

**Kartlegging av bruk av  
kunnskapsgrunnlag i  
konsekvensutredninger  
og arealplanlegging i  
sjø. En kvalitativ  
styringsanalyse**



**Rapporttittel**

Kartlegging av bruk av kunnskapsgrunnlag i konsekvensutredninger og arealplanlegging i sjø.  
En kvalitativ styringsanalyse.

**Rapport nr.**

1065

**Dato**

20.03.2023

**Antall sider**

74 sider med skreven tekst (innholdsfortegnelse, figurligste og litteraturliste kommer i tillegg)

**Oppdragsgiver**

Kommunal- og distriktsdepartementet

**Oppdragsgivers referanse**

Sak 22/813

**Prosjektleder**

Guri Hjallen Eriksen

**Kvalitetskontroll**

Kjersti E.T. Busch og Joan Fabres

**Forfatter(e)**

Guri Hjallen Eriksen, Tale Skrove og Tomas Brage

**Design figur 1 og 9**

Niclas Risvoll

**Fotograf omslagsbilde**

Erling Svendsen

**Sammendrag**

Rapporten presenterer et forskningsoppdrag SALT har hatt for Kommunal- og distriktsdepartementet i perioden september 2022 til mars 2023. Gjennom kvalitativ kartlegging av fem kystsoneplaner og to reguleringsplaner konkluderes det med at planavklaringene i kyst- og sjøarealer kan bli bedre. Det er også et potensiale i å få til bedre konsekvensutredninger i arealplanleggingen. Rapporten kommer med en rekke anbefalinger til hvordan planleggingen i sjø kan styrkes og bidra til bedre planavklaringer. Det avdekkes også flere temaer og problemstillinger som bør utredes og avklares videre.

© SALT Lofoten AS

# INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>Sammendrag</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Formål og metode</b> .....	<b>3</b>
1.1. Bakgrunn, formål og hovedtilnærming .....	3
1.2. Metode .....	4
1.2.1. Casestudie og dokumentanalyse .....	4
1.2.2. Dybdeintervju og innspillsmøte med sektormyndigheter .....	5
1.2.3. Litteraturgjennomgang, forvaltningspraksis, tverrfaglig analyse og validitet .....	7
1.3. Rapportens videre oppbygging.....	7
<b>2. Overblikk rettslige rammeverk</b> .....	<b>8</b>
2.1. Forvaltning og planlegging av kyst- og sjøarealer.....	8
2.2. Sentrale rettslige krav og veiledning.....	10
2.3. Introduksjon til akvakulturforvaltning .....	13
2.3.1. Akvakulturtilatelse og forholdet til kystsoneplanlegging .....	13
2.3.2. Trafikklys-systemet: Inndeling av kysten i produksjonsområder .....	14
2.3.3. Regler for daglig drift og myndighetenes kontroll med lokaliteter .....	15
<b>3. Kartlegging av utvalgte planer</b> .....	<b>17</b>
3.1. Interkommunal kystsoneplan Helgeland (unntatt Vega kommune) .....	17
3.1.1. Planprosessen og planens innhold .....	17
3.1.2. Hvordan har planen virket i etterkant? .....	22
3.2. Interkommunal kystsoneplan Romsdalsfjorden .....	24
3.2.1. Planprosess og planens innhold .....	24
3.2.2. Hvordan har planen virket i etterkant? .....	26
3.3. Interkommunal kystsoneplan Nordmøre .....	27
3.3.1. Planprosess og planens innhold .....	27
3.3.2. Hvordan har planen virket i etterkant? .....	30
3.4. Kommuneplanens arealdel i sjø i Lebesby kommune .....	30
3.4.1. Planprosess og planens innhold .....	30
3.4.2. Hvordan har planen virket i etterkant? .....	33
3.5. Kommuneplanens arealdel i sjø i Kvæningen kommune.....	34
3.5.1. Planprosess og planens innhold .....	34
3.5.2. Hvordan har planen virket i etterkant? .....	37
3.6. Reguleringsplan Syltefjorden i Båtsfjord kommune .....	38
3.6.1. Planprosessens innledende faser .....	38

3.6.2.	Planforslag, konsekvensutredning og ROS-analyse .....	39
3.6.3.	Høring, endelig planvedtak og status i konsesjonsbehandlingen .....	40
3.7.	Reguleringsplan Lundevågen i Farsund kommune .....	41
3.7.1.	Planprosessens innledende faser .....	41
3.7.2.	Planforslag, konsekvensutredning og ROS-analyse .....	41
3.7.3.	Høring, endelig vedtak og etterfølgende prosesser .....	42
<b>4.</b>	<b>Hovedfunn og analyse .....</b>	<b>44</b>
4.1.	Hovedfunn i casestudiene .....	44
4.2.	Gir planene reelle avklaringer? .....	45
4.3.	Innhold og kvalitet på konsekvensutredningene opp mot utredningskravene .....	47
<b>5.</b>	<b>Anbefalinger og veien videre .....</b>	<b>51</b>
5.1.	Anbefalinger til planprosess og planenes innhold .....	51
5.1.1.	Økte ressurser og bistand fra myndighetene .....	51
5.1.2.	Bedre organisering av planprosesser, medvirkning og økt åpenhet .....	51
5.1.3.	Eksempler på planinnretning og utforming av bestemmelser .....	53
5.2.	Anbefalinger til utredningsfasene: Hva kan, må og bør utredes hvor, og hvor grundig? ..	58
5.2.1.	Kommuneplannivå: Avklaringer og avgrensninger av utredningstemaer .....	58
5.2.2.	Kommuneplannivå: Hva kan og må vurderes for sentrale tema i kystzoneplanlegging? .....	59
5.3.	Anbefalinger om å utrede regelverk på ulike nivå .....	65
5.3.1.	Behov for å utrede regelverk på strategisk nivå og mer statlig styring? .....	65
5.3.2.	Behov for å utrede regelverk på tiltaksnivå? .....	68
5.4.	Anbefalinger rundt utvikling av verktøy og veiledning til kommunene .....	71
5.4.1.	Styrking av kunnskapsgrunnlag og utvikling av nye planverktøy .....	71
5.4.2.	Mer standardisert veiledning for konsekvensutredninger i sjø .....	72
5.5.	Avsluttende merknader om framtidige forskningsbehov .....	73
	<b>Referanser .....</b>	<b>75</b>
	<b>Tabell- og figurliste .....</b>	<b>78</b>
	<b>Vedlegg .....</b>	<b>79</b>

# SAMMENDRAG

## Bakgrunn og formål

Det er et overordnet mål å sikre en effektiv og god planlegging av arealbruken i kystnære områder og at arealbruken vurderes helhetlig. Målet er at arealplanene skal bygge på et tilstrekkelig godt kunnskapsgrunnlag som både ivaretar miljøhensyn og andre nasjonale, regionale og lokale interesser, samtidig som de legger til rette for næringsutvikling innenfor bærekraftige rammer.

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har over flere år arbeidet med å forbedre veiledningen for arealplanlegging i sjøområder, men både kommuner og regionale myndigheter erfarer fortsatt at det er utfordrende å få til gode nok konsekvensutredninger og planavklaringer i kommuneplanens arealdel. For å kunne videreutvikle veiledningen ønsker KDD å få en bedre og oppdatert oversikt over om nyere planpraksis gir reelle avklaringer av arealbruken i sjø, særlig mellom akvakultur og andre interesser. KDD ønsker også å få en kartlegging og vurdering av bruken av kunnskapsgrunnlag og kvaliteten på konsekvensutredningene i planene. Til slutt ønsker KDD å få konkrete råd om hvordan planleggingen i sjøområder kan styrkes. Dette inkluderer anbefalinger om på hvilket plan- og forvaltningsnivå forskjellige temaer bør behandles, hvordan planbestemmelser kan utformes og hvor godt bruken av reguleringsplaner i sjø treffer.

Salt Lofoten (SALT) har, på oppdrag for KDD, studert disse spørsmålene i en kvalitativ styringsanalyse presentert i denne rapporten. Det er gjennom dokumentanalyse og semi-strukturerte intervju med planleggere, prosjektledere, representanter fra fylkeskommune og statsforvalter og en forsker innhentet kunnskap om syv forskjellige planer og generelle planfaglige problemstillinger. Det er også gjennomført et digitalt innspillsmøte med flere sektormyndigheter. Det innsamlede materialet er deretter analysert opp mot relevante rettslige krav og tverrfaglig litteratur. Avslutningsvis er det utarbeidet en rekke anbefalinger for hvordan planleggingen i sjø kan styrkes.

## Hovedfunn

Rapporten konkluderer med at planavklaringene fortsatt kan bli bedre hva gjelder forholdet mellom akvakultur og andre interesser. Noen av dispensasjonssakene bærer preg av å være omkamper eller søknader på helt nye arealer som ikke er avsatt til akvakultur i plan. Det er også et hovedinntrykk at konsekvensutredningene kan bli bedre. De utvalgte tema beskrives jevnt over godt, men det er noe mangelfulle vurderinger av tiltakenes virkninger for miljøet. Det er også utfordrende å innblikk i hvordan utredningstema er avgrenset, hvordan avveininger av interesser og hensyn er gjort og hvordan usikkerhet og mangler i kunnskapsgrunnlag er vurdert og håndtert ut fra plandokumentene. Plandokumentene, og da spesielt saksframlegg for sluttvedtak i kommunene,

burde også ha fremstilt tydeligere hvilke vurderinger som er gjort opp mot forskrift om konsekvensutredninger, naturmangfoldloven §§ 8-12 og vannforskriften.

### **Anbefalinger**

Rapporten kommer for det *første* med anbefalinger til selve planprosessene og planenens innhold. Det pekes på at det er et stort behov for økning av ressurser til kystzoneplanlegging, og at prosessene bør organiseres bedre. Det gis også noen forslag til hvordan planbestemmelser av ulik karakter kan utformes, og hva de kan og bør inneholde.

Rapporten kommer for det *andre* med flere anbefalinger til utredningsfasene i planprosessene. Det gis først noen betraktninger rundt hvilke utredningstemaer som i akvakultursammenheng vurderes som relevante og mindre relevante på kommuneplannivå, på reguleringsplannivå og i konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven. Det gis deretter noen anbefalinger til sentral kunnskap og vurderinger som kommunene kan, og bør, inkludere i konsekvensutredningene av miljøtemaer på kommuneplannivå, inkludert vurderinger av samlet miljøbelastning. Det gis også en vurdering av hvilken type kunnskap som det ikke er realistisk å forvente at kommunene kan innhente og vurdere på kommuneplannivå.

Rapporten kommer for det *tredje* med en anbefaling om å utrede hvordan regelverk fungerer og kan forbedres på to forskjellige nivå. Det første er å utforske og utrede om, og hvordan, plansystemet og akvakulturforvaltningen samlet sett bidrar til at det gjøres gode samlede vurderinger av miljøkonsekvenser av akvakultur på det strategiske nivået (oppfyllelse av plandirektivet i EU). Det stilles her blant annet spørsmål med hvordan etableringen av produksjonsområder og trafikklys-systemet passer inn i plan- og forvaltningssystemet. De andre er å utforske og utrede om, og hvordan, plansystemet og akvakulturforvaltningen samlet sett bidrar til at miljøkonsekvenser, hensynet til enkelte fellesinteresser og rettsikkerheten til berørte parter, utredes og ivaretas godt nok på nivået for konsesjonsbehandling og eventuelle reguleringsplaner for akvakultur i sjø (oppfyllelse av tiltaksdirektivet i EU).

Rapporten kommer for det *fjerde* med anbefalinger om at kunnskapsgrunnlaget for miljøtemaer må styrkes, og at det er behov for en tydeligere og mer standardisert veiledning for konsekvensutredning i sjøområder.

# 1. FORMÅL OG METODE

## 1.1. Bakgrunn, formål og hovedtilnærming

Denne rapporten er sluttproduktet i et forskningsoppdrag kunnskapsbedriften Salt Lofoten (SALT) har hatt for Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) i perioden september 2022 til mars 2023. Oppdraget har vært å innhente en oppdatert oversikt over om kystzoneplanlegging<sup>1</sup> gir gode nok konsekvensutredninger<sup>2</sup> og planavklaringer i kommuneplanens arealdel. Bakgrunnen for en slik kartlegging er at både kommuner og regionale myndigheter, til tross for at det har kommet spesialisert veiledning<sup>3</sup> for planlegging i sjøområder de siste årene, fortsatt erfarer at det kan være utfordrende å få til gode nok konsekvensutredninger og planavklaringer i kommuneplanens arealdel. To ferske uttalelser fra Sivilombudet bidrar også til å reise spørsmål om hvor detaljerte vurderinger av miljøkonsekvenser av akvakultur kommunene kan og må gjøre på et overordnet kommuneplannivå.<sup>4</sup>

Formålet i oppdraget er for det **første** å kartlegge og vurdere om nyere planpraksis gir reelle avklaringer av arealbruken i sjø. Her vil forholdet mellom *akvakultur*<sup>5</sup> og *andre interesser* vektlegges. Oppdraget vil for det **andre** å se nærmere på, og generelt vurdere, innholdet i konsekvensutredninger og det tilgjengelige kunnskapsgrunnlaget. Her vil spesielt miljøtemaene naturmangfold og vannkvalitet, og de kravene som følger av naturmangfoldloven<sup>6</sup> og vannforskriften<sup>7</sup>, fremheves. For det **tredje** vil rapporten vurdere funnene i kartleggingen opp mot øvrig litteratur, rettslige krav og offentlige føringer, og i lys av dette foreslå *konkrete løsninger* og *anbefalinger* til hvordan arealplanleggingen i sjø kan styrkes. Et viktig poeng i forlengelsen av dette er også å identifisere hvor det kan være potensiale for å forbedre regelverk, og avdekke forskningsbehov.

Hovedtilnærmingen i oppdraget har vært å gå *kvalitativt, detaljert og praktisk* til verk, med et styringsperspektiv i bunn, for å få kunnskap om hvordan arealplanleggingen i sjø fungerer og kan styrkes. Den mer spesifikke metodikken er beskrevet i kapittel 1.2, men i korte trekk gjøres det et dypdykk i syv ulike planer ved hjelp av dokumentanalyse og dybdeintervju. Casestudiene dekker tre interkommunale kystzoneplaner i Nordland og Møre og Romsdal, to kommune(del)planer for sjøarealer i Troms og Finnmark fylke og to reguleringsplaner (en i sjø og en som gjelder landbasert

<sup>1</sup> «Kystzoneplanlegging» brukes generelt om planlegging for sjøarealer på kommuneplannivå i rapporten. Kommuneplanens arealdel vil også bli referert til som «kommuneplan», «kystzoneplan» og «kommunedelplan» noe om hverandre i rapporten.

<sup>2</sup> Med konsekvensutredninger vil det i rapporten siktes til konsekvensutredninger i vid forstand med mindre annet fremgår av teksten. Med dette menes det selve utredningsprosessen, utredningsresultater og sluttokumentet, slik definert i Holth & Winge (2014).

<sup>3</sup> For eksempel Planveileder sjøområder og Rundskriv H-6/18.

<sup>4</sup> SOM-2022/1374 og SOM-2022/1377.

<sup>5</sup> I rapporten vil begrepene akvakultur, oppdrett og havbruk brukes om hverandre og generelt vises til alle former for akvakultur etter akvakulturloven § 2 første ledd. Det vil presiseres i tekst når enkelte former for oppdrett behandles.

<sup>6</sup> LOV-2009-06-19-100.

<sup>7</sup> FOR-2006-12-15-1446.

oppdrett) i hhv. Finnmark og Agder fylke. For å si mer om hvordan planene faktisk har fungert i etterkant, og da med hovedvekt på tilrettelegging for sjøbasert akvakultur, kobles funn fra kartleggingen opp mot undersøkelser av etterfølgende behandling av akvakultursøknader<sup>8</sup> i flere av casestudiene. I tillegg gjør vi noen grundigere undersøkelser av tilgjengelig kunnskapsgrunnlag for temaene naturmangfold, vannkvalitet og samiske interesser, som supplerer den framtreddende plassen akvakultur har gjennom rapporten.

Vi vil innledningsvis takke KDD for at det prioriteres midler til undersøkelse av de problemstillinger som tas opp i rapporten, og for at vi ble valgt ut som leverandør i det opprinnelige oppdraget, og et oppfølgende tilleggsoppdrag gitt i prosjektperioden. Ettersom tilleggsoppdraget gav oss mulighet til å dykke noe grundigere inn i enkelte tema og etterfølgende konsesjonssaker, er oppdragene behandlet og samlet under ett i rapporten. Vi vil også takke alle informanter som velvillig stilte opp og delte sine innsiktsfulle erfaringer i intervju, og sektormyndighetene som ga oss verdifull kunnskap i et innspillsmøte.

## 1.2. Metode

### 1.2.1. Casestudie og dokumentanalyse

Prosjektet har studert syv vedtatte arealplaner presentert i tabell 1. Planene er valgt med tanke på å få en viss geografisk spredning, ulike typer av planer og planutfordringer og at de har virket over noen år. Materialet vil suppleres med eksempler fra andre vedtatte planer og pågående planprosesser der det er identifisert forhold som kan kaste lys over noen av oppdragets problemstillinger.

Første del av oppdraget er *dokumentanalyse* av planprogram, planbeskrivelser/planforslag, konsekvensutredningene og risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse), siste saksframlegg i den enkelte kommune og enkelte konkrete innsigelser/høringsinnspill for særlig konfliktfylte områder. Som grunnlag for analysene, og for å bidra til så lik undersøkelsespraksis som mulig, er det utformet et kartleggings skjema som følger vedlagt til rapporten (vedlegg 1). Dette er i så stor grad som mulig fulgt, men har blitt tilpasset til det tilgjengelige skriftlige materialet og skjønnsmessige vurderinger fra den som har analysert dokumentene.

<sup>8</sup> Denne saksbehandlingen vil også refereres til som «konsesjonsbehandling» og «lokalitetsklarering/-godkjenning». Se mer om disse prosessene i kapittel 2.3. «Konsesjon» vil også bli brukt synonymt med «akvakulturtilatelse» i rapporten.



