veiledning og/eller innspill til forbedring av nåværende veileder? (hvorfor interessant)	Hvorfor ikke egnet

VEDLEGG 2

Kartlegging/Dokumentanalyse KU – strømlinjeformet sjekklister

Navn på plan:

3 dokumenttyper per plan: Gå skjematisk over planprogram, planbeskrivelse og selve konsekvensutredningen (alt trengs ikke å leses i detalj, men hvert dokument gir ulike elementer til analysen).

Sjekklister over hva vi undersøker for hver KU (i den grad det går an å svare på det):

1. Hva slags metodikk har vært benyttet i utredningsarbeidet?

Svar/vurdering:

2. Hvilke tema har vært behandlet i konsekvensutredningen, og hva er begrunnelsen for at disse er valgt (dersom det er begrunnet)?

Svar/vurdering:

3. Ble den utredningsmetodikk og valg av tema fra planprogrammet fulgt opp i det endelige utredningsarbeidet (store avvik, eller i det vesentlige fulgt)?

Svar/vurdering:

4. Hvordan har akvakultur og forholdet til andre interesser vært håndtert? (da særlig påvirkning på miljø, håndtering av lakselus, samlet belastning)

Svar/vurdering:

5. Hva slags kilder til kunnskap har vært benyttet?

Svar/vurdering:

6. Fremgår det av dokumentene hvilken offentlig veiledning som har vært brukt i utredningsprosessen?

Svar/vurdering:

7. For hvilke tema vises det til at det er usikkerhet i kunnskapsgrunnlaget?

Svar/vurdering:

8. Hvordan har usikkerhet vært håndtert i utredningsprosessen (dersom mulig å finne ut av i dokumentene)

Svar/vurdering:

9. Når og på hvilken måte har sektormyndighetene vært involvert i prosessen?

Svar/vurdering:

10. Viser de studerte dokumentene noen særlige konflikter, uenighet eller andre forhold som kan ha forsinket prosessen?

Svar/vurdering:

VEDLEGG 3

- **Rettleiing om KU for arealplanar målretta mot sjøareal.**
- **Hovudvekt på tilrettelegging for akvakultur**
- **Korleis KU-arbeidet kan tilfredsstillere utredningskrava i planarbeidet**

- **5-10 intervju planlegger/sector frå planane som avdekkjer særleg relevante problemstillingar**
 -
 - **Praktiske utfordringar og behov**
 - **Akvakultur**
 - **Miljøutfordringar**
 - **(planar der det er fastsett spesifikke tekniske planbestemmelser for akvakultur)**

SPØRSMÅL TIL SAKSBEHANDLER/KONSULENTER (må tilpassast informant)

1. Hvilke valg ble gjort i den tidlige fasen av planprosessen (utarbeiding og fastsettelse av planprogrammet) når utredningsdesign skulle velges?

(utdype med:

hvordan ble tema som skulle konsekvensutredas valgt,

hvilken utredningsmetode ble valgt og hvorfor,

hvilken veiledning fra det offentlige som var til støtte i denne delen av planfasen,

var sektormyndighetene med fra starten av å komme med innspill til hvordan utredningen skulle skje? mv)

2. Hva er dine erfaringer med kunnskapsgrunnlaget i planprosessen?

(kan utdype med for eksempel litt rundt om det er godt/tilfredsstillende, hva som eventuelt har vært mangelfullt, vurderinger av om ny kunnskap burde vært innhentet osv.)?

3. Kan du utdype litt rundt hvordan verdissetingen og vurderinger som ble gjort av påvirkning og konsekvenser av de enkelte tiltak i arealplanen, og eventuelle avbøtende tiltak, i konsekvensvurderingen som har vært gjennomført?

(kan utdype med:

hvilken metode ble valgt,

hva slags veiledning ble brukt og hvordan fungerte denne,

hva ble utslagsgivende for om et tiltak ble tatt inn i planen eller ikke)?

4. Var det noen tema som var utfordrende å håndtere i utredningsarbeidet, og hvordan ble disse håndtert?
5. Ut fra dine erfaringer med denne prosessen og arealplanlegging på kommunenivå mer generelt: hvor realistisk er det å gjøre grundige konsekvensutredninger for miljøvirkninger av akvakultur i større områder, og se på alternative lokasjoner? (ref. blant annet Sivilombudsmannens nylige uttalelser i Brønnøy kommune og Alver kommune)

(kva tema skil seg ut som problematiske?)

6. Hvordan opplevde dere at utredningsmetodikken som ble valgt for denne planen har fungert?
7. Er du kjent med om det har vært saker i ettertid der det har vist seg at planen ikke har avklart arealbruken godt nok?
8. Er det noen læringspunkter fra arbeidet med KU i denne planen (eller generelt) du vil trekke fram?

(kan utdype f.eks. med, hvordan har medvirkningen fra sektormyndighetene vært, fungerer regelverket hensiktsmessig og lignende) .

9. Noen tanker om forbedringspotensialer i veiledning for KU i sjø eller andre ting vi bør tenke på?

SPØRSMÅL TIL FYLKESKOMMUNE/SEKTOR (må tilpasses informant)

1. Hvordan ble dere involvert tidlig i den tidlige fasen av utredningsarbeidet og de valg som ble gjort av utredningsdesign (i forbindelse med fastsettelse av planprogrammet)

(utdype med f.eks.:

hvordan ble tema som skulle konsekvensutredes valgt,

hvilken utredningsmetodikk ble valgt og hvorfor,

hvilken veiledning fra det offentlige som var til støtte i denne delen av planfasen,

var sektormyndighetene med fra starten av å komme med innspill til hvordan utredningen skulle skje? mv)

2. Hva er dine erfaringer med kunnskapsgrunnlaget i planprosessen (som jo er noen år tilbake i tid) og generelt for arealplanleggingen i sjø nå i dag?

(kan utdype med for eksempel litt rundt om det er godt/tilfredsstillende, hva som eventuelt har vært mangelfullt, vurderinger av om ny kunnskap burde vært innhentet osv.).

3. Var det noen tema som var utfordrende å håndtere i utredningsarbeidet, og hvordan ble disse håndtert?

4. Ut fra dine erfaringer med KU-arbeidet i denne saken og arealplanlegging på kommunenivå mer generelt: hvor realistisk er det å gjøre grundige konsekvensutredninger for miljøvirkninger av akvakultur i større områder, og se på alternative lokasjoner? (ref. blant annet Sivilombudsmannens nylige uttalelser i Brønnøy kommune og Alver kommune)

5. Hvordan har dere opplevd at utredningsmetodikken som ble valgt for denne planen har fungert?

10. Er du kjent med om det har vært saker i ettertid der det har vist seg at planen ikke har avklart arealbruken godt nok?

(virker det som planen har gitt gode arealavklaringer er du kjent med dispensasjonssaker, andre «omkamper om arealer» osv)

6. Er det noen læringspunkter fra arbeidet med KU i denne planen (eller generelt) du vil trekke fram?

7. Noen tanker om forbedringspotensialer i veiledning for KU i sjø eller andre ting vi bør tenke på?

VEDLEGG 4

Vil du delta i prosjektet “Utvikling av veiledning om planlegging og utarbeiding av konsekvensutredninger i arealplaner i sjøområdene”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et oppdrag finansiert av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

Formål

Hovedformålet i prosjektet er å videreutvikle veiledningen for planlegging i sjø. Prosjektet er todelt, hvor den første delen av prosjektet er en gjennomgang av departementets veiledning om planlegging i kystnære sjøområder innenfor plan- og bygningslovens virkeområde. KDD ønsker her å få innsikt i hvordan veiledningen fungerer og få forslag til forbedringer. Den andre delen skal gi forslag til veiledning om gjennomføring av helhetlig konsekvensutredninger i kystnære sjøområder i forbindelse med arealplanlegging etter plan- og bygningsloven.

Hvem er ansvarlig for prosjektet?

Kunnskapsbedriften Salt Lofoten AS (SALT) gjennomfører oppdraget på vegne av KDD.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

I prosjektet studeres et utvalg av planer og konsekvensutredninger for sjøarealer som er vedtatt de siste årene. Som en del av dette skal vi intervju personer som på ulike måter har vært involvert i planprosesser og kjenner til lovverket. Du har blitt forespurt da du har praktisk erfaring med arealplanlegging i sjø og utredning av miljøkonsekvenser. Dine erfaringer vil gi verdifull innsikt i hva som fungerer godt og hvilke tema som kan være problematiske.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet vil en av våre prosjektmedarbeidere gjennomføre en ca. 30 minutters samtale med deg på telefon, video eller fysisk møte der dette er mulig. Vi vil stille spørsmål som går ut hvordan miljøkonsekvensutredninger på kommuneplannivå gjennomføres i praksis og hvordan arealplanleggingen i sjø kan styrkes. Opplysningene vil sammen med annen innsamlet data danne grunnlag for en sluttrapport som vil komme med vurderinger av hvordan veiledningen for planlegging i sjø kan bli bedre. Om vi i rapporten bruker informasjon vi har fått fra deg, vil dette ikke kunne spores tilbake til deg (vi vil bare henviser til generelle roller slik som *administrativ/politisk prosjektdeltaker, arealplanlegger, forsker, saksbehandler, sektormyndighet* og lignende i typer av planer). Det vil bli tatt opp lyd og notater fra samtalen. Lydbåndene slettes ved prosjektets slutt. Alle skriftlige notater lagres anonymt.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er kun noen få prosjektdeltakere og enkelte administrativt ansatte i SALT som vil ha tilgang til opplysningene. Data vil lagres anonymisert på SALT sin datalagring i Dropbox. SALT har to-trinns verifisering for å få tilgang til materialet.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes rundt mai 2024. Lagret data vil bli slettet så snart prosjektet er ferdig.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

Hvor kan jeg finne ut mer? Hvis du har spørsmål til prosjektet, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- xxxxxxxx
- xxxxxxxxxxxx

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
Xxxxxxxx

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «kartlegging av bruk av kunnskapsgrunnlag i konsekvensutredninger og som grunnlag for arealplanlegging i sjø». Jeg samtykker til:

- å delta i intervju og at det tas opp lydopptak som kan bli transkribert og lagret anonymt
- at mine eventuelle personopplysninger behandles av prosjektmedarbeidere og lagres til prosjektslutt

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, i løpet av første halvår 2024

VEDLEGG 5

Under følger forslag til innhold som kan være relevant og nyttig i veiledning for konsekvensutredning i sjø. I en endelig veiledning er det viktig at innholdet utarbeides i dialog og samarbeid med relevante aktører (planleggere/konsulenter/myndigheter).