Tabell 1: Utvalgte casestudier i oppdraget

Casestudier	Særtrekk som gjør planen interessant
Interkommunal kystsoneplan Helgeland, vedtatt 2019	Eksempel på lang og komplisert planprosess med en del uenighet og utskiftninger underveis (og utmelding av flere kommuner). Områder med mye akvakultur som tidligere slet med mye dispensasjonssaker.
Interkommunal kystsoneplan Nordmøre, vedtatt 2018	Eksempel på omfattende interkommunal kystsoneplanprosess på Vestlandet. En del akvakultur i området.
Interkommunal kystsoneplan Romsdalsfjorden, vedtatt 2017	Helt annen metodikk enn kystsoneplanen for Nordmøre og med flere etterfølgende dispensasjonssaker.
Kommuneplanens arealdel i Lebesby kommune (sjødelen) vedtatt 2. september 2019, innsigelse avgjort i KDD 16. februar 2021	En interessant arealplan for sjø hva gjelder hensynet til naturgrunnlaget for sjøsamisk kultur (innsigelse fra Sametinget) og krav om reguleringsplan og miljøkrav satt i områder avsatt til akvakultur.
Kommuneplanens arealdel i Kvæningen kommune (sjødelen), vedtatt 2015	En annen relevant arealplan for sjøarealer med akvakultur, og eksempel på kystsoneplan som ikke er gjort i samarbeid med andre kommuner. Flere etterfølgende dispensasjonssaker.
Privat reguleringsplan Salmar Syltefjorden, Båtsfjord kommune, vedtak fra Statsforvalteren i klagesak i november 2021	Eksempel på reguleringsplan i forbindelse med akvakultur, forholdet akvakultur og villaks/fritidsinteresser var framtrepende.
Privat reguleringsplan Lundevågen fiskeoppdrett i Farsund kommune, vedtatt mars 2021	Eksempel på reguleringsplan i forbindelse med landbasert oppdrett og forhold sør i landet. Interessant å se på vurderinger som gjøres i forhold til avveining av interesser, vannkvalitet, forurensing mv. i tettbygde strøk.

### 1.2.2. Dybdeintervju og innspillsmøte med sektormyndigheter

Dokumentanalysen ble fulgt opp med åtte semi-strukturerte intervju med planleggere, andre administrativt ansatte og personer som på ulike måter har vært tett involvert i planprosessene i fem av planene (Helgeland, Romsdalsfjorden, Nordmøre, Lebesby, Syltefjorden). Ett av intervjuene ble gjennomført som et gruppeintervju med to personer, slik at det totale antallet informanter var ni. Informantene ble valgt i casestudier der dokumentanalysen avdekket interessante problemstillinger og/eller uklarheter det var naturlig å følge opp i intervju. Også tilgangen til informanter spilte inn i valget av hvem som ble intervjuet. I tillegg ble det gjort intervju med tre saksbehandlere hos fylkeskommunen og to hos statsforvalteren i Nordland og Møre og Romsdal, og en forsker som jobber med konsekvensvurderinger. Tabell 2 oppsummerer antallet informanter i datainnsamlingen.

**Tabell 2:** Informanter i datainnsamlingen

	Planleggere og andre personer tilknyttet planprosessene	Fylkeskommune	Statsforvalteren	Forsker
Interkommunal plan Helgeland	3	2	1	
Interkommunal plan Nordmøre	1	1	1	
Interkommunal plan Romsdalsfjorden	1			
Kommuneplan (sjødelen) Lebesby	2			
Reguleringsplan Syltefjorden	1			
Generell kunnskap konsekvensutredninger				1
<b>Totalt</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

Det ble forberedt og tilpasset spørsmål til informantene ut ifra den rollen vedkommende hadde hatt i en planprosess eller etterfølgende saksbehandling (se eksempel på intervjuguide i vedlegg 2). Spørsmålene ble ikke nødvendigvis fulgt slavisk, og det ble lagt opp til at informantene kunne snakke fritt om planprosessene og generelle erfaringer med planlegging i sjøarealer. Alle intervjuene er basert på samtykke. Et informasjonsskriv og samtykkeskjema er sendt alle informanter i forkant av intervjuet (se eksempel på informasjonsskriv i vedlegg 3). Samtalene hadde en varighet på mellom en halvtime og til rundt en time, og det ble både gjort lydopptak og skrevet notater for å sikre reliabiliteten. Med unntak av intervjuet for reguleringsplanen i sjø, ble intervjuene gjort av samme person som hadde gjort dokumentanalysen.

I siste fase av den kvalitative datainnsamlingen ble det gjennomført et digitalt innspillsmøte der flere sektormyndigheter og representanter fra KDD deltok. Møtet ble avholdt 18. januar 2023. Tabell 3 viser antall deltakere fra de ulike etatene.

**Tabell 3:** Deltakere på innspillsmøte 18. januar 2023

Arrangør/fagetat	Antall deltakere webinar
KDD	3
Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), kystseksjonen	1
Kystverket	3
NFD, havbruksavdelingen	1
Fiskeridirektoratet	4
Miljødirektoratet	3
Statens kartverk sjø	1
<b>Totalt</b>	<b>16</b>

Alle fagetater ble i forkant bedt om å forberede kommentarer på bakgrunn av noen spørsmål relaterte til oppdragets formål og problemstillinger, som ble tilpasset til hver fagmyndighet sitt ansvarsområde. Det kom mange verdifulle innspill i møtet. Disse vil trekkes inn i rapporten der de

kan bidra til å underbygge eller nyansere funn i kartlegging, analyse og utvikling av anbefalinger, og vil ikke oppsummeres i sin helhet.

### 1.2.3. Litteraturgjennomgang, forvaltningspraksis, tverrfaglig analyse og validitet

I analysefasen er innsamlet materiale vurdert og validert opp mot relevant litteratur og planfaglig teori. Ved å bygge på casestudier i noen utvalgte geografiske områder vil de kvalitative innsiktene som avdekkes i prosjektet ikke nødvendigvis være representative for planleggingsutfordringer i kyst- og sjøarealer mer generelt. Det er derfor nødvendig å trekke inn annen litteratur som kan bidra til å støtte opp om våre vurderinger.

I tillegg har flere akvakultursøknader relevante for noen av planene (rundt 18 saker) blitt studert. Flere av sakene er dispensasjonssaker som både har resultert i innvilgede og avslåtte/klagebehandlede dispensasjoner til planene. Sakene er funnet og valgt ut etter søk i e-innsyn, innspill fra saksbehandlere og avisoppslag. Det analyserte materialet har dannet grunnlag for rapportens anbefalinger.

## 1.3. Rapportens videre oppbygging

Rapporten starter i kapittel 2 med en kort introduksjon til sentrale rettslige rammer og føringer og retningslinjer fra myndighetene. Kapittel 3 følger deretter med presentasjon og beskrivelse av de viktigste momentene i de syv casestudiene. Kapittel 4 analyserer funnene fra casestudiene og diskuterer om planpraksisen gir reelle planavklaringer, og om utredningsarbeidet er tilfredsstillende. I kapittel 5 gis det flere anbefalinger og vurderinger av hvordan planleggingen i sjø kan styrkes.

## 2. OVERBLIKK RETTSLIGE RAMMEVERK

### 2.1. Forvaltning og planlegging av kyst- og sjøarealer

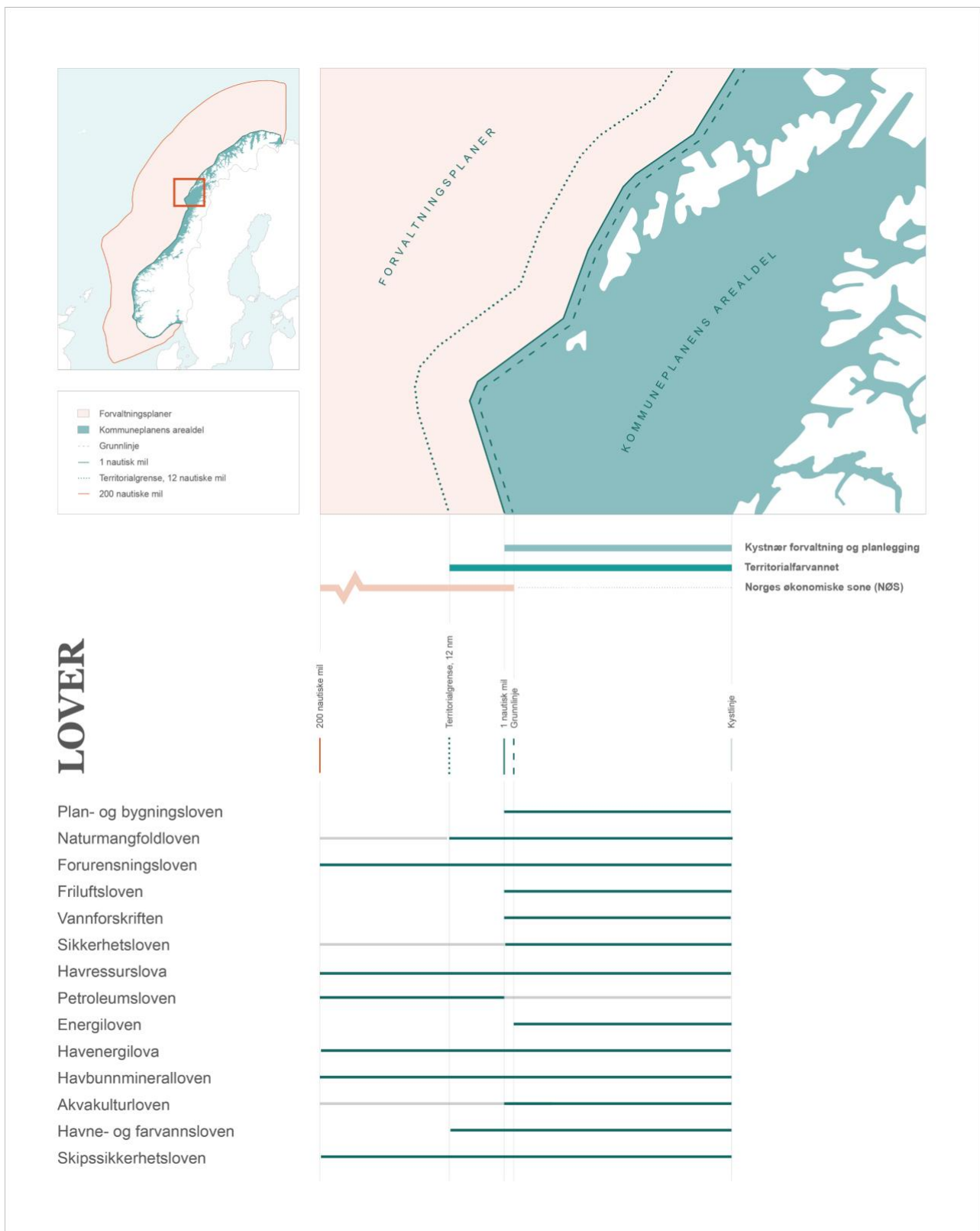
Det er en lang rekke publikasjoner som presenterer de rettslige rammene som gjelder for forvaltning og planlegging av kyst- og sjøarealer.<sup>9</sup> Rapporten gjengir ikke disse i detalj, men introduserer kort noen sentrale rettslige rammeverk og problemstillinger som er relevante for rapporten. Siden forholdet mellom planlegging og akvakultur er et gjennomgående tema i rapporten, vil forholdet mellom plan- og bygningsloven og reguleringen av akvakulturvirksomhet vektlegges.

Figur 1 viser sentrale rettslige grunnlag og maritime grenser for all forvaltning og planlegging av kyst- og sjøarealer. Figuren er en forenkling av en kompleks virkelighet, men et hovedpoeng er nettopp å vise at det er et komplekst regulatorisk farvann planleggere og sektormyndigheter må navigere i når bruken av arealene skal avklares.

Innenfor oppdragets rammer er det planleggingen etter plan- og bygningslovens<sup>10</sup> virkeområde ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinja som studeres særskilt. Det er samtidig viktig å ha i mente at arealbruken til næringsvirksomhet og andre interesser ikke nødvendigvis følger disse grensene. Det samme gjelder den påvirkning aktivitetene kan ha til det omkringliggende miljø. Utenfor virkeområdet til plan- og bygningsloven er det sektorlovgivningen som trekker opp de rettslige rammene for hvilke aktiviteter som tillates, og på hvilke vilkår. Her er det ingen tilsvarende samordning gjennom en lov som vi har innenfor 1 nautisk mil utenfor grunnlinja, men det har blitt etablert et system med helhetlig og økosystembasert forvaltning av norske havområder gjennom forvaltningsplaner som behandles som meldinger til Stortinget.

<sup>9</sup> De sentrale rettsgrunnlag er for eksempel presentert i Rundskriv H-6/18, Hauge (2021) og Dahl & Sørgård (2020).

<sup>10</sup> LOV-2008-06-27-71.



**Figur 1:** Ulike lovverk som gjelder planlegging og forvaltning av kyst- og sjøarealer og maritime grenser. Linjene i grønt i matrisen viser anvendelsesområde for hele eller deler av en lov, eller områdene hvor den er mest relevant for de lovene der stedlig virkeområde ikke uttrykkes eksplisitt i loven. Linjene i grått viser områder hvor en lov kan gjelde, men der den likevel ikke er så relevant i praktisk forvaltning i dag.

## 2.2. Sentrale rettslige krav og veiledning

Plan- og bygningsloven er den viktigste loven om arealdisponering og samfunnsplanlegging av land- og sjøarealer. Sentralt for planlegging og samordning av aktiviteter og interesser i kyst- og sjøarealer er den kommunale planleggingen etter kapittel 11 og 12 i loven. Kommunene vedtar juridisk bindende arealplaner etter nærmere prosedyrer som er fastsatt i disse kapitlene. De senere år er det også mange eksempler på interkommunale kystsonerplaner etter kapittel 9 i loven. Videre vil muligheten til å gi dispensasjon fra planer etter plan- og bygningsloven kapittel 19, og innsigelsesadgangen til sektormyndigheter og Sametinget i § 5-4, stå sentralt i noen av rapportens kapitler.

De utredningskrav som følger av lovens kapittel 4 vil gå igjen i store deler av rapporten. Med hjemmel i blant annet plan- og bygningsloven § 4-2 er det fastsatt en forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften)<sup>11</sup> som gjennomfører SEA-direktivet<sup>12</sup> (heretter plandirektivet) og EIA-direktivet<sup>13</sup> (heretter tiltaksdirektivet) i norsk rett.<sup>14</sup> I rapporten vil vurderinger under plandirektivet også refereres til som *strategiske vurderinger* og vurderinger på *kommuneplannivå*. Vurderinger under tiltaksdirektivet vil også refereres til som vurderinger på *tiltaksnivået*, og vil være tiltak som behandles i reguleringsplan eller konsesjonsbehandling etter akvakulturloven (se mer i kapittel 2.3).

KU-forskriften fastsetter både prosessuelle og materielle krav til hva som skal inngå i konsekvensutredningen. Formålet med forskriften er «å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om og på hvilke vilkår planer eller tiltak kan gjennomføres», jf. KU-forskriften § 1.

Kommuneplanens arealdel alltid skal konsekvensutredes, mens reguleringsplaner og akvakulturtiltak (og andre tiltak listet opp i vedlegg II til forskriften) skal konsekvensutredes hvis de kan få vesentlige virkinger for miljø og samfunn, jf. KU-forskriften kapittel 2. Utredningskravene etter plan- og bygningsloven må videre også ses i sammenheng med utredningsplikten og de alminnelige bestemmelsene om bærekraftig bruk i naturmangfoldloven kapittel II, vannforskriften (og arbeidet med regionale vannforvaltningsplaner) og de generelle kravene til utredning for all offentlig forvaltning som følger av Grunnloven § 112, forvaltningsloven<sup>15</sup> § 17 og miljøinformasjonsloven<sup>16</sup> § 8.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> FOR-2017-06-21-854.

<sup>12</sup> Direktiv 2001/42.

<sup>13</sup> Direktiv 2011/92 som endret av direktiv 2014/52.

<sup>14</sup> Se mer om gjennomføringen i norsk rett og forholdene mellom direktivene i Fauchald & Schütz (2020).

<sup>15</sup> LOV-1967-02-10.

<sup>16</sup> LOV-2003-05-09-31.

<sup>17</sup> Se Fauchald (2015) om plikten til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning, og Fauchald (2016) om hvilke krav Grunnloven § 112 stiller til lakseoppdrettsnæringen.

Det er utarbeidet omfattende veiledningsmaterialer fra det offentlige for å bistå kommuner, sektormyndigheter og andre involverte i de ulike fasene av planprosessene og miljøforvaltning mer generelt. Tabell 4 lister opp et utvalg av noen av de sentrale veiledninger og statlige retningslinjer/føringer som er utgitt og fastsatt, men tabellen er ikke ment å være uttømmende. Som det fremgår av tabellen er det lite veiledning som er spesielt rettet inn mot sjø i dag.