Interaksjon med villaks og annen anadrom fisk

Konsekvenser for vill anadrom fisk er en av de store utfordringene når det kommer til særlig akvakultur i sjø. Det er flere faktorer som gjør dette temaet krevende å utrede både på overordna nivå og på tiltaksnivå. Under følger et eksempel på hva som kan inkluderes i en temaveileder for KU i sjø på kommuneplannivå:

Eksempel på tilgjengelig informasjon:

- For vassdrag finnes det kartlag for nasjonale laksevassdrag og laksefjorder⁵³, anadrome vassdrag⁵⁴ og sjørrretbekker (siste ikke i alle fylker).
- Det finnes, etter vår kjennskap, ikke et felles nasjonalt kartlag for vandringsruter for villaks. Det kan finnes lokale kart. Informasjonen er ofte fragmentert i ulike forskningsartikler og -rapporter. Statsforvalteren sitter gjerne med kunnskap om antatte vandringsruter. Det finnes en del kart i risikorapportene til Havforskningsinstituttet som ligger til grunn for fargeleggingen av produksjonsområdene.
- Det finnes ikke felles nasjonalt kartlag for beiteområder for anadrom fisk, men det kan finnes lokale kart. Det finnes likevel forskning som sier noe om hvor langt fra vassdragene sjørrretsmolten trekker, dette finnes tilgjengelig i forskningsartikler- og rapporter. Statsforvalteren vil også ofte sitte på kunnskap om dette.
- Risikorapport for norsk fiskeoppdrett fra Havforskningsinstituttet⁵⁵
- Kunnskapsstatus for norsk fiskeoppdrett⁵⁶
- Status rapport for norske laksebestander⁵⁷
- Lusekartene fra Veterinærinstituttet⁵⁸

⁵³ <https://register.geonorge.no/det-offentlige-kartgrunnlaget/nasjonale-laksefjorder/b12d041d-03d4-4562-b333-bc9d7c9bd123>

⁵⁴ <https://laksekart.statsforvalteren.no>

⁵⁵ <https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rapport-fra-havforskningen-2024-4>

⁵⁶ <https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rapport-fra-havforskningen-2022-13>

⁵⁷ <https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/3074251>

⁵⁸ <https://www.vetinst.no/dyr/oppdrettsfisk/lusekart-verktoy-for-a-beregne-smittepress>

Hvordan kunnskapen kan anvendes – vurdere og avveie:

- Fastsette mulig influensområde for arealendring som kan påvirke anadrom fisk, avstanden vurderes for hvert fjordsystem
- Det er i utgangspunktet ikke tillatt å etablere nye akvakulturanlegg innenfor nasjonale laksefjorder eller i en avstand på 5 km fra utløpene av nasjonale laksevassdrag⁵⁹
- For viktige anadrome vassdrag for øvrig, finnes generell anbefalt minsteavstand på 2,5 km for oppdrettsanlegg med anadrom fisk, i Mattilsynets veileder⁶⁰
- Om anadrome vassdrag faller innenfor mulig influensområdet skal man innhente informasjon om vassdragene: hvilke anadrome arter finnes, hva er tilstanden på bestandene når det gjelder populasjonsstørrelse og genetisk påvirkning fra oppdrettsfisk. Ha dialog med Statsforvalteren på et tidlig tidspunkt om hvilke vassdrag som er spesielt viktige.
- Om det finnes kartdata på vandringsruter og beiteområder bør det på et tidlig tidspunkt, avklares med Statsforvalteren/Mattilsynet hvordan planleggeren bør forholde seg til disse.
- Kunnskap og informasjon om viktige område for anadrom fisk sitter gjerne hos Statsforvalteren. De bør på et tidlig tidspunkt bidra med innspill til hvilke områder som er spesielt viktige og/eller sårbare. Om informasjonen ikke finnes i kart bør Statsforvalteren oppfordres til å legge dette inn i kartformat til bruk i planleggingen.

Detaljnivå i vurderingene – usikkerhet:

Hvor detaljert en skal være i vurderingen av påvirkning på anadrom fisk er ikke rett fram i avsettelse av område til akvakultur. En vet ikke hvilken type akvakultur som vil komme, hverken når det gjelder art, teknologi eller biomasse.

- I KU på kommuneplannivå kan man si noe om anadrome vassdrag, beiteområder eller vandringsruter er innenfor influensområdet til areal, og om det er særlig viktige eller sårbare bestander i vassdragene. Man kan si noe om villaksens leveområde og hvordan status er for arten og leveområdene innen plan- eller influensområde.
- Ved vurdering av påvirkning (negativ) bør man også se på andre påvirkningsfaktorer. Særlig påvirkning i elver som kraftutbygging, utfylling mv.
- Ved å følge forslagene over vil man samtidig gjøre tiltak for å begrense negativ påvirkning fra lakselus og rømt oppdrettsfisk. Utover dette er det mulig å gjøre spredningsanalyser (lus/virus),

⁵⁹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-06-22-961>

⁶⁰ Lenke til Mattilsynets veileder

men dette er analyser som krever ekspertkunnskap og ofte tilgang på modelleringsverktøy, utover det en kan forvente av planlegging på kommunalt nivå.

Egne undersøkelser:

- På dette temaet er det ikke realistisk å gjennomføre egne undersøkelser for kommunene.
- Statsforvalteren har flere steder prosjekt på kartlegging av sjørrerbekker, dette bør prioriteres opp mot igangsettelse av planarbeid

Informasjon som ikke er stedfestet – usikkerhet:

- Ikke stedfestet informasjon i dette tilfellet kan være kunnskap Statsforvalteren og andre sitter på om hva som er de viktigste vassdragene/bekkene, når hovedutvandringstiden er for villaks, hvor hovedrutene og beiteområdene er o.l.
- Dette er informasjon som ofte er vanskelig å stedfeste konkret, men som med fordel kan tegnes i kart, gjerne i flere soner etter usikkerhetsgrad/viktighetsgrad.
- Dersom dette ikke tegnes i kart bør informasjonen beskrives, inkludert hvordan den er vektlagt. Her bør det også beskrives hvordan en har forholdt seg til usikkerheten.
- Avgrensing mellom lokaliteter med tanke på smitterisiko. Biosikkerhet er noe Mattilsynet er opptatt av, og som kan innlemmes i arealplanene i den grad det er mulig med tanke på kunnskapsnivået man har da. Strømstyrke og strømførende retning er i slike sammenhenger av stor betydning.
- Torsk og skottelus – Det er lite kunnskap om dette i offentlige data og sektormyndighetene bør avklare hvordan planleggere skal forholde seg til dette i utredningsarbeidet.