**Tabell 4:** Oversikt over veiledninger og andre føringer<sup>18</sup> fra myndigheter som er relevant for planlegging og forvaltning av kyst- og sjøarealer

Utgiver	År (siste versjon)	Tittel/nummer	Hvor relevant i planprosess/øvrig forvaltning	Hva gjelde for?
KDD	2021	Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen	En tydeliggjøring av nasjonal arealpolitikk og sikre nasjonale og regionale interesser i 100-metersbeltet.	Kystarealer
KDD	2018	Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og energitilpasning	Retningslinjene har som formål å bidra til at kommuner gjennom planlegging skal bidra til reduksjon av klimagassutslipp og forberede og tilpasse samfunnet til klimaendringer.	Generelt
KDD	2019	Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023	Føringer for arealbruken og samfunnsutviklingen på regionalt og kommunalt nivå.	Generelt
KDD	2020	Rettleiar om organisering og gjennomføring av regionalt planforum	Prosessorientert veileder.	Systemnivå
KDD	2022	Veileder kommuneplanens arealdel	Planveileder for kommunale planleggere/prosjektledere planprosesser	Generelt
KDD	2022	Veileder reguleringsplaner	Planveileder for kommunale planleggere/prosjektledere planprosesser	Generelt
KDD	2021	Veileder om konsekvensutredninger for kommuneplanens arealdel	Planveileder for kommunale planleggere/prosjektledere planprosesser	Generelt
KDD	2014	Veileder om medvirkning i planlegging	Hvordan tilrettelegge for økt deltagelse og innflytelse i planlegging etter plan- og bygningsloven.	Generelt
KDD	2020	Veileder for planlegging i sjøområdene	Planveileder for kommunale planleggere/prosjektledere planprosesser	Kyst- og sjøarealer spesielt
KDD	2019	Veileder kart- og planforskriften	Planveileder for kommunale planleggere/prosjektledere planprosesser	Generelt
Tidligere Fylkesmannen i Akershus/Akershus fylkeskommune	2014	Dispensasjonsveileder	Veileder rettet mot all saksbehandling av søknader om dispensasjon fra plan- og bygningsloven kapittel 19, men særlig fra arealplaner	Generelt
Tidligere Miljøverndepartementet	2012	Konsekvensutredninger. Kommuneplanens arealdel (T-1493)	Planveileder for kommunale planleggere/prosjektledere planprosesser	Generelt
Klima- og miljødepartementet (KLD)	2016	Veileder Naturmangfoldloven kapittel II	Veileder rettet mot all offentlig myndighetsutøvelse og planleggere på ulike nivå/prosjektledere planprosesser	Generelt
KLD/KDD	2017	Veileder: Når skal tiltak til vedlegg II konsekvensutrednes? Vurdering etter § 10 i forskrift om konsekvensutredninger	Veileder rettet mot all offentlig myndighetsutøvelse og planleggere på ulike nivå/prosjektledere planprosesser	Generelt
KLD	2021	Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 – med presisering	Veiledning til offentlige myndigheter som tar sikte på å redegjøre for de juridiske rammene for, og tolknings spørsmål knyttet til, § 12	Generelt

<sup>18</sup> Det er et viktig å skille veiledere fra nasjonale føringer og retningslinjer, da de sistnevnte setter opp sentrale politiske mål som det må tas hensyn til i planlegging og forvaltning av kyst- og sjøarealer. Også meldinger til Stortinget kan gi tydelige politiske føringer som planleggingen og forvaltningen må ta hensyn til.

Utgiver	År (siste versjon)	Tittel/nummer	Hvor relevant i planprosess/øvrige forvaltning	Hva gjelder for?
Miljødirektoratet	2020	Veileder: vannmiljø i arealplanleggingen	Planveileder for kommunale planleggere/prosjektledere planprosesser	Generelt
Miljødirektoratet	2021	Veileder M-1941: Konsekvensutredninger for klima og miljø	Veileder rettet mot all offentlig myndighetsutøvelse og planleggere på ulike nivå/prosjektledere planprosesser	Generelt, men mye vekt mot land
Miljødirektoratet	2019	Veileder M-1324: Konsekvensutredninger: anerkjent metodikk og databaser for innlegging av data	Veileder rettet mot all offentlig myndighetsutøvelse og planleggere på ulike nivå/prosjektledere planprosesser	Generelt
Miljødirektoratet (tidligere Direktoratet for naturforvaltning)	2007	DN håndbok 13: Kartlegging av naturtyper – verdsetting av biologisk mangfold	Beskrivelse av 56 naturtyper som er antatt å være spesielt viktig i biologisk mangfold-sammenheng. Kommunene skal kartlegge og stedfeste de beskrevne naturtypene, og håndboka angir hvordan registreringen skal gjennomføres og noen anbefalinger hvordan man kan bruke data om biologisk mangfold i forvaltning og hvordan man kan verdsette ulike data om biologisk mangfold.	Generelt, men mest rettet mot land
Miljødirektoratet (tidligere Direktoratet for naturforvaltning)	2007	DN håndbok 19: Kartlegging av marint biologisk mangfold	Gjennom kartleggingen vil kommunene få økt kunnskap om sjøområdene fordi naturtypene hver for seg representerer bestemte naturforhold. Denne kunnskapen er viktig for å få vite hvordan områdene kan best forvaltes.	Kyst- og sjøarealer
Statens vegvesen	2018 (oppdatert 2021)	Håndbok V712 Konsekvensanalyser	En håndbok rettet mot fagpersoner som arbeider med konsekvensutredning av vei og transportprosjekter, men metodikk også brukt ved annen planlegging.	I hovedsak rettet inn mot land
Sametinget	2020	Sametingets planveileder (Sak SO 059/20)	Har et formål om å legge forhold til rette for å sikre naturgrunnlaget for, og vern og videreutvikling av samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv ved planlegging etter plan- og bygningsloven.	Generelt
Fiskeridirektoratet	2021	Fiskeridirektoratets planrettleiing	Fiskeridirektoratets planfaglige råd om fiskeri og akvakultur. Målgruppen er ansatte i kommuner, fylkeskommuner, statsetater, konsulentselskap, organisasjoner tilknyttet sjømatnæringen og andre som jobber med planlegging.	Kyst- og sjøarealer
Kystverket	2022	Farledsnormalen	Farledsnormalen er en intern instruks for Kystverket som skal brukes av ansatte som arbeider med arealplanprosesser, utbygging av farleder og ved behandling av tillatelser etter havne- og farvannsloven	Kyst- og sjøarealer
Forsvarsbygg	2017	Veileder: Forsvarets arealbruksinteresser i arealplanlegging	Veileder for planlegging etter plan- og bygningsloven	Generelt
Riksantikvaren	2020	Veileder: Kulturminner, kulturmiljøer og landskap	Veileder for planlegging etter plan- og bygningsloven	Generelt
Klima- og miljødepartementet	2021	Rundskriv med nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet	En klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis. Miljøforvaltningen er derfor målgruppen.	Generelt



## 2.3. Introduksjon til akvakulturforvaltning

### 2.3.1. Akvakulturtillatelse og forholdet til kystsoneplanlegging

Akvakulturloven<sup>19</sup> er en vid fullmaktslov som fastsetter hovedrammene for forvaltningen av alle typer av akvakultur i sjø og på land, men det er også flere andre lover som på ulike måter har betydning for planlegging, drift og kontroll av akvakulturproduksjon. For tiden er det satt ned et offentlig utvalg som skal gjennomgå tillatelsessystemet i havbruksnæringen.<sup>20</sup> Det er ventet at en del av de spørsmål som drøftes i denne rapporten kan komme opp i utvalgets vurderinger. Utvalget skal levere sin rapport innen utgangen av september 2023. I den videre introduksjonen vil hovedreglene for kommersiell oppdrett av laks, ørret og regnbueørret i sjøanlegg (matfisktillatelser), som er artene som er klart størst i verdi og kvantum,<sup>21</sup> ha hovedfokus.

Sentralt i forvaltningen av akvakultur er kravet om akvakulturtillatelse, jf. akvakulturloven § 4, som tildeles gjennom vedtak fra fylkeskommunen etter behandling av akvakultursøknader. For kommersiell oppdrett av laks og ørret i sjø har det gjennom flere år tiår<sup>22</sup> blitt tildelt akvakulturtilatelser som gir rett til å produsere et visst kvantum av den spesifikke arten på et avgrenset geografisk område (lokaliteter). I dag oppgis tillatelser i et maksimalt antall tonn biomasse (MTB) som det er tillatt å ha stående i sjøen til enhver tid for hver tillatelse. Dette er den delen av tillatelsen som ofte refereres til som *selskapstillatelse* med en tilhørende **tillatelses-MTB**. Summen av selskapstillatelsene er derfor den MTB som konsesjonshaver har lov til å produsere. Opprinnelig var det en øvre grense på 780 MTB per standard tillatelse (945 MTB i Troms- og Finnmark av produksjonshensyn), men grunnet senere kapasitetsøkninger er det variasjoner i hva som ligger i hver tillatelse i dag.

For å kunne drive produksjon på en spesifikk lokalitet, må det søkes fylkeskommunen om tillatelse etter regler i akvakulturloven. Det er stilt flere krav til søknadens innhold i laksetildelingsforskriften<sup>23</sup> § 8-9, blant annet til at det må være opplysninger om strømmålinger på lokaliteten. Fylkeskommunene vurderer innledningsvis om søknaden krever en konsekvensutredning etter reglene i KU-forskriften, se mer i kapittel 2.2. Det er få eksempler på akvakultursøknader som har utløst konsekvensutredningsplikten, slik at det i realiteten er få akvakulturtiltak som konsekvensutredes etter de nærmere prosedyrer som følger av KU-forskriften.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> LOV-06-17-79.

<sup>20</sup> Se mer på <https://havbruksutvalget.no/>

<sup>21</sup> Se for eksempel: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Nyheter/2022/okt-salg-av-oppdrettsfisk-i-2021>

<sup>22</sup> Se mer om utviklingen i Dahl og Sørgeard (2020).

<sup>23</sup> FOR-2022-11-07-1929.

<sup>24</sup> I en rapport fra Multiconsult fra 2021 er bruken av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i KU-forskriften evaluert, se mer i Skog mfl. (2021). Her opplyses det at det er gjennomført 13 konsekvensutredninger for akvakulturtiltak. Dette er lite sett opp mot det totale antallet lokaliteter på rundt 1200 anlegg.

Det er skjer samtidig omfattende vurderinger av tiltakets miljøkonsekvenser i den ordinære konsesjonsbehandlingen. En søknad kan ikke godkjennes før Mattilsynet har gitt godkjenning for akvakulturproduksjon på lokaliteten etter matloven<sup>25</sup> og dyrevelferdsloven<sup>26</sup>, statsforvalteren har gitt utslippstillatelse etter forurensningsloven<sup>27</sup> og Kystverket har gitt tillatelse etter havne- og farvannsloven<sup>28</sup>, jf. akvakulturloven § 6. Fiskeridirektoratet gir videre uttalelser om tradisjonelle fiskeriinteresser, mens statsforvalteren gir uttalelse om naturvern, biologisk mangfold og friluft- og viltinteresser. Det er videre et krav om at akvakulturproduksjon på lokaliteten ikke er i strid med planer etter plan- og bygningsloven eller verneområder i naturmangfoldloven eller kulturminneloven<sup>29</sup>. Fylkeskommunen gir endelig tillatelse etter en helhetlig vurdering dersom det er «miljømessig forsvarlig». Her inngår også vurderinger etter vannforskriften og naturmangfoldloven §§ 8-12. Som en del av dette fastsettes det en spesifikk **lokalitets-MTB** som fastsetter rammene for hva som kan produseres på den enkelte lokalitet. Denne er fastsatt ut i fra lokale miljøforhold og egnetheten til lokaliteten. Dette er en absolutt grense, slik at en lokalitets-MTB aldri kan overskrides.

Ut fra konsesjonsbehandlingen ser vi koblingen mot **kystzoneplanlegging**, ettersom det aldri kan gis tillatelse til å bruke lokaliteter dersom dette er i strid med planer etter plan- og bygningsloven. Kommuneplanens arealdel for sjø må derfor åpne opp for akvakultur for at en lokalitetssøknad kan godkjennes. På denne måten har kommunene stor innflytelse på hvor det drives med akvakultur langs norskekysten, selv om sektormyndigheter og Sametinget kan reise innsigelse til planer etter plan- og bygningsloven § 5-4 dersom de mener planen ikke ivaretar godt nok de interesser de representerer. Kapittel 3 vil vise mer om hvordan det i praksis kan tilrettelegges for akvakultur i kystzoneplanlegging.

Forholdet mellom akvakulturforvaltningen og planleggingen etter plan- og bygningsloven er samtidig komplekst. Kapittel 5.3.1 problematiserer dette litt nærmere og bør leses i sammenheng med dette kapitlet. Særlig kan figur 9 på s. 66 bidra til en viss klargjøring av hvordan forvaltningen fungerer, selv om dette også er et forsøk på å forenkle kompliserte strukturer og prosesser.

### 2.3.2. Trafikklys-systemet: Inndeling av kysten i produksjonsområder

Et viktig poeng i akvakulturforvaltningen er at det gjennom fastsettelsen av produksjonsområdeforskriften<sup>30</sup> i 2017 er fastsatt en øvre grense for hva som kan produseres av laks og ørret til enhver tid, med visse unntak, i et nærmere definert område som omtales som

<sup>25</sup> LOV-2003-12-19-124.

<sup>26</sup> LOV-2009-06-19-97.

<sup>27</sup> LOV-1981-03-13-6.

<sup>28</sup> LOV-06-21-70.

<sup>29</sup> LOV-1978-06-09-50.

<sup>30</sup> FOR-2017-01-16-61.

*produksjonsområder*. I korte trekk er systemet en form for produksjonsregulering (øvre rammer for hvor mye fisk som kan produseres), som ofte omtales som *trafikklys-systemet*.

Kort oppsummert er kysten inndelt i 13 produksjonsområder. Hvert andre år gjøres det en vurdering av den påvirkning akvakultur har i hvert produksjonsområde etter de til enhver tid gjeldende miljøindikatorene. Per i dag er det bare påvirkningen av lakselus på vill laksefisk som er miljøindikator. Dersom miljøtilstanden er «akseptabel» (grønn) kan myndighetene tilby produksjonsvekst i området, dersom den er «moderat» (gul) kan myndighetene avstå fra å tilby vekst, og hvis den er «uakseptabel» (rød) kan myndighetene nedjustere (redusere) produksjonskapasiteten i området. Det er adgang for myndighetene til å tilby kapasitetsøkning uavhengig av miljøstatusen i produksjonsområdet dersom aktører kan dokumentere at en lokalitet har lakselus under visse grenser over en viss tid og noen andre krav er oppfylt.<sup>31</sup>

Det har allerede vært gjennomført flere «fargelegginger» av kysten med eksempler på både tildelt vekst og reduksjon av MTB i produksjonsområder. Selve veksten og reduksjonen kan skje på ulike måter, men det er på tillatelsesnivå den gjøres gjeldende (økning av **tillatelses-MTB**). **Lokalitets-MTB** blir derfor *ikke* endret ved kapasitetsjusteringer etter produksjonsområdeforskriften. Det faglige grunnlaget for «fargeleggingen» er utarbeidet av en ekspertgruppe som baserer sine vurderinger på tilgjengelig kunnskap og bruk av overvåkingsdata og modelleringsdata.

### 2.3.3. Regler for daglig drift og myndighetenes kontroll med lokaliteter

Det er omfattende regulering og kontroll og håndhevelse av produksjonen av akvakultur på lokalitetene. Det er for eksempel fastsatt grenser for å sikre at det ikke er for høye lusnivå i forskrift om lakselusbekjempelse<sup>32</sup>. Mattilsynet har ansvaret for kontroll og håndheving av alt som gjelder smittemessige forhold, sykdom og dyrevelferd etter reglene i matloven og dyrevelferdsloven, Fiskeridirektoratet har ansvar for rømming og de mer tekniske forhold ved driften (at for eksempel utstyrskrav følges), og statsforvalteren det som gjelder utslipp (forurensning).

Produksjon kan ikke starte opp på en lokalitet før Mattilsynet godkjenner en driftsplan etter akvakulturdriftsforskriften<sup>33</sup> § 40. Det skal i driftsplanen blant annet framgå hvilke lokaliteter det skal settes ut fisk på, tidspunkt for utsett og antall fisk, hvilke tillatelser utsettene gjelder, tidsrom for brakklegging og hvilke lokaliteter som ikke planlegges brukt. Dette må ses i sammenheng med produksjonssyklusen til laks i sjøfasen som starter når smolt settes i havet. Smolt har før dette blitt produsert i ferskvann i settefiskanlegg (til den er fra 60 til 100 gram i størrelse). Fisken holdes i

<sup>31</sup> Se mer i produksjonsområdeforskriften § 12.

<sup>32</sup> FOR-2012-12-05-1140.

<sup>33</sup> FOR-2008-06-17-822.

sjøanlegg (merdkonstruksjoner) i havet i 14 til 22 måneder (til den er fra 4 kg og opp til 6 kg), før den tas opp, slaktes og går til videre produksjon.

Etter en endt produksjonssyklus er det et krav om minimum to måneders brakklegging av lokaliteten. Dette innebærer at ingen produksjon kan skje på lokaliteten i denne perioden. Oppdretterne er derfor avhengig av å ha flere lokaliteter å spre produksjonen på for å sikre kontinuerlig drift. Myndighetene kan av hensyn til både det omkringliggende miljøet og fiskehelse utvide perioden for brakklegging dersom forholdene tilsier det.

Av hensyn til fiskehelse, og som sykdomsforebyggende tiltak, har det blitt vanlig å inngå avtaler om, eller gjennomføre, koordinert brakklegging av flere lokaliteter i samme område. Dette innebærer at flere lokaliteter i nærheten av hverandre ligger uten produksjon samtidig. Dette skjer gjerne i samarbeid mellom flere oppdrettere. Mattilsynet har i de senere år vurdert om aktører har lagt opp til koordinert brakklegging forbindelse med godkjenning av driftsplaner.<sup>34</sup> Mattilsynet kan også kreve koordinerte brakkleggingsgrupper ved godkjenning av driftsplaner og behandling av søknader om etablering og utvidelser av akvakulturanlegg. Dette er en del av smittesikrende og dyrevelferdsmessige tiltak som ofte refereres til som *biosikkerhet*.<sup>35</sup>

Det gjøres ellers regelmessige og uavhengige miljøovervåkinger av bunnforholdene under lokaliteten i forkant av og underveis i en produksjonssyklus. Dette kalles for MOM-undersøkelser. Dersom undersøkelsene viser uakseptabel miljøtilstand skal det tas nye prøver, og Fiskeridirektoratet kan i samråd med statsforvalteren fatte vedtak om brakklegging av lokaliteter dersom nye undersøkelser fortsatt viser en uakseptabel miljøtilstand. Mattilsynet overvåker og kontrollerer ellers det som gjelder sykdom og om lakselusgrensene overholdes. Dersom smitte oppdages eller lusetall overskrides, kan Mattilsynet iverksette tiltak som for eksempel pålegg om utslakting av fisk (lokaliteten tømmes og brakklegges) og midlertidige reduksjoner i lokalitets-MTB. Oppdaterte tall for lakselus, sykdom og utslipp for enkeltlokaliteter er å finne på [www.barentswatch.no](http://www.barentswatch.no).

<sup>34</sup> Se mer om dette i Dahl og Sørgård (2020).

<sup>35</sup> Se mer om biosikkerhet i en rapport fra BDO/Åkerblå med tittel «Smittesikring og biosikkerhet i norsk lakseproduksjon», i referanselista oppført i Larsen mfl. (2020).

## 3. KARTLEGGING AV UTVALGTE PLANER

### 3.1. Interkommunal kystsoneplan Helgeland (unntatt Vega kommune)

#### 3.1.1. Planprosessen og planens innhold

##### 3.1.1.1. Organisering, deltagelse og planprosessen

Den interkommunale kystsoneplanen for en rekke kystkommuner i Helgeland sør i Nordland fylke, også referert til som Kystplan Helgeland, ble gjennomført i perioden 2013–2019. Opprinnelig var de fjorten kommunene Herøy, Dønna, Leirfjord, Alstadhaug, Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Rødøy, Træna, Vefsn, Lurøy og Nesna med, men Alstadhaug, Brønnøy og Vefsn kommune trakk seg senere ut av arbeidet. Gjennom kartleggingen fremkommer det at Vefsn kommune ikke kunne slutte seg til planinnretningen og den fokus planen hadde på tilrettelegging for akvakultur. For Brønnøy ble det i intervju nevnt at kommunen ønsket å se kyst- og sjøarealer mer i sammenheng, og at det allerede var en pågående arealplanprosess i kommunen.

Planprosessen var styrt av en styringstuppe som bestod av flere av ordførerne i prosjektområdet. Det er i intervju pekt på at manglende forankring på administrativt plannivå i hver kommune var en svakhet i prosessen. Det var ellers observatører fra Sjømat Norge, Nordland Fylkes Fiskarlag, Fiskeridirektoratet og Nordland fylkeskommune med i styringsgruppen. Det ble ansatt en ekstern prosjektleder og to GIS-medarbeidere som stod for utredningsarbeidet.

I første fase ble planprogrammet hørt og vedtatt i kommunene i perioden juni 2013 til februar 2014, og det ble åpnet opp for innspill til tiltak, som deretter ble vurdert og konsekvensutredet av prosjektleder. Det kom inn 31 forslag til tiltak, og alle gjaldt akvakultur. Allerede ved høringen av planprogrammet var Statsforvalteren og fylkeskommunen kritiske til planens hovedinnretning gjennom det «omvendte planprinsipp», se mer om innretningen i kapittel 3.1.1.2. Tidlige dialogmøter resulterte ikke i enighet, og styringsgruppen valgte å fortsette med plantilnærmingen.

Et første planforslag og konsekvensutredning med ROS-analyse ble sendt på høring i 2016. Det kom inn totalt 52 innsigelser, og mange av innsigelsene var like for flere av kommunene. Flere av kommunene igangsatte dialog med Statsforvalteren og fylkeskommunen, som sto for hovedtyngden av innsigelsene, mens flere andre la saken på is av forskjellige årsaker (mangel på saksbehandlere og kompetanse for noen, mens andre ønsket å avvente en felles løsning av innsigelsene). I 2017 var prosjektet av økonomiske årsaker uten prosjektledelse og GIS-kompetanse.

Først utpå våren 2018 kom prosjektet i gang igjen med en ny prosjektleder GIS-medarbeider. Det ble avholdt en del regionvise arbeidsmøter og dialog for å forsøke å finne løsninger på innsigelsene. En revidert planbeskrivelse, bestemmelser og retningslinjer ble deretter hørt på nytt. Gjennom dialog med Statsforvalteren og fylkeskommunen ble innsigelsene etter hvert løst. Sluttbehandlingen i kommunene skjedde mellom april og september i 2019.

Vega kommune er i en særstilling i Kystplan Helgeland grunnet uavklarte spørsmål rundt Vega sin verdensarvstatus. Siden saken ikke var avklart ved oppstarten av prosjektet (eller per mars 2023), har ikke Vega kommune vært en del av det studerte materialet. Kartleggingen har også avdekket at planen fortsatt ikke er gjort gjeldene for Rødøy kommune grunnet uavklarte innsigelser. I Rødøy kommune er det derfor en arealplan fra 2001 som gjelder.

### 3.1.1.2. Planinnretning, -bestemmelser og -retningslinjer

Som nevnt har Kystplan Helgeland en plantilnærming som ofte refereres til som det «omvendte planprinsipp». I korte trekk går dette ut på at planen har store sjøarealer satt av som flerbruksområder der det er tillatt med akvakultur. Det er altså et område der hovedformålet bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone gjelder, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-7 andre ledd nr. 6. Det er i disse områdene ikke gjort noen avklaring mellom interesser (eller registrert noen interesser som kan komme i konflikt med akvakultur), og alle underformålene ferdsel, farleder, fiske, akvakultur og natur- og friluftsområder inngår.

Det pekes i planbeskrivelsen på at mangel på kunnskap om store havarealer (bunntopografi, bunnsedimenter, strøm og hydrografiske forhold og bunnfellingsområder) gjør det vanskelig og tilnærmet umulig å peke ut bærekraftige akvakulturlokaliteter for fremtiden. I utgangspunktet hadde Statsforvalteren og fylkeskommunen innsigelse til slik bruk av flerbruksområder i det første planforslaget, men som et kompromiss ble det laget en generell planbestemmelse om at det *ikke* tillates akvakultur i alle flerbruksarealer som er grunnene enn 20 meter. Slike områder ble identifisert gjennom en dybdeanalyse av sjøarealene i planen. I planbeskrivelsen trekkes det fram at det er i disse grunne områdene at det rikeste biologiske mangfoldet langs kysten er, inkludert ålegrasseng og tareskoger.

For områder dypere enn 20 meter ble det gitt åpning for akvakultur, under forutsetning av at det i planprosessen ikke framkom at det var andre spesielle interesser som kunne komme i konflikt med akvakulturetableringer i området. Bestemmelsen har ordlyden:

«Dette er fellesområder i kystsonen hvor det ikke er foretatt en konkret avveining mellom ulike brukerinteresser. Innenfor disse områdene kan det tillates etablering av akvakultur, dersom det ikke foreligger særlige grunner for å avslå søknaden.

Etablering av akvakultur er ikke tillatt hvis dette har vesentlig negativ konsekvens for registrerte nasjonale eller regionale interesser knyttet til særskilt verdi for naturmangfold, verdensarv, kulturminner og friluftsliv, eller som er tilsvarende viktig for transport og ferdsel på sjøen, eller der konsekvenser av en slik etablering vil være usikker.

Tiltak som hindrer reindriftas rett til å flytte rein, er ikke tillatt. Reindriftas arealbrukskart skal legges til grunn ved vurdering av konflikt mellom akvakulturanlegg og reindrift. Ved tvil om tiltaket har konsekvenser for reindriftas rett til å flytte med rein, skal uttalelsene fra berørt reinbeitedistrikt og Fylkesmannen innhentes.»

Det er mange andre bestemmelser og retningslinjer i planen, og det ble også avsatt flere foreslåtte enbruksområder til akvakultur som var konsekvensutredet. Det ble ikke skilt mellom typer av oppdrett i den generelle bestemmelsen til akvakulturformål i planen. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Området omfatter alle typer av oppdrettsanlegg (fiskeoppdrett, skjellfarmer og algedyrking m.m.). Anlegget, med forflåte og eventuelt boliger på sjø skal ligge innenfor områder hvor det tillatelse akvakultur. Fortøyninger må ikke hindre fri ferdsel for mindre fartøy mellom anlegget og land. Fortøyninger festet i land skal festes. Under laveste lavvann.»

Kartleggingen har også avdekket flere bestemmelser som er særegne for enkeltkommuner i Kystplan Helgeland. I Bindal kommune er det for eksempel lagt ned et bygge- og deleforbud for å imøtekomme en innsigelse fra Statsforvalteren med følgende ordlyd:

“Det avsettes en hensynssone for båndlegging, jfr. PBL § 11-8, i Bindalsfjorden og Tosenfjorden, innenfor Skautviknet-Gaupgalven. I dette området legges det ned midlertidig bygge- og deleforbud i påvente av konsekvensutredning for fjordens tåleevne av oppdrett av anadrom fisk, jfr. PBL § 13-1.»

Innsigelsen fra Statsforvalteren frarådet etablering av oppdrettsanlegg for laksefisk i det aktuelle området. Statsforvalteren hadde pekt på at det ikke forelå noen reell vurdering av konsekvensene den økte belastning de foreslåtte lokalitetene ville kunne få i form av rømt oppdrettslaks og lus, og at lokaliseringen ikke kunne begrunnes i henhold til naturmangfoldloven kapittel II.

### 3.1.1.3. Konsekvensutredningen og ROS-analyse

Den generelle veilederen for konsekvensutredning fra Miljøverndepartementet fra 2012 (T-1493) ble lagt til grunn for utredningsarbeidet. Den første delen av konsekvensutredningen er en overordnet utredning av 13 tema som beskrives som en «overordnet KU med et høyt detaljeringsnivå», og at dette vil være tilfredsstillende for nye arealformål i tidligere uplanlagte områder.

Videre er det gjort en dybdeanalyse basert på sjøkartverkets terrengmodell under vann. Som nevnt i kapittel 3.1.1.2 er det lagt opp til at det ikke tillates akvakultur i dybder på under 20 meter, og at dette vil fungere som et avbøtende tiltak som ivaretar biologisk mangfold og gir viktig konfliktavklaring i store sjøareal. I vurderingen av kunnskapsgrunnlaget for utredningstemaene er det trukket fram at kunnskapsgrunnlaget for biologisk mangfold og kulturminner ikke er godt nok på kommuneplannivå, men at det likevel ikke er til hinder for å fatte vedtak. Det er under akvakulturtemaet også lagt til grunn at kunnskapsgrunnlaget ikke er godt nok til å fastsette eller ta hensyn til smittesoner i arealplanen. For vannkvalitet og forurensning og landskap, er kunnskapsgrunnlaget vurdert til ikke å være uttømmende, men tilstrekkelig for å fatte vedtak på kommuneplannivå.

Den andre delen av konsekvensutredningen er utredningen av 31 innspill om akvakultur, fordelt på 25 nye lokaliteter, 4 arealendringer og 2 flyttinger av anlegg. Totalt 22 tema er utredet og konsekvenser er vurdert, se eksempel på oppsummering i figur 2. Kartleggingen har ikke avdekket at det er gjort noen innhenting av kunnskap fra medvirkning ut over ordinære høringer (informasjon lagt ut på kommunens nettsider). Det virker samtidig som det har vært tett og mer uformell dialog mot enkelte interesser og sektormyndigheter gjennom hele prosessen.



<b>Varpet, Lurøy kommune. Ny etablering av akvakultur.</b>				
For hvert av temaene er det gjennomført en enkel verdivurdering i forhold til miljø og samfunn.				
Konsekvensutredningen er basert på en vurdering av utvalgte tema, ut fra kjent kunnskap, i forhold til 0-alternativet, som er sannsynlig utvikling av området uten utbygging (gult). Kartutsnitt er vist med nøkkeldata.				
Konsekvensene for miljø og samfunn har ført til at tiltaket enten anbefales, delvis anbefaling og anbefales ikke i forhold til å innarbeides i KPH.				
Følgende tema er vurdert:	positiv konsekvens	ingen konsekvens	negativ konsekvens	stor negativ kons.
	+	0	-	--
<b>Miljø- og naturressurser</b>				
Naturmangfold, marine naturtyper				
Jord- og skogressurser				
Landskap				
Forurensing og vannkvalitet				
Fiskeri				
Marine ressurser (tare, skjellsand)				
Kulturminner				
Kulturmiljø				
Akvakultur, smittespredning			usikkert	
Sjøørret/sjørøye			usikkert	
Reindrift (trekkeier)				
<b>Samfunn og sikkerhet</b>				
Ferdsl og farleder		Forutsettes godkjent av Kystverket		
Friluftsliv og rekreasjon				
Barn og unge				
Transportbehov (energiforbruk)				
Næringsliv og sysselsetting				
Befolkningsutvikling				
Kommuneøkonomi				
Annet (universell utforming, helse)				
Klimarisiko ved havstigning		landheving > havstigning		
Beredskap og ulykkesrisiko			havari av anlegg	
Estetiske forhold				
<b>Vurdering av konsekvenser</b>				
<b>Konklusjon:</b>				
Tiltaket tas inn i planen.				

**Figur 2:** Tema i konsekvensutredningen for hvert enkelte tiltak vist i eksempelet for akvakulturlokalitet Varpet

Det er ikke klart fra plandokumentene hvordan vektingen av temaene og konsekvensene er gjort, og hva som har vært avgjørende for at tiltaket tas inn i planen eller ikke. Det er for eksempel noen tiltak som er tatt inn i planen selv om ett av temaene ble farget rødt (stor negativ konsekvens). I intervju fremkommer det at det var den enkelte kommune som besluttet hva som ble tatt med, men at kommunene var gjort oppmerksom på at tiltak som hadde røde konsekvenser, og ble tatt inn i planen, ville møte innsigelser i neste runde.

Konsekvensutredningen inneholder en ROS-analyse og en vurdering av planens samlede virkninger. Dette er vurderinger gjort på et forholdsvis overordnet nivå, og det konkluderes med at det på de fleste områder er behov for mer og bedre kartlegging. I vurderingen av naturmangfoldloven §§ 8-12 konkluderes det med at kunnskapsgrunnlaget om verdiene i planområdet er tilfredsstillende for

kommuneplannivået. Den samlede belastningen på naturmangfoldet er vurdert til å være akseptabel for hele planområdet sett under ett.

### 3.1.2. Hvordan har planen virket i etterkant?

Planen har ved prosjektets slutt virket i litt over tre og et halvt år og det begynner å komme på plass en god del etterfølgende konsesjonspraksis som gir noen indikasjoner på hvordan planene har fungert. Et viktig poeng er at det også kom inn en god del akvakultursøknader underveis i den seks år lange planprosessen som måtte behandles og avklares. Det er i intervju trukket fram at planen kom 2–3 år for sent, og at prosessen var på hælene gitt den raske utviklingen som har vært i akvakulturnæringen.

Det er noen eksempler på at kystplanen har fungert i form av å avklare akvakulturlokalteter. Lokalitet Varpet er ett eksempel fra Lurøy kommune. Fylkeskommunen ga tillatelse til akvakultur for matfisk av laks og ørret på lokaliteten 26. mai 2020. Dette er en lokalitet aktøren søkte på før planen var vedtatt, og Lurøy kommune ga opprinnelig dispensasjon for akvakultur i området 26. november 2018. Dette vedtaket ble imidlertid påklaget av Nordland Fylkes Fiskarlag og noen hytteforeninger. Klagen ble tatt til følge og vedtaket ble opphevet av Statsforvalteren. Gjennom planprosessen ble imidlertid området konsekvensutredet, tatt inn og vedtatt i planen, selv om det fortsatt var en del kritiske merknader til lokaliteten fra fiskeri- og villaksinteresser.

På den annen side er det eksempler på areal avsatt til enbruksområder for akvakultur som kanskje ikke ble godt nok avklart i planprosessen. I Lurøy kommune ble lokaliteten Risvær konsekvensutredet, tatt inn i plan og vedtatt. I etterkant har imidlertid fylkeskommunen 11. april 2021 avslått en søknad om akvakulturtillatelse på lokaliteten. Dette er ikke i seg selv unormalt, da den omfattende konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven gjør mer detaljerte vurderinger av hvorvidt arealet oppfyller de krav som er satt for at det kan drives akvakultur. Akvakulturmyndigheten innvilger ikke tillatelse dersom lovens krav ikke er oppfylt. I denne saken fremkommer det imidlertid at det allerede i planprosessen kom inn en fraråding av arealet fra Statsforvalteren, senest i uttalelse 8. februar 2019, grunnet hekkelokaliteter for hubro i nærheten av det aktuelle området. Videre var det også flere fiskeriinteresser som fremmet motforestillinger til å drive akvakultur i området.

Kartleggingen viser også at det er mange eksempler på dispensasjonssøknader for helt nye akvakulturlokalteter i enkelte kommuner. Et eksempel på dette er lokalitet Raudholmen i Herøy kommune. Her ga kommunen dispensasjon fra arealplanen for akvakultur 17. mars 2021, men vedtaket ble påklaget av Kystverket Nordland, Fiskeridirektoratet region Nordland, Nordland Fylkes Fiskarlag og Nordland fylkeskommune. Blant annet fremkommer det at det omsøkte arealet ligger i

gyte- og fiskeområder. Fiskeridirektoratet peker i sin uttalelse på at det taler mot å gi dispensasjon at dispensasjonssøknaden kommer såpass kort tid etter at arealdelen i kommuneplanen er vedtatt.

Det er på den annen side eksempler søknader som gjelder justeringer og korrigeringer av arealet i forhold til den vedtatte planen. Det er også eksempler på dispensasjon gitt etter andre lover som er justeringer sektormyndigheten innvilger. I vedtak 27. november 2019 ga daværende Fylkesmannen i Nordland en akvakulturaktør dispensasjon for justering og flytting av en matfisklokalitet i Åsvær landskapsvernområde i Dønna kommune. I den kommunale behandlingen av søknaden ble det bare vist til at området var båndlagt etter verneforskriften<sup>36</sup>. Miljømyndighetene gikk med på etableringen av den nye lokaliteten i verneområdet ettersom en annen lokalitet i samme verneområde ble tatt ut av bruk, og det ble satt krav om at støyskrensler for fugl ikke kunne brukes.

Hva gjelder mer prinsipielle spørsmål har det dukket opp en sak om tolkning av en konkret bestemmelse i forbindelse med søknad om etablering av torskeoppdrett på lokalitet Lyng i Lurøy kommune. Søknaden gjelder et område som ligger i et flerbruksområde der akvakultur er tillatt, men her kom Lurøy kommune i vedtak 22. juni 2022 fram til at søknaden ikke oppfyller vilkår i planbestemmelsen, da det er identifisert en arealbrukskonflikt med fiskeinteresser i området. Ordlyden i bestemmelsen i Lurøy kommune er:

“Dette er fellesområder hvor det ikke er foretatt en konkret avveining mellom ulike brukerinteresser. Innenfor disse områdene kan det tillates etablering av akvakultur, dersom det ikke foreligger særlige grunner for å avslå søknaden.