Sektormyndigheter:

- Sektormyndigheter bør gjøre en generell avklaring på hva som skal regnes som influensområdet til dette temaet. Både Mattilsynet og Statsforvalteren bør være involvert i dette.
- Sektoretatene bør involveres allerede i fastsettelsen av planprogrammet for å gi innspill til hvilket kunnskapsgrunnlag som finnes og hva som eventuelt mangler
- Sektoretater bør framlegge kunnskap de sitter på som ikke finnes i offentlige kartdatabaser

Viktige marine naturtyper

Flere marine naturtyper er viktige beite- og oppvekstområder for kommersielt viktige fiskeriarter så vel som andre arter og er viktige for økosystemene som helhet og for biologisk mangfold.

Tilgjengelig informasjon:

- Kartlaget Naturtyper DN-håndbok 19⁶¹ fra Miljødirektoratet, tilgjengelig bl.a. i Naturbase og på Geonorge⁶².
 - Kartlagene er utarbeidet med tanke på kommunal planlegging og målet er blant annet at de skal danne et godt grunnlag for at kommunene skal kunne ta vare på viktige naturtyper og samtidig finne egne områder for næringsvirksomhet.
 - Metoden beskrives i DN-håndbok 19 – Kartlegging av marint biologisk mangfold⁶³. Her finnes også informasjon om naturtypene, hvorfor de er viktige og trusler/sårbarhet.
 - De fleste naturtypene benytter én eller flere av disse metodene i kartleggingen: feltobservasjoner og prøvetaking, informasjon fra sjøkart, matematiske modellanalyser, intervju-undersøkelser, analyse av data fra undervannsakustikk, fotografering og fjernmålingsteknikker
- Havforskningsinstituttet beskriver kortfattet flere av naturtypene, hvorfor de er viktige og hvordan den kan påvirkes av arealendringer⁶⁴

Hvordan kunnskapen kan anvendes - vurdere og avveie

Datasettet Naturtyper inneholder 12 naturtyper, hvor ikke alle er like relevante for planleggingen.

⁶¹ [Produktark_naturtyper-dn-handbok-19_v1_naturtyper-dn-handbok-19_.pdf \(geonorge.no\)](#)

⁶² www.geonorge.no

⁶³ https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/dirnat2/attachment/69/handbok-19-2001rev-2007_marin_net.pdf

⁶⁴ Se for eksempel om ålegras: <https://www.hi.no/hi/radgivning/marine-naturverdier-og-tiltak-i-kystsonen/marint-biologisk-mangfold/alegrasenger-og-andre-undervannsenger>

Informasjon om naturtyper fra DN-håndbok 19 som presenteres i Naturbase, og relevans i forhold til akvakultur. Tabellen er hentet og modifisert fra SALT rapport 1068⁶⁵.

Naturtyper–DN-håndbok 19	Økologisk funksjonsområde	Relevans for akvakultur
Koraller	Nøkkelhabitat marine arter	Miljøpåvirkning*
Skjellsand	Habitat for marine organismer, som alger, krabber, muslinger, snegler og andre invertebrater	Miljøpåvirkning, Potensial for oppdrett av bl.a. flatøsters og muslinger
Ålegrassamfunn	Habitat for mange marine organismer som fisk, krabber, sjøstjerner og andre virvelløse dyr, yngleplasser	Miljøpåvirkning
Bløtbunn i strandsonen	Habitat for sjøfugler, fisk, krepsdyr, skjell og andre marine organismer.	Miljøpåvirkning, Potensiale for oppdrett østers, muslinger og kråkeboller.
Litoral	Habitat for marine organismer, sjøfugl fisk, krepsdyr, skjell	Miljøpåvirkning Potensiale for oppdrett av skalldyr som østers, muslinger og kråkeboller
Poller og dyp	Habitat og mat til fisk, krepsdyr, sjøpattedyr og fugler, tarevekster og tareskog	Miljøpåvirkning
Fjorder med naturlig lavt oksygenivå i bunnvann	Biodiversitet, bakterier og marine invertebrater	Miljøpåvirkning, Egnethet åpne merder, fiske etter skalldyr
Sterke tidevannsstrømmer	Habitat for småfisk og andre marine dyr	Øker sirkulasjon og oksygenivå
Større tareskogforekomster	Habitat for småfisk, krabber, hummer og sjøpattedyr, Oksygenproduksjon, karbonlagring	Miljøpåvirkning, Beskytte anlegg mot bølger og strøm, kan bedre vannkvalitet ved absorpsjon av avfall

* Med Miljøpåvirkning menes at naturtypen er sårbar for miljøkonsekvenser av oppdrett i området.