Kommunen skal vurdere og avklare mulige arealbrukskonflikter i den enkelte akvakultursak med bakgrunn i oppdatert kunnskapsgrunnlag, slik at natur-, ferdsels-, fiske- og friluftinteresser ikke blir vesentlig skadelidende.»

Nordland fylkeskommune vurderer imidlertid at søknaden om etablering av torskeoppdrett ikke er i strid med planen, og at den aktuelle planbestemmelsen må være å anse som retningsgivende.<sup>37</sup>

Oppsummert viser disse og flere andre eksempler at det er enkelte sider ved planen som kanskje ikke har fungert like godt som andre. En annen studie av planen konkluderer med at prosjektet førte til oppdaterte og standardiserte kystzoneplaner i kommunene, men at den ikke resulterte i den helhetlige planleggingen som interkommunale kommuneplaner skal bidra til.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> FOR-2002-12-06-1407.

<sup>37</sup> I brev 14. september 2022.

<sup>38</sup> Se mer i Sandersen (2021).

## 3.2. Interkommunal kystsoneplan Romsdalsfjorden

### 3.2.1. Planprosess og planens innhold

#### 3.2.1.1. Organisering, deltagelse og planprosessen

Interkommunal plan for Romsdalsfjorden (IntRo) er en felles plan for arealbruk knyttet til sjøarealene for de fem kommunene Nesset, Rauma, Molde, Vestnes og Misund i Møre og Romsdal fylke. Planen er avgrenset mot kystkonturen, men mindre øyer, holmer og skjær inngår. Kommunene søkte Møre og Romsdal fylkeskommune om tilskudd fra «Marint miljøsikrings- og verdiskapingsfond» til å utforme felles plankart med bestemmelser. Planarbeidet startet opp i 2012 og ble vedtatt i alle kommunene i 2017. Planen er utarbeidet gjennom et prosjektbasert samarbeid ledet av en styringsgruppe med ansvar for å behandle overordnede premisser og spørsmål, inkludert økonomi, og en arbeidsgruppe med ansvar for det operative arbeidet og utarbeiding av planforslag, sammen med prosjektleder. Planarbeidet var politisk forankret i hvert av kommunestyrene.

I styringsgruppen hadde hver kommune en representant fra administrasjonen, i tillegg til prosjektleder og observatør fra fylkeskommunen. Videre hadde hver kommune en deltager i arbeidsgruppen, med bakgrunn som fagperson, planlegger eller rådgiver. Prosjektleder inngikk også i arbeidsgruppen, sammen med rådgiver fra Plan- og analyseavdelingen i fylkeskommunen og en representant med maritim kompetanse fra Molde og Romsdal Havn IKS. Prosjektleder var ekstern.

#### 3.2.1.2. Planinnretning, -bestemmelser og -retningslinjer

Plantilnærmingen til IntRo var bruk av enbruksområder. Hovedformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag» i plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 6, med underformålene ferdsel, farled, fiske, akvakultur, naturområder, friluftsområder og småbåthavner ble benyttet. Formålene bebyggelse og anlegg, grønnstruktur og LNF ble brukt for landformål i sjø. Eksisterende areal avsatt til akvakultur ble gjennomgått i løpet av planprosessen. Noen ble fjernet eller flyttet, noen ble utvidet og noen nye ble etablert. Til sammen førte dette til en reduksjon i totalt areal avsatt til akvakultur i planområdet.

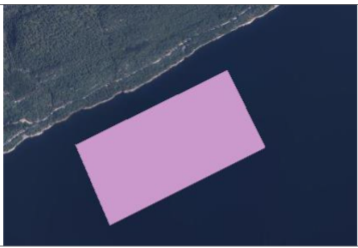
Areal for akvakultur i området skal omfatte alt av installasjoner og aktivitet som hører til anlegget. Det er også bestemmelser rundt hva som skjer med eksisterende anlegg dersom et nytt anleggsområde blir tatt i bruk eller ikke, samt en opplisting over hvilke lokaliteter som skal flyttes. Planbestemmelsene sier at alle typer av oppdrettsanlegg kan brukes i områdene som er avsatt, og at områder innenfor nasjonal laksefjord ikke kan brukes til anadrom fisk. Det ble også lagt inn en bestemmelse om at Statens vegvesen skal være høringspart i navngitte lokaliteter som kan komme i konflikt med vegprosjektet E39.

### 3.2.1.3. Konsekvensutredningen og ROS-analyse

Det ble lagt ned mye arbeid i starten i å hente inn og kvalitetssikre informasjon om relevante tema, og det ble utarbeidet temakart for hvit sektor, dyp og natur, båttrafikk og fiske. Temakartene ble publisert i en kartinnsynsløsning, med mål om en åpen og etterprøvbar prosess. Dette var et omfattende arbeid, men oppgis i intervju som en av nøkkelfaktorene for planen, sammen med god politisk forankring. Det ble også utarbeidet metodikk for en multikriterieanalyse i planarbeidet, hvor alle relevante vektoriserte temadata inngikk i en overlappsanalyse. Analyseresultatene resulterte i konfliktkart, som ga en oversikt over både konfliktfylte og konfliktfrie arealer, samt hvilke interesser konflikten stod mellom og graden av konflikt. Videre ble det gjort kunnskapsbaserte avveininger, og dette ble lagt til grunn for hvor grensene for framtidig arealbruk ble satt. Analyseresultatene dannede grunnlag for konsekvensutredninger og ROS-analyse.

Statens vegvesen sin Håndbok V 712 er brukt som utgangspunkt for konsekvensutredningene, men er tilpasset med at man i dette tilfellet kun så på ett alternativ for hver lokalisering, og ikke sammenligning av flere alternativer. Det var kun konsekvensene for lokalisering av akvakulturanlegg som ble utredet for totalt 10 temaer, se et eksempel i figur 3. ROS-analysen inngikk som en integrert del av konsekvensutredningen, hvor samlede konsekvenser ble vurdert opp mot ROS. Gjennom intervju framkommer det at det ikke ble brukt veiledning fra myndighetene i utstrakt grad utover som bakgrunn for konsekvensutredningen, og de generelle delene for hva arealplanleggingen må inneholde.

Når det gjelder tilgjengelig kunnskapsgrunnlag ble det lagt ned store ressurser i å samle inn og kvalitetssikre ulike data, og det trekkes fram både i planbeskrivelse og intervju at dette var et mer omfattende arbeid enn først antatt. De temakart som var utarbeidet ble lagt til grunn for både interesseavveininger og konsekvensutredningen. Kartleggingen viser at en sentral utfordring var hvordan man kan ivareta naturmangfoldet og hensynet til kulturminner, i tillegg til sikring av tilgang på gode friluftsområder og tilrettelegging av sjøbasert næringsliv.

N-A-2 Gamsgrø				
Kommune	Neset			
Område nr.	N- A - 1			
Områdenavn	Gamsgrølokaliteten			
Foreslått formål	Akvakultur- Marine arter			
Verdi & omfang	A2/A3 – 400 dekar			
Formål i gjeldende plan	Vannareal for allmenn flerbruk			
Områdebeskrivelse	Arealet ligger på nordsiden av Langfjorden. Det strekker seg fra like vest for småbruket Gamsgrøa og ender i vestrettutfor ved stedsnavnet «Kyrkjebåten».			
				
TEMA	VERDI (0-3)	OMFANG (-3 <-> +3)	KONSEKVENNS (-3 <-> +3)	BESKRIVELSE
Annen sjøbasert næring og infrastruktur				Ingen
Bosetting & bebyggelse	0	0	0	Det er ingen bebyggelse på land.
Farled	0	0	0	Tiltaket berører ikke farleden.
Ferdsel	0	0	0	Arealet ligger på nordsiden av Langfjorden, inn mot land
Fiske	1	-1	0	Berører delvis registrert område for passiv redskap, F1. Området er foreslått vest for Gamsgrøa for ikke å komme med i konflikt med registrert gyleområde for lange.
Forurensning & støy	0	-1	0	Området ligger på en plass med uten boligbebyggelse. Arealet ligger ca 4 km fra Ranvik småbåthavn.
Friluftsliv, befolkningens helse & oppvekstvilkår	0	0	0	
Kulturminner & kulturmiljø	0	0	0	Ingen kjente kulturminner i selve utvidelsesområdet eller i influensområdet.
Landskap/ sjøskap	1	-1	0	Tiltaket ligger på nordsiden av Langfjorden.
Naturmangfold	1	-1	-1	Smoltutvandring fra Auravassdraget må tas med i vurderingene. Ingen registrerte naturverdier i området. Liten risiko/fare for økning i smittepress av lakselus og genetisk påvirkning av rømt oppdrettslaks siden det dreier seg om oppdrettsareal for marine arter.
Samlet konsekvensvurdering	1	-1	-1	Liten negativ konsekvens. Den er knyttet til at det kommer et anlegg i et sjøområde som i dag ikke har slikt type inngrep. Det forutsettes at området kun benyttes til oppdrett av marine arter.
RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE				
Hendelse	Risiko & sårbarhet	Kommentar		
Skredfare	Ja	Deler av sjøarealet ligger innenfor registrert utløpsområde for snøskred og steinsprang. Fylkesveien mellom Tjelle og Ranvika går langsmed fjorden.		
Eksponering vær	Liten	Anlegg må bygges for å tåle eksponerte forhold		
Infrastruktur	Ingen			
Havnivåstigning		Beregnet havstigning i cm på 50 år fra 17 (-8 til +14) til 61 (-8 til +14), 100 års storflom fra 216 (-8 til +14) til 265 (-8 til +14)		
KONKLUSJON				
KU	Området blir forringet i forhold til at det ikke er oppdrettsanlegg i området i dag.			
ROS	Den største risikoen for lokaliteten er trolig forholdet til eksponering av vær og vind.			
Tilråding	Området kan bli åpnet for oppdrettsvirksomhet for marine arter. Det ligger i lengre avstand fra bebyggelse enn Trollmyrlokaliteten. Gamsgrølokaliteten, legges ut som et alternativt oppdrettsareal til Trollmyrlokaliteten. Det forutsettes at området kun benyttes til oppdrett av marine arter.			

Figur 3: Konsekvensutredningen for enkelttiltak i Interkommunal kystsoneplan for Romsdalsfjorden

### 3.2.2. Hvordan har planen virket i etterkant?

Det kom dispensasjonssøknader kun kort tid etter at planen var vedtatt. Den første dreide seg om søknad til å etablere et lukket lakseanlegg. Lakseproduksjon i lukket anlegg ved lokalitet Geilbukta i Langfjorden ble godkjent etter noen runder med tilpasning, selv om arealet i planen i utgangspunktet kun var avsatt til marine arter. I intervju kom det fram at kommersielle lukka anlegg ikke ble ansett som særlig aktuelt i tiden planarbeidet pågikk. Dette bygger under hvor krevende det er å avsette riktig areal for en næring som er i stadig utvikling, og hvor det er vanskelig å forutsi hvilken retning utviklingen tar. Det har også vært dispensasjoner på fortøyninger som ligger utenfor avsatt område for akvakultur. Stort nok areal for fortøyninger er blitt forsøkt tatt høyde for i planen, men ulike grunner kan føre til at de havner utenfor, både kommunikasjonsvikt og endrede behov.

Planen synes i stor grad å ha gjort avklaringer på arealbruk for akvakultur opp mot naturmangfold, fiskeri og andre interesser, og intervjuene gav inntrykk av at planen er med på å styre arealbruken

etter hensikt, til tross for flere dispensasjonssaker. I Rauma kommune ble det i 2022 vedtatt bygge- og deleforbud for et akvakulturområde, etter at det kom inn en søknad om oppdrettsanlegg for torsk. Vedtaket ble begrunnet i et ønske om et bedre kunnskapsgrunnlag før det eventuelt kan vurderes om det kan være akvakultur på det gitte arealet. I intervju pekes det på at bygge- og deleforbudet kanskje var unødvendig, da et kunnskapsgrunnlag hentet inn gjennom kommuneplanarbeidet ikke vil være noe mer grundig enn kunnskapsgrunnlaget som ville blitt brukt i en konsesjonsbehandling.

### **3.3. Interkommunal kystsoneplan Nordmøre**

#### **3.3.1. Planprosess og planens innhold**

##### **3.3.1.1. Organisering, deltagelse og planprosessen**

På Nordmøre gikk 11 kommuner sammen om Interkommunal kommunedelplan for sjøområdene på Nordmøre, også kalt Sjøområdeplan Nordmøre. De elleve kommunene er Kristiansund, Tingvoll, Halså, Smøla, Eide, Averøy, Sunndal, Aure, Gjemnes, Nesset. Bakgrunnen var en erkjennelse av at kysten er en felles ressurs og at inngrep i en kommune kan ha konsekvenser for nabokommunene og at det trengs en helhetlig planlegging for sjøområdene. Planen tar for seg ulike arealbruksinteresser i sjø. Det trekkes fram at det er naturlig at akvakultur tar en stor plass i planen, da det kanskje er den mest omdiskuterte aktiviteten.

Proessen startet allerede i 2011 gjennom Ordfører og rådmannskollegiet på Nordmøre (ORKidé Nordmøre Regionråd), og det ble innvilget støtte gjennom Marint miljøsikrings- og verdiskapingsfond. I 2012 ble det etablert en arbeidsgruppe med representanter fra alle deltakerkommunene med formål om å levere forslag til planprogram, saksframlegg for kommunal tilslutning til interkommunalt plansamarbeid og utlysningstekst for prosjektlederstilling. Det ble etablert en styringsgruppe som bestod av ORKidé sin styringsgruppe, og en arbeidsgruppe med faglige representanter fra hver kommune og Møre og Romsdal fylkeskommune i 2013. Prosjektleder ble ansatt fra høsten 2013, og vinteren 2014 ble planforslag lagt fram for planforum, med påfølgende endringer etter kommentarer derfra.

Forslag til planprogram ble sendt på høring og offentlig ettersyn sommeren 2014 og det kom inn 41 uttalelser, hvorav vel halvparten handlet om temaet «Oppdrettsfritt Bremsnesfjordbasseng». Planprogrammet ble deretter bearbeidet og vedtatt i alle kommunene ved utgangen av 2014. Utredningsarbeidet og høringsrunder av planforslag og konsekvensutredningen ble gjennomført i perioden 2015-2017. Planen ble vedtatt av alle kommunene våren 2018.

Det var lagt opp til medvirkning gjennom høringsrunder og folkemøter, i tillegg ble det gjennomført møter med interessegrupper. I første høringsrunde kom det inn 56 høringsuttalelser og i andre høringsrunde 22 uttalelser. Innhenting av lokalkunnskap gjennom møter med innbyggere ble i intervju trukket fram som en viktig faktor for å finne gode områder for akvakultur.

### 3.3.1.2. Planinnretning, -bestemmelser og -retningslinjer

Slik som Kystplan Helgeland bygger Sjøområdeplan Nordmøre på det «omvendte planprinsipp». Til forskjell fra Kystplan Helgeland, som også tilrettelegger for akvakultur i enbruksområder, er midlertid prinsippet rendyrket i Nordmøre siden det kun tilrettelegges for akvakultur gjennom flerbruksområder av ulike størrelser med kombinerte underformål, inkludert akvakultur, etter plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 6. Akvakultur gis fortrinnsrett i disse områdene. Det er kun videreført ett enbruksområde for akvakultur fra tidligere plan i sjøarealene som tilhører Aure kommune.

I planbestemmelsene er det oppgitt spesielle hensyn for vern av villaks og sjørret gjennom at det i to bestemte fjordareal ikke tillates nyetablering av oppdrett av anadrome arter. Det følger også at dersom eksisterende konsesjoner for oppdrett i disse fjordene opphører, så skal det ikke bli reetablert anadrom oppdrett ved disse lokalitetene. Begrensingene gjelder 18 flerbruksområder med tillatt akvakultur. Grensene for disse fjordområdene var opprinnelig satt med tanke på å lage et større hensynsområde utover nasjonal laksefjord, men måtte gjennomgå noen geografiske tilpasninger for å imøtekomme en av kommunene som ikke ønsket så stor begrensning. I tillegg er det satt samme begrensning på tillatte arter for ett flerbruksområde med tillatt akvakultur i en kommune som ikke er inkludert i de nevnte fjordområder.

Flerbruksområder med tillatt akvakultur i to terskelfjorder har fått produksjonsbegrensning gjennom en bestemmelse om at det kun er tillatt med «akvakultur som ikke skal fores/har utslipp til sjø».

For områder der akvakultur er tillatt er det lagt inn bestemmelser på at bunnfester skal ned på minst ti meters dyp, og at installasjoner på akvakulturanlegg ikke skal komme nærmere land enn 50 meter. Formålet med dette er å sikre fri ferdsel for småbåter langs land. Det er også lagt inn en rekkefølgebestemmelse for ett flerbruksområde med tillatt akvakultur, hvor det forutsettes at et fergesamband blir lagt ned før det kan tas i full bruk. Med tanke på nye veiplaner er det lagt inn bestemmelser for hensynssoner i områder som kan komme i konflikt med framtidig utbygging. Det er lagt inn ankringsone på 100 meter rundt akvakulturlokaliteter og bestemmelser om at fiskere skal kontaktes for å få til avbøtende tiltak ved etablering av nye oppdrettslokaliteter. I hensynssone for bevaring av naturmiljø er det lagt inn en retningslinje, jf. plan- og bygningsloven § 11-8 andre ledd bokstav c, med følgende ordlyd:



«Sone hvor det tillegges spesielle hensyn til forekomster av korallrev, ålegress og gyteområder av uer, blålange og torsk. Forslag om eventuelle tiltak i disse områder må utløse kunnskapsinnhenting og det må ikke tillates aktivitet som kan skade forekomsten.»

### 3.3.1.3. Konsekvensutredningen og ROS-analyse

Det ble utarbeidet et dokument for metodikk for konsekvensutredningen og beskrivelse av utredningsarbeidet i planprosessen. Dokumentet inkluderer datagrunnlag og kilder for ulike tema, samt definisjoner på grenser for faktorer som vind- og strømhastighet. Det oppgis ikke hvilke eventuelle veileder som ble brukt i utredningsarbeidet. Prosjektleder sto for alle vurderingene i konsekvensvurderingen, og arealer som fikk dårligst vurdering (rød) ble tatt ut av planene. Figur 4 viser et eksempel på konsekvensutredning for 13 temaer og ROS-analyse for ett flerbruksområde i planen.

INTERKOMMUNAL KOMMUNEDELPLAN FOR SJØOMRÅDER PÅ NORDMØRE		KONSEKVENSVURDERING	
KONSEKVENSVURDERING			
TEMA	VURDERING	DATAKILDER	KONSEKVENSVURDERING
<b>Miljø og naturressurser</b>			
Arealformål på land	LNFR, hensynssone «bevaring av kulturmiljø».		
Kulturminner/kulturmiljø	Flere registrerte automatisk fredete kulturminner i nærheten på land.	Kulturminnerok.no	
Gyteområde	Ingen registrerte gytefelt i nærheten.	Fiskeridirektoratet.no	
Naturmangfold	Ingen registrerte verneområder eller truede rødlistearter i området eller i nærheten.	Naturbase.no	
<b>Helse og trivsel</b>			
Forurensning	Endringen reduserer sannsynlighet for forurensning.		
Friluftsliv, rekreasjon, tilgjengelighet	Utvidelse av område med arealformål V (uten mulighet for etablering av oppdrettsanlegg) vil være positiv for friluftsliv. Ingen registrerte statlige sikrete friluftsområder i nærheten.	Miljøstatus.no/friluftsliv	
Folkehelse	Ingen negativ påvirkning.		
<b>Fiske og ferdsel</b>			
Ferdseis- og trafikksikkerhet	Hindrer ikke ferdsel. Ingen hindring for havner og småbåthavn i nærheten.	Kr.sund og Nordmøre havn	
Næringsliv	Det tas bort mulighet for etablering av akvakultur og oppdrett i dette område. Endringen styrker reiselivsnæring og fiskeri.		
Kilenoter	Ingen kilenot registrert i området.		
Fiske: aktive redskaper (reketrål)	Reketrollfelt i nærheten.	Fiskeridirektoratet.no	
Passive redskaper (garn, line, jukse)	Endring av arealformål frigjør deler av fiskefelt for sei, torsk, lange, brosme (passive redskaper).		
Låsettingsplass	Ingen registrerte låsettingsplass i området.	Fiskeridirektoratet.no	
<b>Risiko- og sårbarhetsvurdering</b>			
Skredfare/grunnforhold	Ingen fare for skred.	Skrednett.no	
Vær og vind	Lav til moderat bølgehøyde.		
Sjøstrøm	Årlig middel strømhastighet: Lav til moderat nordvestlig strøm. Lavere nærmere land.	Sintef (SINMOD)	
<p><b>Konklusjon:</b> Denne endringen er en utvidelse av område V01 ved Rånestangen som skal holdes fritt for oppdrettsanlegg. Endring av arealformål i disse områdene i sjøen er en tilpassing av områdeavgrensning i sjøen til avgrensning av sone «bevaring av kulturmiljø» på land. Det vurderes at denne endringen vil ikke ha negative konsekvenser men vil bidra til bevaring av et viktig kulturmiljø og vil fremme fiskeri- og friluftsliv i område.</p> <p>Arealformålet av dette område endres fra NFFFA (natur, ferdsel, fiske, friluftsliv og akvakultur) til V (natur, ferdsel, fiske og friluftsliv). Områdene får områdenavn V02 1554 Rånesholmen og V03 1554 Rånes.</p>			

Side 2 av 16

Figur 4: Vurdering av enkelttiltak i Interkommunal kommunedelplan for sjøområder på Nordmøre

Ni utredninger ble gjennomført i forbindelse med utredningsarbeidet, blant annet for naturmangfold og friluftsliv. På tema naturmangfold, hvor også fiskeri inngår, presenteres kunnskapsgrunnlaget som ble brukt i konsekvensutredningen, men det oppgis ikke informasjon om eventuelle svakheter eller mangler. Heller ikke i den overordnede vurderingen i planen blir dette diskutert.

### 3.3.2. Hvordan har planen virket i etterkant?

I arbeidet med planen ble det holdt flere åpne folkemøter, men i én av kommunene ble dette ikke gjennomført. I denne kommunen ble det i ett av områdene med tillatt akvakultur ved høringsrunden til en senere lokalitetssøknad avdekket at det aktuelle arealet blir islagt om vinteren, noe som gjorde det uegnet til akvakultur. I intervju ble det påpekt at dette kunne vært unngått om det var blitt gjennomført åpent møte i den aktuelle kommunen, og understreker betydningen av lokalkunnskap som ikke nødvendigvis blir fanget opp i kartgrunnlaget.

Det blir i intervju pekt på at planen ikke er så avklarende som man kunne ønsket og at den i noen tilfeller kan være litt uoversiktlig og vanskelig å lese. Det er blant annet satt av flerbruksområder inkludert akvakultur med stor variasjon i areal, og det er også videreført enbruksområde for akvakultur i én kommune, samt forskjeller i hensyn til naturmangfold mellom kommuner på tvers av samme fjordsystem. Dette kan være grunnet det store antallet kommuner og forskjellene i politiske ønsker mellom særlig kommuner i indre og ytre kyst. Det ble også trukket fram fra flere informanter at alle ulikhetene i planområdet tatt i betraktning, så ble det gjort en god jobb for å lande en felles plan.

## 3.4. Kommuneplanens arealdel i sjø i Lebesby kommune

### 3.4.1. Planprosess og planens innhold

#### 3.4.1.1. Organisering, deltagelse og planprosessen

En samlet arealplan for Lebesby kommune (land, kyst- og sjøarealer) ble vedtatt av kommunestyret 2. september 2019. Dette var en planprosess som kommunen gjennomførte alene, etter at planprogrammet ble vedtatt i kommunestyret i 2017. Bakgrunnen var at den forrige areal- og kystsonenplanen for perioden 1999-2011 var laget på et gammelt og unøyaktig kartgrunnlag. I kommuneplanens samfunnsdel ble akvakultur trukket fram som et overordnet tema som var særlig relevant for kommuneplanens areal- og kystsonedel. Det var formulert følgende:

«Hvordan sjøbasert oppdrett skal håndteres i ny kommuneplan er en av hovedutfordringene i planprosessen. Det er spesielt oppdrettslokaliteter i flerbruksområder og medfølgende arealkonflikter det har vært strid om, i tillegg til bekymring knyttet til næringens miljøpåvirkning og kommunale styringsmuligheter.»

Et konsulentselskap ble engasjert som planfaglig rådgiver og stod for arbeidet med konsekvensutredningen. Det har vært gjennomført en god del medvirkningsaktiviteter i prosjektet, inkludert flere folkemøter om kystsonedelen, og mange innspill har kommet i høringen og medvirkningsfasen. I kartleggingen fremkommer det at det var en person i kommunen som var

dedikert til arbeidet i planperioden. Det er i intervju trukket fram at det var lurt å ha en person som kun jobbet med planarbeidet. Planprosessen tok rundt 2,5 år, men det kom samtidig innsigelse fra Sametinget på flere av akvakulturområdene avsatt i planen. Denne delen av planen ble derfor ikke vedtatt før KDD behandlet innsigelsen og godkjente akvakulturområdene med en bestemmelse om sjøsamiske interesser den 16. februar 2021, se mer i kapittel 3.4.1.2.

#### 3.4.1.2. Planinnretning, -bestemmelser og -retningslinjer

Lebesby kommune har ikke fulgt det «omvendte planprinsipp» for sjøarealene i planen, og det åpnes bare opp for nye lokaliteter til akvakultur i avsatte enbruksområder. Planen skiftet derfor retning fra den tidligere planen der det kunne tillates akvakultur i flerbruksområder. I kartleggingen fremkommer det at det kom inn flere innsigelser mot foreslåtte akvakulturlokaliteter, og at det endelige vedtaket i kommunestyret bar preg av å være et kompromiss.

Det ble vedtatt et generelt krav om reguleringsplan for alle de seks nye akvakulturområdene i planen. Videre ble det fastsatt flere bestemmelser som setter krav til akvakulturområdene. Ordlyden i en av bestemmelsene som satte miljøkrav er:

«Før etablering skal det framlegges dokumentasjon på anleggets miljøpåvirkning gjennom året.

Det skal utføres strømmålinger over et helt år, og utarbeides spredningsmodelleringer for nye lokaliteter.»

I intervju ble det trukket fram at noe av bakgrunnen for bestemmelsen var at det på enkelte etablerte lokaliteter hadde vært drevet en for intensiv produksjon (utslippsmessig, som vises i MOM-undersøkelser), og at kommunen derfor ønsket å vite mer om hvor godt egnet nye lokaliteter var for drift. Det ble i forlengelsen av dette trukket fram at kravene fra Mattilsynet om fire ukers forundersøkelser,<sup>39</sup> etter kommunens vurdering, ikke gir et godt nok kunnskapsgrunnlag. Det ble samtidig poengtert at en av grunnene til at noen lokaliteter hadde vært drevet for intensivt kunne ha sammenheng med at aktøren hadde få lokaliteter til å avlaste driften på i området, men også at strømforholdene på lokalitetene kanskje ikke var så optimale som først antatt.

Det er videre fastsatt en bestemmelse om at det ikke tillates etablering av oppdrettsanlegg for torsk i gyteområder for torsk og at det tillates akvakultur av alger, bløtdyr, krepsdyr og pigghuder i noen av akvakulturområdene. Til slutt følger det et krav om hensynet til sjøsamisk fiske og kulturutøvelse etter avgjørelsen fra KDD med følgende ordlyd:

<sup>39</sup> Se mer i punkt 5.2 i Mattilsynets retningslinjer ved etablering av akvakultur:  
[https://www.mattilsynet.no/fisk\\_og\\_akvakultur/akvakultur/akvakulturanlegg/retningslinje\\_ved\\_saksbehandling\\_av\\_etableringsoknader.16319/binary/Retningslinje%20ved%20saksbehandling%20av%20etablerings%C3%B8knader](https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/akvakulturanlegg/retningslinje_ved_saksbehandling_av_etableringsoknader.16319/binary/Retningslinje%20ved%20saksbehandling%20av%20etablerings%C3%B8knader)

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

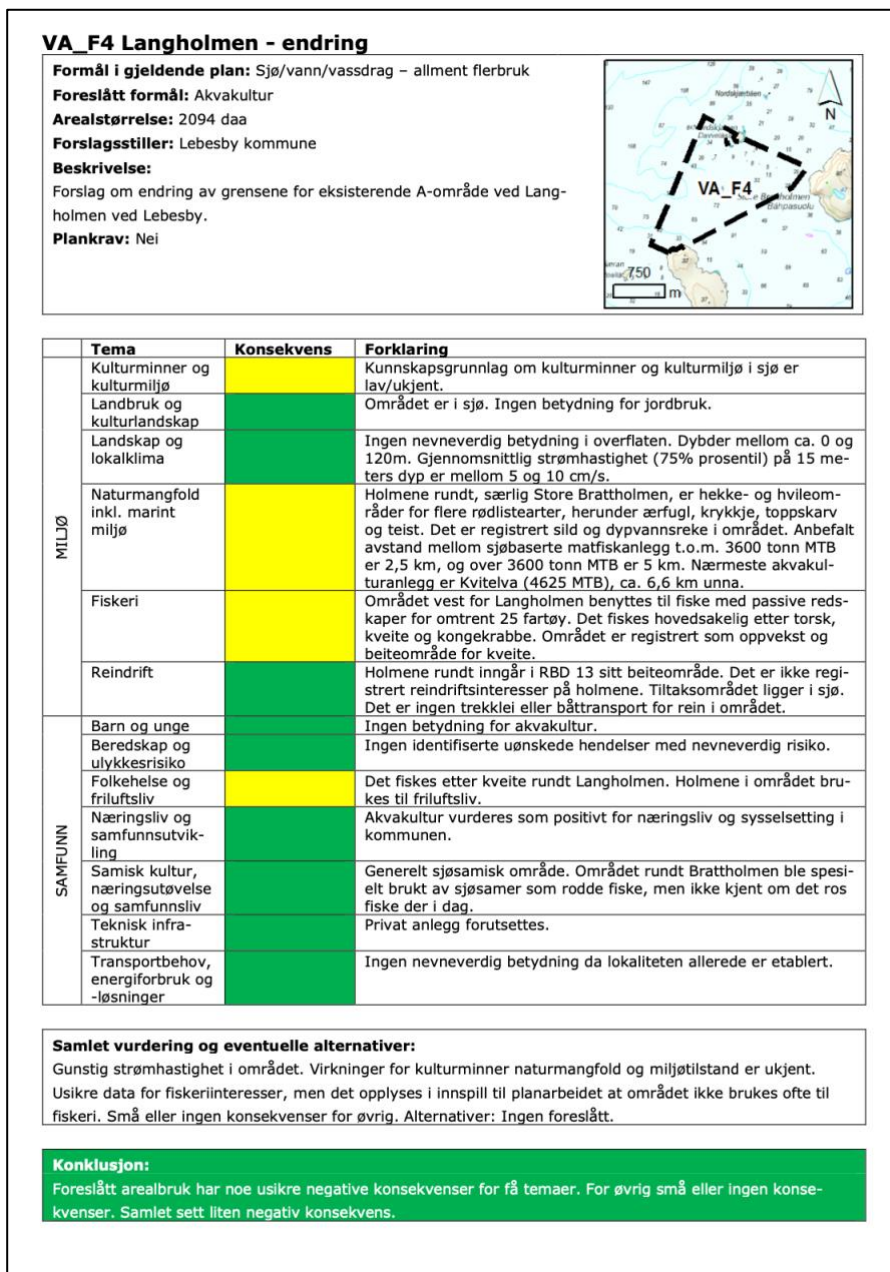
#### 3.4.1.3. Konsekvensutredningen og ROS-analyse

Konsekvensutredningen er metodisk lagt opp etter Miljøverndepartementets veileder fra 2012 (T-1493). Det er først gjort en overordnet konsekvensutredning i form av en beskrivelse og vurdering av arealformålene i planen, og en tematisk gjennomgang av 16 hovedtema. For det som gjelder bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone, pekes det på at kunnskapsgrunnlaget om verdier på sjøbunn og det marine miljøet generelt er for dårlig, og at kyst- og fiskeridata kan være svært grovmasket og ikke er oppdaterte på alle tema.

I kartleggingen fremkommer det at det ble gjort et grundig arbeid med å skaffe til veie så mye tilgjengelig eksisterende kunnskap som mulig, blant annet kontakt med Bellona for å få kunnskap om tare dyrking og multitrofisk akvakultur. I intervju ble det også trukket fram at myndighetene i større grad bør informere om hvilke muligheter det er for tilrettelegging for ulike typer av akvakultur og bidra med kunnskapsgrunnlag (f.eks. sporingsdata fra Fiskeridirektoratet). Det ble også trukket fram at Mattilsynet burde være mer involvert i planprosessene, blant annet da kommunen har vært oppmerksom på smitterisiko for settefiskanlegg på land innerst i Laksefjorden ved eventuelle sykdomsutbrudd fra sjøanlegg i fjorden.

Hvert enkeltområde som representerer nye tiltak eller endringer er konsekvensutredet for 13 forskjellige tema, se eksempel på et akvakulturområde i figur 5. I akvakulturområdene er det kun ett av arealene som har hatt et tema med rød kategori, men dette ble løst med et rekkefølgekrav om flytting av farled. Hvert enkeltområde er ROS-analysert ut fra 10 risikoforhold. For akvakulturområdene er det særlig risiko for større ulykker grunnet værforhold som trekkes fram. For noen arealer trekkes det fram at områder ligger i en hvit lyktesektor og at Kystverket må vurdere om overflateinstallasjoner vil være problematiske i forbindelse med konsesjonsbehandlingen.

I planbeskrivelsen er det lagt inn en vurdering av samlede virkninger av planforslaget og naturmangfoldloven §§ 8-12. Det trekkes fram at kunnskapsgrunnlaget for biologisk mangfold er varierende, men det gis ingen vurdering av om det er tilstrekkelig for den aktuelle planen. For akvakulturområdene vises det til at kravet om dokumentasjon for anleggets miljøpåvirkning gjennom året vil bidra til et bedre beslutningsgrunnlag og oppfølging av føre var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9. Planforslaget vurderes samlet sett å ha lite negative konsekvenser for naturmiljøet. Hensynet til vannmiljø/-kvalitet eller vannforskriften er ikke trukket inn i utredningsarbeidet.



Figur 5: Tema i konsekvensutredningen for hvert enkelte tiltak vist i eksempelet for akvakulturlokalitet Langholmen

### 3.4.2. Hvordan har planen virket i etterkant?

Kystsonedelen i arealplanen fra Lebesby kommune er en veldig interessant sak for dette prosjektet av to grunner. For det *første* har det oppstått en problemstilling med hvordan kravet om reguleringsplan for akvakulturarealer skal følges opp i en konkret sak. Kort oppsummert kom det inn en søknad på en avsatt lokalitet fra en aktør i slutten av 2020, men denne ble i første omgang avslått av fylkeskommunen som følge av at det ikke foreslå noen reguleringsplan for arealet. Etter mye dialog mellom kommunen, fylke, statsforvalter og KDD ble det besluttet at søknaden om akvakulturtillatelse og reguleringsplanen skulle behandles parallelt. KDD har uttrykt at målet med den parallelle behandlingen er at det er en «klar deling av hvilke temaer som skal tas opp i

reguleringsplanen, og hvilke temaer som er en del av fylkeskommunes behandling av lokalitetsklarering etter akvakulturloven.»