- Forekomstene i kartlaget Naturtype er kategorisert som *A-svært viktig*, *B-viktig* og *C-lokalt viktig*. Det presiseres i veilederen at B-områder er viktige for biologisk mangfold og at det ikke er en «B-status», det presiseres også at betydningen av C-områder gjerne kan justeres opp lokalt.
- Gytefelt (som er en del av kartlegginga av DN-håndbok 19, men hvor kartdata tilgjengeliggjøres av Fiskeridirektoratet i Yggdrasil og ikke av Miljødirektoratet i Naturbase) kategorisert som lokalt viktig av Havforskningsinstituttet, kan være av nasjonal eller vesentlig regional betydning for fiskeriinteressene. Dette gjelder særlig for gytefelt i områder med stor tilbakeholdelse av egg.⁶⁶
- Det er store regionale og lokale forskjeller i hvor mange og hvor store forekomster av f.eks. ålegress som finnes. I et område med få forekomster er det naturlig å ivareta dem som finnes på

⁶⁵ https://dokument.temakart-rogaland.no/rfk_kunnskap_sjoareal_2023/prosjektrapport_kunnskap_om_sjoareala_salt_2023.pdf

⁶⁶ Se mer hos Fiskeridirektoratet: <https://www.fiskeridir.no/Areal-og-miljo/Areal/Arealplaner/ressursomrade-i-arealplanar>

best mulig måte. I områder med mange forekomster kan det være rom for å vekke andre interesser høyere.

- Definer hvordan en skal forholde seg til de ulike verdiene. Både kommune og sektor.
- Identifiser eventuelle naturtyper som faller innenfor influensområdet, samt hvilken verdi de har
- Gå inn i faktaarket for hver forekomst, der det står til dels utfyllende informasjon om forekomsten
- Videre kan man i KU forslå tiltak for de ulike arealene, ut fra dette.

Informasjon som ikke er stedfestet – usikkerhet

- Hvordan påvirkes forekomstene av foreslåtte arealendring. Det er mange faktorer som påvirker hvordan en naturtypeforekomst påvirkes av f.eks. akvakultur, blant annet avstand, strømstyrke og -retning. Norskekysten har ikke ensartet strømretning, men man har ofte en hovedstrømretning, og jo mer eksponert jo tydeligere er den ofte. Kunnskap om dette kan være med på å bedømme mulig påvirkning på forekomstene.
- Utslipp fra høytrofisk akvakultur har påvirkningspotensiale på større avstand enn f.eks tareoppdrett, hvor skyggelegging er en mulig påvirkning om anleggene ligger i naturtypefeltene.

Egne undersøkelser

- Det forventes ikke at kommunen utfører egne kartlegginger på dette temaet, men det bør gjøres en vurdering av hvor oppdatert/komplett datasettet er. Her kan sektor komme med innspill.
- Om sektor sitter på informasjon om forekomster som ikke lagt inn i kartet bør dette tegnes inn etter beste evne og oversendes kommunen
- Dykkere og andre kan sitte på informasjon om naturtyper som ikke er dekt i det nasjonale kartlaget. Om det er stor usikkerhet rundt eksisterende data/modellerte data, kan dette samles inn som del av medvirkningsprosessen, og bør da stedfestes i egne temakart.

Detaljnivå i vurderinger – usikkerhet

Hvor detaljert en skal være i vurderingen av påvirkning viktige naturtyper er ikke rett fram i avsettelse av område til akvakultur. En vet ikke hvilken type akvakultur som vil komme, hverken når det gjelder art, teknologi eller biomasse.

- Ved vurdering av påvirkning (negativ) bør man også se på andre påvirkningsfaktorer, særlig nærings saltavrenning fra land, og vurdere hvordan arealendringen kan føre til ytterligere press på forekomstene

- Strømmodellering er nødvendig for å gi detaljert kunnskap om mulig spredning fra et konkret areal til en forekomst. Dette overgår ofte hva som er mulig på kommunal arealplansnivå, og en bør ikke kreve/forvente mer enn en overordna vurdering av strømforholdene.
- Videre vurderinger er avhengig av nærmere bestemmelser om art, men man kan i KU komme med forslag til avbøtende tiltak.
- Naturtyperforekomstene er kartlagt gjennom ulike metoder, og for f.eks. ålegrassamfunn og stortareskoger er det brukt en blanding av feltregistreringer, sammenstilling av data og modellering. Dette betyr at kartlaget ikke stemmer 100 % overalt. Om en registrert forekomst kommer i konflikt med en foreslått arealendring kan man, i tilfeller hvor det er usikkerhet rundt tilstedeværelsen av den faktiske forekomsten, gjøre en befaring i felt, om det er snakk om grunne naturtyper.

Sektormyndigheter

- Statsforvalteren har ansvar for miljøverdier, Fiskeridirektoratet har ansvar knyttet til beite-, gyte- og oppvekstområder
- Statsforvalteren og Fiskeridirektoratet bør komme tidlig inn i KU (og i planprogram-fasen) med innspill til vurdering av de ulike forekomstenes verdier
- Det bør være tydeliggjort hva Statsforvalteren og Fiskeridirektoratet setter som krav til hensyn, og hva de mener kommunen bør eller kan hensynta utover det

Sårbare arter og naturtyper på dypt vann – korallskog, sjøfjær og gravende megafaunasamfunn og svampskog

I norske kyst- og havområder finner man velutviklede forekomster av dypvannskorallrev, korallskoger, sjøfjærbunn og svampsamfunn, alle er de naturtyper med en svært viktig økologisk funksjon. En kombinasjon av langsom vekst, lang levetid og lav motstandsdyktighet mot endringer i miljøforhold, gjør at det regnes som særlig sårbare for menneskelig påvirkning.⁶⁷

Tilgjengelig informasjon

- Kartlaget Naturtyper DN-håndbok 19⁶⁸ fra Miljødirektoratet, tilgjengelig bl.a. i Naturbase⁶⁹ og på Geonorge⁷⁰ inneholder et kartlag med koraller

⁶⁷ <https://www.hi.no/hi/nettrapper/rapport-fra-havforskningen-2021-39>

⁶⁸ [Produktark_naturtyper-dn-handbok-19_v1_naturtyper-dn-handbok-19_.pdf \(geonorge.no\)](#)

⁶⁹ www.naturbase.no

⁷⁰ www.geonorge.no

- Kartlaget Korallrev⁷¹ fra Havforskningsinstituttet, tilgjengelig på Geonorge⁷². Kartet viser stedfestede korallrev av steinkorallen *Lophelia pertusa*.
- Havforskningsinstituttet har publisert forslag til metode for kartlegging av sårbare arter og naturtyper på dypt vann til søknader om akvakultur i sjø⁷³.
- Informasjon om korallrev fra Mareano⁷⁴

Hvordan kunnskapen kan anvendes - vurdere og avveie

- Identifiser kjente korallforekomster med kartlagene over
- Definer hvordan en skal forholde seg til forekomstene og eventuelt de ulike verdiene. Sektor må involveres.
- Identifiser korallforekomstene som faller innenfor influensområdet, samt hvilken verdi de har
- Gå inn i faktaarket for hver forekomst som faller innenfor influensområdet, der står til dels utfyllende informasjon om forekomsten.
 - Forekomstene i kartlaget Naturtype koraller er kategorisert som *A-svært viktig*, *B-viktig* og *C- lokalt viktig*. Det presiseres i veilederen at B-områder er viktige for biologisk mangfold og at det ikke er en «B-status», det presiseres også at betydningen av C-områder gjerne kan justeres opp lokalt.
 - For forekomster i kartlaget Korallrev kan man i Barentswatch⁷⁵ åpne tabell for kartlaget for å hente inn miljøverdier.
- Videre kan man i KU forslå tiltak for de ulike arealene, ut fra dette.

Informasjon som ikke er stedfestet – usikkerhet

- Hvordan påvirkes forekomstene av foreslåtte arealendring. Det er mange faktorer som påvirker hvordan en naturtypeforekomst påvirkes av f.eks. akvakultur, blant annet avstand, strømstyrke og -retning. Norskekysten har ikke ensartet strømretning, men man har ofte en hovedstrømretning, og jo mer eksponert jo tydeligere er den ofte. Kunnskap om dette kan være med på å bedømme mulig påvirkning på forekomstene.
- Kartlegging gjennom pilotprosjektet Marine grunnkart viser forekomster av både koraller, svamper og sjøfjær inne i fjordsystemer, og det er trolig at dette også finnes andre steder enn i

⁷¹ https://register.geonorge.no/data/documents/Korallrev_Produktark_Havforsk_Korallrev_2014.pdf

⁷² <https://kartkatalog.geonorge.no/metadata/korallrev/31edb985-138e-46a7-a910-a0c1cd9baf4c>

⁷³ <https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rapport-fra-havforsknningen-2021-39>

⁷⁴ <https://www.mareano.no/tema/kaldtvannskoraller/korallrev-1>

⁷⁵ <https://kart.barentswatch.no/arealverktoy?epslanguage=no>

pilotene. Kartlegging gjennomføres i større og større gard i forbindelse med lokalitetssøknader, og kan settes som krav i områder en mistenker at det kan finnes forekomster.

Egne undersøkelser

- Det forventes ikke at kommunen utfører egne kartlegginger på dette temaet, men det bør gjøres en vurdering av hvor oppdatert/komplett datasettet er. Her kan sektor komme med innspill.
- Om sektor sitter på informasjon om forekomster som ikke lagt inn i kartet bør dette tegnes inn etter beste evne og oversendes kommunen. Havforskningsinstituttet kan kontaktes mtp gjennomførte eller planlagte undersøkelser.
- Dykkere og andre kan sitte på informasjon om koraller som ikke er dekt i det nasjonale kartlaget. Om det er stor usikkerhet rundt eksisterende data/modellerte data, kan dette samles inn som del av medvirkningsprosessen, og bør da stedfestes i egne temakart.

Detaljnivå i vurderinger – usikkerhet

Hvor detaljert en skal være i vurderingen av påvirkning viktige naturtyper er ikke rett fram i avsettelse av område til akvakultur. En vet ikke hvilken type akvakultur som vil komme, hverken når det gjelder art, teknologi eller biomasse.

- Ved vurdering av påvirkning (negativ) bør man også se på andre påvirkningsfaktorer, og hvordan en arealendring kan forsterke effektene fra disse
- Strømmodellering er nødvendig for å gi detaljert kunnskap om mulig spredning fra et konkret areal til en forekomst. Dette overgår ofte hva som er mulig på kommunalt arealplansnivå, og en bør ikke forvente mer enn en overordna vurdering av strømforholdene i kommuneplanen dersom informasjon om strømbildet er relevant for avgjørelse om arealbruk. Slike overordnede strømdata kan man hente ut fra HI sin åpne strømkatalog, som da gir en god pekepinn på strømretning og styrke.
- Videre vurderinger er avhengig av nærmere bestemmelser om art, men man kan i KU komme med forslag til avbøtende tiltak.
- Naturtyperforekomstene er kartlagt gjennom ulike metoder, og for korallforekomster er det brukt en kombinasjon av intervju og sammenstilling av data. Dette betyr at kartlaget ikke er heldekkende. Det samme gjelder kartlaget Korallrev, det består i stor grad av verifiserte observasjoner.
- Om en registrert forekomst kommer i konflikt med en foreslått arealendring kan man, i tilfeller hvor det er usikkerhet rundt tilstedeværelsen av den faktiske forekomsten, gjøre en befaringsfelt, om det er snakk om grunne naturtyper.