Vi har ikke fått undersøkt hvordan prosessen er lagt opp av fylkeskommunen opp mot den private tiltakshaver som har igangsatt reguleringsplanen, men i intervju med kommunen pekes det på utfordringer i saken, blant annet at det har kommet en andre søker til lokaliteten. For selv om den første søkeren har igangsatt detaljregulering av arealet, og søkte først, gir dette ikke søker noen prioritet til arealet da akvakulturlovens system ikke er basert på først i tid, best i rett, men på en samlet interesseavveining etter akvakulturloven § 16.

Til forskjell fra land er det heller ingen privat eiendomsrett til arealer i sjø. På land vil det være eier som kan utnytte det regulerte arealet (og hvem som helst kan bygge i et regulert område uavhengige av hvem som var tiltakshaver i reguleringsplanen). Kommunen gir derfor uttrykk av at det er ingen som helt vet hvordan dette skal følges opp, og at det har vært løftet opp om kommunen bør regulere arealet på nytt for å løse situasjonen. Et annet alternativ er at aktørene må ordne opp i kostnadsfordelingen til detaljregulering seg imellom privatrettslig.

Den *andre* problemstillingen som har oppstått er hvordan kulturgrunnlaget for sjøsamisk fiske skal kartlegges og vurderes i planlegging for de arealene der KDD la til et slikt krav for å løse innsigelsen fra Sametinget. Her gir kommunen uttrykk i intervju for at de savner en definisjon for hva som ligger i dette. Det som kan være utfordrende hva som er å regne som et sjøsamisk fiske, hvem som kan uttale seg på vegne av sjøsamiske interesser (er det lokale fiskerlag, Sametinget, Bivdu eller enkeltefiskere), og hvordan reglene om konsultasjonsplikten etter sameloven<sup>40</sup> kapittel 4 kommer til anvendelse. Vi vil trekke noen disse problemstillingene inn i vurderingene i kapittel 5.

### **3.5. Kommuneplanens arealdel i sjø i Kvæningen kommune**

#### **3.5.1. Planprosess og planens innhold**

##### **3.5.1.1. Organisering, deltagelse og planprosessen**

Kvæningen kommune godkjente i mars og april 2015 en kommunedelplan for sjøarealer. Prosessen startet i 2012, og planprogrammet ble vedtatt i desember 2012. I planbeskrivelsen trekkes det fram at kommunen har et ønske om å øke verdiskapingen i kommunen, og at tradisjonelle fiskerier og havbruksnæringen er satsningsområder som kan danne grunnlaget for videre næringsutvikling innenfor kystsonen. Det ble lagt opp til at følgende to hovedtemaer skulle vektlegges i prosessen:

<sup>40</sup> LOV-2987-06-12-56.

- Næring/industri, herunder fiskeri- og havbruk, tradisjonelle samiske utmarksnæringer og naturbasert turisme
- Miljø- og grønne interesser, herunder friluftsliv og kulturminner. Vurderinger tilknyttet kommunalteknikk og infrastruktur (herunder kai, flytebrygger, småbåthavner etc.)

For disse to hovedtemaene ble det etablert egne arbeidsgrupper der eksterne aktører med interesse/myndighet innen fagområdet deltok. En ekstern konsulent ble leid inn til å utarbeide kart, planbestemmelser og planbeskrivelse med konsekvensutredning og ROS-analyse, i nært samarbeid med tre deltakere fra administrasjonen i kommunen. Opprinnelig planhorisont var satt til 15 år, men status i dag er at Kvæningen, sammen med Skjervøy og Nordreisa kommune, har varslet oppstarten av et interkommunalt samarbeid om en kystsonesoneplan (planprogram sendt på høring 31. januar 2023).<sup>41</sup>

#### 3.5.1.2. Planinnretning, -bestemmelser og -retningslinjer

Planinnretningen er at akvakultur bare er tillatt i avsatte enbruksområder. Det ble tatt ut en del akvakulturlokaliteter som lå i den gamle planen, samtidig som flere av de gjenværende lokalitetene ble utvidet (ganske betydelige utvidelser) for å kunne tilpasses næringens økte arealbehov ved moderne driftsform. Det ble bare lagt inn bare ett nytt akvakulturområde. Det var i et tidligere planforslag foreslått en akvakulturlokalitet på lokaliteten Spildra øst, men denne ble tatt ut etter politisk behandling. Som kapittel 3.5.2 vil vise har det senere vært en dispensasjonssak på denne lokaliteten.

I bestemmelsen for områdene avsatt til akvakultur ble det lagt inn et vilkår om at det ikke er tillatt med oppdrett av marine fiskearter innenfor områdene. Det er derfor bare tillatt med oppdrett av anadrom laksefisk.

For det eneste nye akvakulturområdet i planen (Dingalneset, i dag lokalitet Kviteberg) ble det videre satt inn et krav om reguleringsplan før det kan settes i verk tiltak i området. Det ble i konsekvensutredningen fremhevet at:

«Samtidig påpekes det at oppdrettsvirksomhet i området ikke tillates før det er utarbeidet en detaljreguleringsplan som viser konsekvensene av foreslått arealbruk, herunder forholdet til naturmangfold. Både hensynet til sjøfugl og anadrome laksefisk, samt foreslåtte naturreservat i Kvitfjellet og israndavsetningen (Kvæningen 4) vil bli sentrale tema i en reguleringsplanprosess.»

<sup>41</sup> <https://www.kvaenangen.kommune.no/varsel-om-planoppstart-og-hoering-av-planprogram-kystsonesoneplan-for-kvaenangen-nordreisa-og-skjervoev.6581261-423191.html>

Det påpekes samtidig at kommunen ikke kan se at det foreligger spesielle hensyn med tanke på naturmangfold som skulle være til hinder for at kystsoneplanen legger til rette for ny lakselokalitet i det aktuelle området.

### 3.5.1.3. Konsekvensutredningen og ROS-analyse

Det fremgår ikke av kartleggingen om konsekvensutredning bygger på noen spesifikk metodikk fra offentlige veilederne, men det trekkes fram at Sametingets planveileder og DSB sin veileder for samfunnssikkerhet i arealplanlegging har vært brukt i arbeidet. Metoden skiller seg uansett fra den mer tradisjonelle bruken av trafikk-lyssystem som er brukt i de andre studerte arealplanene på kommuneplannivå.

Konsekvensutredningen starter med en tematisk gjennomgang av de tema som behandles, se øverst i figur 6. Videre er det for hvert enkelt område der det er foreslått endring i arealbruken gjort en forenklet verdivurdering, se verdi- og konsekvensmatrisen denne vurderingen bygger nederst i figur 6.

Det understrekes at konsekvensutredningen er basert på tilgjengelig og kjent informasjon, og at det ikke er gjort noe særlige undersøkelser for å vurdere egnetheten av utbyggingsområdene (akvakulturområdene). Det er utarbeidet noen særlige temakart tilknyttet fiskerirelaterte tema (fiskeområder for ulike redskap, gyteområder, oppvekstområde, låssettingspasser og lakseplasser/nasjonal laksefjord).

<b>Miljø og naturressurser:</b> Naturverdier, biologisk mangfold Kulturminner, kulturmiljø Forurensing, støy Andre miljøkonsekvenser	<b>Samfunn:</b> Fiskeri Havbruk Friluftsliv og rekreasjon Barn og unge Samfunnssikkerhet Transportbehov Næringsliv og sysselsetting Samiske interesser, herunder reindrift Infrastruktur og kommunalt tjenestetilbud Annet
--	--

Figur 3-1: Aktuelle tema i konsekvensutredningen

<b>Verdivurdering:</b> Verdien vises med 1 til 4 stjerner: * Liten verdi ** Middels verdi *** Stor verdi **** Svært stor verdi	<b>Konsekvensvurdering:</b> Konfliktgraden vurderes fra -4 til +4: -1 = små negative konsekvenser -2 = middels negative konsekvenser -3 = store negative konsekvenser -4 = svært store negative konsekvenser 0 = ingen konsekvenser +1 = små positive konsekvenser +2 = middels positive konsekvenser +3 = store positive konsekvenser +4 = svært store positive konsekvenser
---	---

Figur 3-2: Verdi- og konsekvensmatrise

**Figur 6:** Tema i konsekvensutredningen og verdi- og konsekvensmatrise lagt til grunn



For akvakulturområdene presiseres det at siden dette ikke er nye tiltak, men utvidelse av eksisterende utbyggingsområder, så er områdene konsekvensutredet på et overordnet nivå. Det beskrives verdier og konsekvenser for hvert tema for hvert av tiltakene (rundt 4–5 sider per tiltak), før det gjøres en samlet vurdering til slutt. I disse vurderingene trekkes også naturmangfoldloven §§ 8-12 fram for hvert enkelt tiltak. For lokalitet Karvika ser vi for eksempel i figur 7 at det er identifisert middels negative konsekvenser av utvidelsen av akvakulturlokaliteten som ikke utløser behov for avbøtende tiltak.

Konsekvensvurdering: Middels negative konsekvenser.		
Område	Verdivurdering	Konsekvensvurdering
Karvika	Middels verdi	Middels negative konsekvenser
Konsekvensvurderingen utløser ikke behov for avbøtende tiltak.		

**Figur 7:** Samlet vurdering for utvidelse av et akvakulturområde

Det gjøres også en samlet vurdering opp mot naturmangfoldloven §§ 8-12 for hele kystsoneplanen. Det vurderes blant annet at planen i mindre grad direkte påvirker områder eller naturtyper som er spesielt verdifulle, eller truede eller nær truede arter. Videre vurderes det at den samlede belastningen på økosystem, naturverdier og biologisk mangfold «kan sies å være avgrenset ut fra gjeldende kunnskap», men det pekes på at oppdrettsvirksomheten i kommunen vil kunne påvirke økosystem og biologisk mangfold, herunder bestander av anadrom laksefisk. Vannforskriften eller planens betydning for vannmiljø og vannkvalitet er ikke omtalt.

Det er gjennomført en overordnet ROS-analyse for skredfare og usikre grunnforhold, værforhold, trafikk og havnivåstigning. Det forutsettes i planen at detaljerte ROS-analyser gjennomføres på reguleringsplan-/tiltaksnivå for å etablere planløsninger som ivaretar sikkerhet rundt aktuell etablering.

### 3.5.2. Hvordan har planen virket i etterkant?

Forholdet mellom fiskeri og fiskeoppdrett var et konfliktfylt tema i planprosessen. Flere etterfølgende søknader om dispensasjon fra arealplanen viser at dette også var et tema for konflikt etter at planen var vedtatt. Allerede i november 2015 innvilget kommunestyret i Kvæningen dispensasjon fra kystsoneplanen for etablering av en ny akvakulturlokalitet Spildra øst. Som nevnt ble denne lokaliteten tatt ut av kystsoneplanen kort tid før, blant annet som en følge av innsigelse fra Sametinget. Det kom også mange innsigelser i høringen av dispensasjonssøknaden, men disse ble ikke tungtveiende i kommunens behandling av søknaden. Saken endte med at det lokale fiskarlaget, Fiskarlaget Nord, Norges Miljøvernforbund og flere privatpersoner klagde på kommunens dispensasjonsvedtak. Klagen ble tatt til følge av daværende fylkesmannen i Troms og det ble trukket

fram at en dispensasjon i saken «vil innebære at den nylig vedtatte kystsoneplanen undergraves som styringsverktøy, og at hensynene bak fiskeriformålet tilsidesettes vesentlig.»<sup>42</sup>

For akvakulturaktøren som driver i området har det etter planens vedtagelse oppstått utfordringer med å kunne drifte normalt på de tillatte akvakulturlokalitetene i kommunen, da Mattilsynet vedtok en bekjempelsessone på 10 km etter et sykdomsutbrudd (ILA) på en av lokalitetene sommeren 2019. Dette var en av grunnene til at aktøren søkte dispensasjon for lokalitet Djupenvika, som deretter ble innvilget av kommunen i mars 2020. Også denne gangen kom det inn betydelig med klager fra fiskeriinteresser, Sametinget og miljømyndighetene. Kommunen valgte da selv å ta klagen til følge, blant annet da det var kommet inn opplysninger i saken om at den aktuelle aktøren hadde fått leid seg lokalitet i Skjervøy kommune, og at kommunen dermed ikke anså at fordelene ved å innvilge dispensasjon lengre var vesentlig større enn ulempene.

I etterfølgende dispensasjonspraksis fremkommer det også at kommunen i april 2015 innvilget dispensasjon fra kravet om reguleringsplan for det ene akvakulturområdet i Karvika. Som nevnt var dette kravet satt for å vurdere konsekvensene fra oppdrett for blant annet naturmangfold. Kommunen vurderte at det kunne gis fritak fra reguleringskravet etter en samlet vurdering, og det ble vist til de undersøkelser og vurderinger av hensyn som gjøres i konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven. Dispensasjonsvedtaket ble påklaget, men daværende Fylkesmannen opprettholdt kommunens vedtak i oktober 2015.

### **3.6. Reguleringsplan Syltefjorden i Båtsfjord kommune**

#### **3.6.1. Planprosessens innledende faser**

Det ble i november 2018 varslet igangsettelse av en detaljregulering av en privat tiltakshaver for et nytt akvakulturområde i et sjøareal i Syltefjorden i Båtsfjord kommune. Dette gjaldt i hovedsak et areal som var regulert til natur, fiske, friluftsliv og ferdsel. Kartleggingen avdekker at det forut for oppstartsvarselet var diskusjoner rundt om planmessig klargjøring for akvakultur skulle gjøres gjennom dispensasjonssøknad eller revisjon av kommuneplanen, men til slutt ble en reguleringsplanprosess funnet mest hensiktsmessig.

Det kom syv merknader til oppstartsvarselet. Daværende Fylkesmann i Finnmark ga uttrykk for at ny akvakultur i området var uheldig, og pekte på at temaene landskap, strandsone og naturmangfold måtte konsekvensutredes, og ikke bare vurderes. Viere ble det spilt inn at det måtte vurderes i hvilken grad reguleringsplanen ville åpne for tiltak som kunne påvirke måloppnåelsen i den

<sup>42</sup> Se også mer om saken i Movik (2021).

regionale vannforvaltningsplanen. Nasjonalparkforvalteren for Varangerøya spilte inn at avdempende tiltak for å unngå negative konsekvenser på enkelte arter måtte vurderes. Fiskarlaget Nord skulle gjerne sett at regulering av området kom som en del en revidert kystsoneplan og pekte på at kystsoneplanen fra 2002 var utdatert. Fiskarlaget trakk også fram at det var kommet ny og oppdatert kartlegging av gytefelt for torsk i Syltefjorden som måtte trekkes inn i planarbeidet, og pekte på at det ikke framkom i varslet at det var en overlapp mellom det foreslåtte anlegget og fiskefelt i Fiskeridirektoratets kartdatabase.

### 3.6.2. Planforslag, konsekvensutredning og ROS-analyse

En ekstern konsulent ble brukt av tiltakshaver i planarbeidet og konsekvensutredningen. Konsekvensutredningen bygger på metodikken i Statens vegvesen håndbok V712. Det var de to temaene landskap og naturmangfold som ble konsekvensutredet. Dette bygget på innspill kommet til oppstartsvarselet, men valg av temaer var allerede avklart med kommunen ved oppstartsmøtet. Det fremgår av plandokumentene ikke hvorfor andre tema ikke er tatt med. I tillegg ble temaene friluftsliv og rekreasjon, energiforsyning, naturressurser, lokale og regionale virkninger, samiske forhold, støy og forurensning beskrevet og vurdert i et eget kapittel om øvrige konsekvenser av tiltaket. Kunnskaps- og datagrunnlaget for kartleggingen av biologisk mangfold bygger på Håndbok 13 og 19, fra daværende Direktoratet for naturforvaltning.

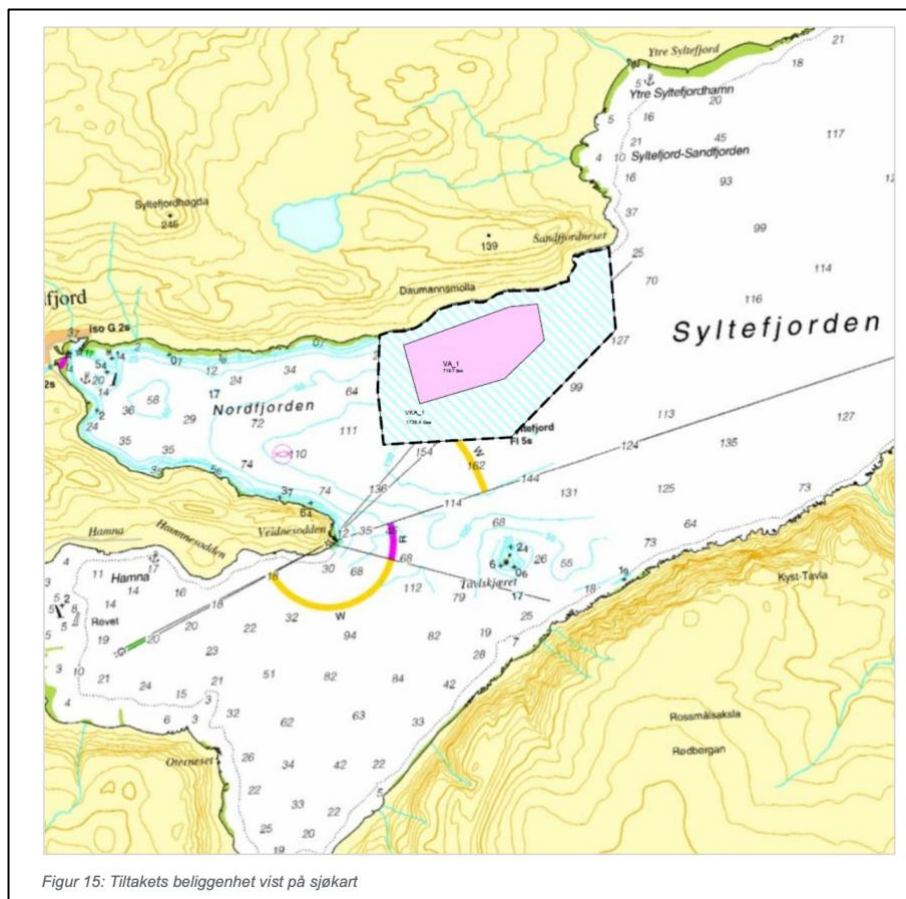
Konsekvensutredningen er grundig oppsummert i planbeskrivelsen, og det påpekes alle utredede konsekvenser (også negative) av tiltaket. Det er også redegjort for kunnskapshull, og her er usikkerhet i forhold til naturmangfoldet trukket fram (økologiske forhold i fjorden). Det er imidlertid kun ett planområde som er vurdert, slik at ingen alternativer til tiltaket er vurdert. Konsekvensutredningen tar også forbehold om at en litteraturgjennomgang av relevant kunnskap ikke er gjort.