Sektormyndigheter

- Statsforvalteren har ansvar for miljøverdier
- Statsforvalter bør komme tidlig inn i KU/(planprogram?) med innspill til vurdering av de ulike forekomstenes verdier
- Det bør være tydeliggjort hva Statsforvalteren setter som krav til hensyn, og hva de mener kommunen bør eller kan hensynta utover dette

Torsk- gyteområder og gytefelt

Gytefelt og gyteområder for torsk er kartlagt av HI og Fiskeridirektoratet og fremstilt i Fiskeridirektoratets kartløsning. Her finner man også kartlagte fiskeriområder for ulike arter, deri blant torsk. Akvakultur for torsk kan ikke etableres i kartlagte gytefelt- og gyteområder. Areal tiltenkt spesifikt torsk bør derfor legges utenom disse arealene.

Tilgjengelig informasjon

Gytefelt- og områder kan sies å være to sider av samme sak, da begge kartlagene viser hvor kysttorsk gyter. Årsaken til at det er to kartlag som ikke nødvendigvis overlapper, er at gytingen er kartlagt ved bruk av to ulike metoder.

Gytefelt kartlagt av Havforskningsinstituttet (HI) er i Fiskeridirektoratets kartløsning vist med betegnelsen «Gytefelt torsk MB» og er normalt omtalt som «gytefelt». Gytefelt for torsk er ifølge HI ikke et klart avgrenset geografisk område fordi torsk er en porsjonsgyter som gyter over lang tid (februar til mai avhengig av temperaturen på vannet). I denne tiden kan den oppholde seg i et stort område selv om selve hovedgyting skjer i et bestemt område⁷⁶. Som følge av dette vurderes et sett kriterier for kunnskap om gytefelt⁷⁷

- 1) Områder som voksen gytemoden torsk bruker i direkte tilknytning til gyting (lek)
- 2) Områder hvor produksjonen av egg fra villfisk er høy
- 3) Områder som er vesentlige oppholdssteder for egg og larver i en planktonisk fase.

Innsamling av kunnskap gjøres ved at en standardisert håv trekkes fra 50 meter og vertikalt opp gjennom vannmassene på forhåndsbestemte stasjoner. Stasjonene skal dekke både områder der det er gytefelt og områder der det ikke er forventet å finne gytefelt. I gytefeltkartleggingen defineres gytefeltet i tid til å omfatte perioden fra den voksne fisken er samlet på gyteplassen til og med eggenes

⁷⁶ S.H Espeland et.al (2013). Kartlegging av gytefelt, gytefelt for kysttorsk. Fisken og Havet nr. 1/2013, s. 12.

⁷⁷ S.H. Espeland (2009). Metode for lokalisering og verdisetting av gyteplasser i fjorder med dype terskler, åpne havbukter og sund. Havforskningsinstituttet rapport, s. 28.

planktoniske fase. Alle eggene artsbestemmes, og antallet torskeegg på en stasjon blir regnet som et signal på hvor mye gyteaktivitet det er i område. Videre blir det angitt verdi på skala fra 1-6 ut ifra hvor mye egg som samles inn (tetthet) og hvor høy grad av retensjon (tilbakeholdelse av egg), modelleringen predikerer⁷⁸.

Verdiskalaen kan leses av i kartlaget gytefelt torsk MB ved å høyreklikke på temaet og dermed få frem grunnlagsdata.

Gyteområder for torsk kartlagt av Fiskeridirektoratet er vist som gyteområde under fanen Kystnære fiskeridata i Fiskeridirektoratets kartløsning. Også her kan man høyreklikke for å få frem informasjon om tidspunkt for kartlegging, samt eventuell oppdatering av data.

Fiskeridirektoratets ansatte intervjuer fiskere og fiskerlag og ber dem om å melde ifra om områder som er viktig for fisket. Denne innsamlingen av informasjon betegnes «kystnære fiskeridata» og inkluderer spørsmål om gyteområder for torsk. For at intervjuede fiskere skal avmerke et område som gyteområde må de melde om fangst av torsk med rennende rogn.

Hvordan kunnskapen kan anvendes- vurdere og avveie

Kartlagene gir utfyllende informasjon, og bør derfor brukes sammen, selv der det er felles dekningsområde. Dette beskrives mer utfyllende i Havforskningsinstituttets oppdatering av kunnskap om påvirkning fra torskeoppdrett på kysttorsk.⁷⁹

Ved vurdering av areal til akvakultur for torsk bør man ikke legge disse i markerte gytefelt/gyteområder for torsk. Man kan også være tilbakeholdne med å sette av spesifikke areal til torsk i umiddelbar nærhet til gytefelt med høy verdi, særlig om den strømførende retningen er markant inn i feltet.

Akvakultur for torsk bruker ellers tilsvarende områder som akvakultur for laks og ørret, og har tilsvarende størrelse på anleggene. Torsken kan ha roligere farvann, og man kan derfor bruke ikke godt egnede lokaliteter for laks til torsk. Dette kan man ha i mente når man planlegger for de ulike artene, særlig dersom lakselokaliteter fraflyttes som følge av lusenivå eller andre forhold som er særegent for laks/ørret.

Veiledende avstandskrav mellom lokaliteter av samme art er 5 km, men med koordinert drift og ut i fra strømforhold kan kortere avstand aksepteres (ned til 2,5 km). Lokaliteter for ulike arter som laks

⁷⁸ S.H Espeland et.al 2013. Kartlegging av gytefelt, gytefelt for kysttorsk. Fisken og Havet nr. 1/2013.

⁷⁹ <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Dokumenter/Rapporter/oppdatering-av-kunnskap-om-pavirkning-fra-torskeoppdrett-pa-kysttorsk-som-har-gytefelt-i-ytre-kystomrader>

og torsk, bør etter Mattilsynets oppdaterte veileder⁸⁰ for etablering av anlegg for torsk ligge minst 2,5 km avstand, og helst 5 km, for å sikre gode felles brakkleggingsområder.

Detaljnivå i vurderinger- usikkerhet

Kartlagene Gytefelt er vist med verdisetting hvor det angis hvor mye egg som er funnet og hvor stor grad av tilbakeholdelse av egg som er i det aktuelle området. På bakgrunn av dette settes en verdi på gytefeltet. Gyteområdene har ikke verdisetting, men stikkordsmessig tekst er noen ganger gjengitt, og ut ifra den får man noe informasjon om betydningen av området. Her kan man også lese av hvem informantene er.

Den største usikkerheten ved kartlaget «Gytefelt torsk MB» er av flere årsaker knyttet til områdene med lavest verdi. Selv om de har lav verdi kan de likevel ha betydning for spredning av egg inn i andre områder som er kartlagt til høyere verdi, de kan ha ulik biologisk funksjon for ulike fiskepopulasjoner og det kan være tidspunktet på året hvor innsamlingen er gjort som gir lav skår. Denne usikkerheten er metodisk håndtert og det er i de tilfellene hvor man ikke finner noe retensjon (ihht. metodikken) at man ikke avmerker området som gytefelt. Metoden er dermed avgrenset til områdene hvor man finner kvantitative og målbare tegn på at gyting foregår, samt at eggene holdes igjen i området.

Det er en viss grad av usikkerhet knyttet til med kartleggingsmetoden for gyteområder (Fiskeridirektoratets metode) er at gytemoden torsk kan slippe rognen dersom den blir fisket og halt opp fra sjøen. Gyteområdene kan dermed også være indikasjon på områder for fisk som snart skal gyte og som gjerne er på vei mot egnet og ønsket sted.

Info som ikke er stedfestet- usikkerhet

Oppvekst og beiteområder for torsk er delvis kartlagt. Det er store deler av kysten som ikke viser kartlagte oppvekst og beiteområder og uteblivelse av kart kan derfor ikke direkte tolkes til at det ikke er slike verdier i områdene. For å avklare dette bør man derfor se til typiske naturtyper som er egnet for torsk i den fasen og etterspørre oppdatert informasjon fra Fiskeridirektoratet og HI.

Tilsvarende er ikke vandringsruter for torsk kartlagt og stedfestet spesifikt i kart. Man vet også lite konkret om sårbarhet til torsken i fasen på vei til gyting og om hvordan slike vandringsruter eventuelt burde vurderes opp imot andre aktiviteter. For mer informasjon rundt dette vises det til rapporten

⁸⁰ <https://www.mattilsynet.no/fisk-og-akvakultur/oppdrettsanlegg/nye-retningslinjer-for-behandling-av-etableringssoknader-om-forskeoppdrett>

«Oppdatering av kunnskap om påvirkning fra torskeoppdrett fra kysttorsk som har gytefelt i ytre (inkl. midtre) kystområder» fra HI:

Sårbarhet for torsk inn mot akvakulturanlegg for andre arter eller laks/ørret er det knyttet usikkerhet til. For oppdatering kunnskapsgrunnlag om risikovurdering vises det til HI sine risikorapporter om norsk fiskeoppdrett som oppdateres jevnlig. Skottelus (lus på torsk) er ikke ansett som et problem i dagens situasjon for torsk. Risiko for gyting i merd og rømming med påfølgende gyting, er et tema som tidvis er mye omtalt. Det finnes klare metoder for å kontrollere gyting og myndighetene følger opp aktørenes prosedyrer for å redusere risikoen for at det skjer, overvåkning, samt tiltaksplaner for uttak av fisk dersom det er nødvendig.

Egne undersøkelser

Det kan ikke legges opp til egne undersøkelser for torsk, da det overgår kommunenes kompetanse og ressurser. På dette feltet foregår det stadig forskning og for å ha best mulig kunnskapsgrunnlag ved utredning og planlegging, bør man kontakte HI og Fiskeridirektoratet for oppdatert informasjon. Nofima og andre forskningsmiljø sitter også på mye god forskning og litteratur om kysttorsken.

Sektormyndigheter

Fiskeridirektoratet er ansvarlig myndighet for torsk. Som en del av kunnskapsgrunnlaget kan det foretas oppdatert innhenting av kystnære fiskeridata og da er gyteområdekartlegging en del av informasjonen som etterspørres.

Ved lite oppdatert informasjon om «Kystnære fiskeridata» bør man oppfordre til at kunnskapsgrunnlaget oppdateres og gjennomgås grundig. En slik gjennomgang vil også ta for seg passive og aktive fiskerier i planområdet og man får dermed oppdatert det kunnskapsgrunnlaget også. Reviderte kystnære fiskeridata er omfattende arbeid, og man bør derfor tidlig varsle direktoratet om planer for revidering av arealplaner i sjøen.

**Framtidstro for havet,
kysten og folket.**