I intervju med en kommunal saksbehandler som var involvert i planprosessen gis det uttrykk for at konsekvensutredningen fra deres side ble oppfattet som en balansert og omfattende vurdering av konsekvenser (også negative og sterkt negative). Statsforvalteren kom i en senere klageavgjørelse i saken, se mer i kapittel 3.6.3, til at naturmangfoldlovens utredningskrav var tilfredsstillt, selv om det ikke fremkom i sakens dokumenter om kommunen hadde foretatt nødvendige vurderinger av naturmangfoldloven §§ 8-12. Vannkvalitet og strømningsforhold er vurdert som en del av naturmangfold, men det er ikke gjort eksplisitte vurderinger opp mot vannforskriften eller vannforvaltningen. Det er gjennomført en grundig ROS-analyse til planen som følger hovedprinsippene i NS 5814:2008 Krav til risikovurderinger og DSBs veileder Samfunnssikkerhet i kommunenes planlegging.

### 3.6.3. Høring, endelig planvedtak og status i konsesjonsbehandlingen

Planforslaget med konsekvensutredningen ble sendt på høring i september 2019. Det ble i høringsperioden gjennomført et åpent møte i Båtsfjord. Det kom ingen innsigelser til planforslaget, men gjennom innspill fra daværende Fylkesmannen ble det gjort en del endringer av foreslåtte planbestemmelser. Dette gjaldt blant annet et miljøkrav i planforslaget som ble endret til en «retningslinje av hensyn til natur og miljø», under henvisning til Rundskriv H-6/18.

I det endelige planforslaget angis hovedformålet bruk og vern av sjø og vassdrag, med underformålet akvakultur i et eget område som har et omkringliggende areal med det kombinerte formål for ferdsel og akvakultur, jf. plan- og bygningsloven § 12-5 andre ledd nr. 6. Figur 8 gjengir anleggets beliggenhet fra figur 15 i planbeskrivelsen. Reguleringsplanen detaljregulerer ikke anleggets plassering, størrelse, produksjonskapasitet (MTB) o.l. på kart eller gjennom bestemmelser, da dette overlates til behandlingen av søknad om akvakulturtillatelse for det konkrete arealet.



**Figur 8:** Plassering av planforslaget i Syltefjorden

Etter høringen var avsluttet i starten av 2020 gikk tiden med til møter mellom kommunen og tiltakshaver. Det ble i et kommunestyre i februar 2021 besluttet å utsette saken og det ble gjennomført et folkemøte om saken 27. mai 2021. Det fremkom ingen nye elementer i saken, og

saken ble derfor endelig behandlet og vedtatt av kommunestyret 24. juni 2021. Dette vedtaket ble påklaget av Båtsfjord Jeger- og fiskeforening og flere sameiere av eiendommer ved Syltefjordelva. Klagegrunnene var at Syltefjorden ikke har tilstrekkelig kapasitet til å håndtere et nytt akvakulturanlegg og at tiltaket ville medføre store ulemper i form av miljøvirkninger, og da spesielt for bestandene av villaks og sjørøye i Syltefjordelva.

Statsforvalteren tok ikke klagen til følge i avgjørelse av 24. januar 2022. Det ble i avgjørelsen blant annet vektlagt at det ikke var fremmet innsigelser mot planforslaget fra berørte sektormyndigheter og at Statsforvalteren ikke kunne se at naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7 er til hinder for vedtagelsen av reguleringsplanen. Videre ble det vist til den behandling som vil gjøres av konsekvenser, og de mer detaljerte vurderinger av miljøpåvirkninger, ved behandlingen av søknad om akvakulturtillatelse. Status i dag er at konsesjonsbehandlingen av søknaden om akvakulturtillatelse fra tiltakshaver er under behandling hos fylkeskommunen.

### **3.7. Reguleringsplan Lundevågen i Farsund kommune**

#### **3.7.1. Planprosessens innledende faser**

Det ble varslet oppstart av en prosess for regulering av et landbasert oppdrettsanlegg i Lundevågen i Farsund kommune av en privat tiltakshaver i januar 2020. Det kom inn totalt 13 merknader til oppstartsvarselet fra sektormyndigheter som gikk på naturmangfold og havneforhold, men også fra en del naboer som peker på veitilgang, bademiljø i nærliggende bade-områder og hensynet til småbåttrafikk, strømforsyning/nettkapasitet, framkommelighet/fortøyning utstyr og rigger, støymerknader og luktproblematikk. På bakgrunn av innspillene, og flere møter mellom tiltakshaver og kommunen for å finne løsninger, ble det gjort utredninger og et planforslag med planbeskrivelse, konsekvensutredning og ROS-analyser ble lagt fram i november 2020. En privat konsulent ble brukt av tiltakshaver i dette arbeidet.

#### **3.7.2. Planforslag, konsekvensutredning og ROS-analyse**

Planforslaget inkluderer arealformålene bygninger og anlegg, samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, grønnstruktur og bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone, jf. plan- og bygningsloven § 12-5 andre ledd nr. 1-3 og 6. Plankartet og planbestemmelsene vurderes å være mangelfulle og lite detaljerte i forhold til fysisk utforming og vilkår for bruk, jf. plan – og bygningsloven §§ 12-1, 12-3, 12-5 og 12-7. Blant annet er det redegjort for utformingen med grove beskrivelser og det er ikke gitt detaljer om plassering, utforming, størrelse av bygg, estetikk, forholdet til området for øvrig mv. i plankart eller planbestemmelsene. Dette er av særlig betydning siden det aktuelle arealet er et stort område.

Konsekvensutredningen bygger i hovedsak på Statens vegvesen sin håndbok V712 og ROS-analyse bygger på DSB veileder Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging. Det ble gjort konsekvensutredning for de tre hovedtemaene naturmangfold (og forurensning), friluftsliv og havner og sjøtrafikk. Det trekkes i planbeskrivelsen fram at avgrensning av tema baserer seg på innspill fra overordnede myndigheter i oppstartsvarselet. I tillegg er det gitt overordnede beskrivelser av tiltakets virkninger for landskap, kulturminner og miljø, trafikk-forhold, barns interesser, teknisk infrastruktur og næring. Det beskrives også interessemotsetninger som oppstår som følge av støy-, lukt- og lyspåvirkning fra anlegget.

Konsekvensutredningen er grundig og detaljert, men det kan stilles spørsmål ved hvorfor så få temaer er konsekvensutredet, og hva slags vurderinger som ligger til grunn for at bare tre temaer ble valgt. For eksempel burde landskap vært en naturlig del av konsekvensutredningen da tiltaket er et såpass stort inngrep. Konsekvensutredningen ble gjort for fire alternativer som kun gjaldt ett aspekt av anlegget, herunder forskjellige etableringer for avløp og inntaksvann for det planlagte oppdrettsanlegget. Det følger av KU-forskriften at det skal utredes relevante og realistiske alternativer til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk. Konsekvensutredningen fremstår mangelfull siden slike vurderinger ikke er gjort.

I vurderingen av naturmangfoldloven kapittel II vurderes det blant annet at kunnskapsgrunnlaget er tilfredsstillende med hensyn til planforslagets omfang (§ 8), at føre-var prinsippet ikke kommer til anvendelse (§ 9) og at det er alternativ 3 som er rangert som det beste alternativet ut fra vurdering av påvirkning på økosystemet og samlet belastning (§ 10). Vannmiljø er i beskjeden grad omtalt eksplisitt utredningen, og tiltakets betydning opp mot vannforskriften er ikke vurdert. Det er heller ikke redegjort for kvaliteten av data eller usikkerhet knyttet til friluftslivstemaet.

### 3.7.3. Høring, endelig vedtak og etterfølgende prosesser

Et første planforslag ble sendt på seks ukers høring i desember 2020. En naboaktør som driver industri i området, spilte inn at de ville bli sterkt negativt påvirket av tiltaket. Det pekes blant annet på bekymring for luftplager, konflikt med eventuell fremtidig rørledning i Lundevågen og at fremkommeligheten i havnen må bevares. Det gjøres noen justeringer i planen som følge av innspillet, men hovedmerknadene tas bare til etterretning og det er uklart hvordan innsigelsene er vurdert og avveid. Noen mindre justeringer gjøres ellers som følge av innspill fra Kystverket og Statsforvalteren, og det vises også til vurderinger som må gjøres etter havne- og farvannsloven og forurensningsloven. Endelig planforslag ble enstemmig vedtatt i kommunestyret 18. mars 2021 og det kom ingen klager på vedtaket.

I etterkant er det i vedtak 21. desember 2021 gitt tillatelse til etablering av landbasert akvakultur for produksjon av settefisk og matfisk av laks på lokaliteten. Søknaden omfattet en årlig produksjon på

inntil 24 000 tonn fordelt på smolt, postsmolt og matfisk av laks. Det ble ikke vurdert at søknaden om akvakulturtillatelse utløste et krav om konsekvensutredning etter KU-forskriften. Som en del av dette er det også gitt utslippstillatelse fra Statsforvalteren etter forurensingsloven. I tillatelsen ble det gitt særlige vilkår om miljøovervåking av resipienten som inkluderer trinnvis etablering av modul for modul for å sikre at kravene i vannforskriften overholdes.

Status per i dag er at det i en nyhetssak fra mai 2022 er opplyst at byggestarten er utsatt og at selskapet ønsker å utvide i et rolig tempo i henhold til en opptrappingsplan fra Mattilsynet.<sup>43</sup> Det er derfor for tidlig å si noe om hvordan planen vil fungere i praksis, men saken viser at selv om reguleringsplan kan komme på plass i løpet av en forholdsvis kort periode, kan det være mange etterfølgende forhold som drar etablering av landbasert oppdrett ut i tid.

<sup>43</sup> <https://ilaks.no/baring-farsund-utsetter-byggestart-av-landbasert-oppdrettsanlegg-pa-sorlandet/>

## 4. HOVEDFUNN OG ANALYSE

### 4.1. Hovedfunn i casestudiene

Syv ulike typer av planer er kartlagt i oppdraget, og det er både forskjeller og likheter å spore i materialet. Tabell 5 oppsummerer noen av hovedtrekkene i hver plan.

Et fellestrekk er at alle planprosessene, med unntak av reguleringsplanen for oppdrett på land i Farsund kommune, har tatt lang tid. Dette er uheldig da det er eksempler på at kunnskap kan bli utdatert fram til planens vedtagelse, at aktører mister tillit til planprosessene og at det dukker opp søknader om akvakultur underveis i prosessen som det må tas stilling til. For de fleste av planene er det kunnskap om temaet naturmangfold som oppfattes som mangelfull, mens manglende kunnskapsgrunnlag om kulturminner er nevnt i to av planene. For alle planene har det dukket opp problematiske forhold mellom enkelte interesser eller forhold tatt opp av sektormyndigheter underveis i prosessen. Dette går både på planinnretning gjennom det «omvendte planprinsipp» og hvordan åpning for akvakultur kan påvirke en del naturverdier negativt, og på konflikter mellom akvakultur og konkrete interesser som fiskeri og hensynet til grunneiere (naboklager).

I kapittel 4.2 drøfter vi nærmere disse forholdene og hvordan planene har virket i etterkant. En forskjell observert i materialet er hvordan metodikken i konsekvensutredningene varierer både hva gjelder innhold og kvalitet. Dette drøftes nærmere i kapittel 4.3.

Tabell 5: Oppsummering av casestudiene

Plan	Prosjektperiode fra oppstart og til endelig avgjørelse	Veiledning benyttet	Antall tema i konsekvensutredning	Kunnskapsmangler trukket fram i plandokumentene	Problematiske områder underveis og i etterkant av planen
<b>Kystplan Helgeland</b>	Rundt 6 år (2013-2019)	Veileder KU arealplan Miljøverndepartementet 2012	22	Naturmangfold og kulturminner	Planinnretning, fiskeri-interesser, naturmangfold, Mange dispensasjonssøknader akvakultur,
<b>Interkommunal plan Romsdalsfjorden</b>	Rundt 6 år (2012-2017)	Statens vegvesen håndbok V712 konsekvensanalyser, 2018	10	Naturmangfold og kulturminner	Flere dispensasjonssøknader akvakultur
<b>Sjøområdeplan Nordmøre</b>	Rundt 6 år (2012-2018)	Ikke oppgitt	13	Ikke oppgitt	Planinnretning
<b>Kommunedelplan Kvænangen (sjødelen)</b>	Rundt 3 år (2012-2015)	Sametingets planveileder, DSB veileder Samfunnsikkerhet i arealplanlegging, ingen andre ref.	9	Naturmangfold (effekter av oppdrett på villaks)	Dispensasjonssøknader akvakultur, fiskeriinteresser
<b>Kommunedelplan Lebesby (sjødelen)</b>	Rundt 4 år (2017-2021)	Veileder KU arealplan Miljøverndepartementet 2012	13	Vurdert tilfredsstillende for alle tema, men Statsforvalteren har pekt på at biologisk mangfold ikke er kartlagt i kommunen	Samiske interesser, fiskeriinteresser, parallell behandling reguleringsplan og konsesjonssøknad
<b>Reguleringsplan i sjø - Syltefjorden</b>	Rundt 3 år (2019-2021)	Statens vegvesen håndbok V712 konsekvensanalyser, 2018, DN-håndbok 13 og 19	2 konsekvensutredet 7 beskrevet og vurdert	Naturmangfold (økologiske forhold i fjorden)	Klage fra jeger- og fiskeforening og nabo grunnet bekymring for påvirkning på villaks- og sjørøyebestanden i området.
<b>Reguleringsplan landbasert oppdrett - Lundevågen</b>	1 år og 3 måneder (2020-2021)	Statens vegvesen håndbok V712 konsekvensanalyser, 2018, DN- håndbok 13	3 konsekvensutredet 7 beskrevet og vurdert	Vurdert tilfredsstillende	Mye naboinnsigelser (men ingen formelle klager)



#### 4.2. Gir planene reelle avklaringer?

Et første mål i prosjektet er å undersøke om planene gir reelle planavklaringer. Den ustrakte bruken av dispensasjoner fra plan i det kartlagte materialet viser at planavklaringene kunne ha vært bedre hva gjelder forholdet mellom akvakultur og andre interesser.<sup>44</sup> Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at graden av bruk av dispensasjoner viser om planen har fungert godt eller ikke, selv om dispensasjon er et unntak fra hovedregelen i plan- og bygningsloven og det er et mål om å redusere antall dispensasjoner. Relevant i vurderingen av om planene bidrar til avklaring er blant annet om det er snakk om mindre justeringer av arealer eller en slags «omkamp» mellom kolliderende interesser, som burde ha vært løst på et tidligere stadium?<sup>45</sup>

Kartleggingen viser at det kommer inn en del søknader om dispensasjon for mindre justeringer av et areal. Dette kan være at arealet ikke avspeiler den reelle arealbruken, for eksempel at det ikke er tatt med plass til fortøyning, men også at en aktør ønsker å utvide produksjonskapasiteten eller justere plasseringen av selve anlegget på en lokalitet. Slike endringer kan bidra til bedre miljømessig drift (mindre utslipp), bedre dyrevelferd og lignende, slik at fordelene med en dispensasjon vil kunne være betydelige.

På den andre siden er det viktig å plukke opp feil i kartgrunnlag og få med alle godkjente lokaliteter på et tidlig stadium. En av informantene fra fylkeskommunen pekte på at det ikke alltid var tilfelle. Når etablerte lokaliteter ikke blir synliggjort i kart, vil det i neste omgang kreves dispensasjon fra arealplanen for at aktøren skal kunne produsere på lokaliteten i henhold til akvakulturtillatelsen. I planprosessene bør kommune, akvakulturmyndigheter og andre høringsinstanser være oppmerksomme på slike forhold.<sup>46</sup>

Det er også eksempler på at det søkes om dispensasjon fra arealplan for helt nye akvakulturlokaliteter. Noen av disse er lokaliteter som har ligget i tidligere planforslag, og som sektormyndigheter og/eller andre interesser hadde innsigelse til, slik at arealet endte opp med å bli tatt ut av planen. Søknad om dispensasjon i disse tilfellene, og i alle fall i kort tid etter planens vedtagelse, må sies å bære preg av å være en omkamp, men ingen av sakene studert i oppdraget har resultert i dispensasjon som følge av innsigelse og klagebehandling. På den måten må forvaltningssystemet kunne sies å fungere, men sakene krever samtidig mye ressurser både på kommunenivå og i sektormyndighetene, og avklaringer for næringsaktørene kan dra ut i tid.

<sup>44</sup> I en rapport fra Multiconsult og Holth & Winge fra 2022 er årsaker til dispensasjoner etter plan- og bygningsloven studert, se mer i Skog mfl. (2022). Rapporten avdekker mer generelt at det er omfattende innvilgelse av dispensasjoner fra planer på land.

<sup>45</sup> Skog mfl. (2022) s. 24 oppstiller 11 kategorier av mulige årsaker til dispensasjoner.

<sup>46</sup> I den pågående kystsonenplanen for Vesterålen og Lødingen ser vi for eksempel at fylkeskommunen har hatt innsigelse til akvakulturlokaliteter som ikke er godt nok gjengitt i planforslaget, se mer på nett:

<https://vestreg.no/kystsonenplan/?Article=290>

Også i litteraturen vektlegges behovet for oppdaterte og tilgjengelige kart som integrerer all relevant informasjon om planområder, se for eksempel Grip & Blomqvist (2021), Markantonatou mfl. (2021) og Quero Garcia mfl. (2019)

Det er også eksempler på søknader som gjelder helt nye lokaliteter som ikke har vært vurdert i den tidligere planprosessen. Årsakene til at arealene ikke var vurdert nærmere i planprosessene er ikke kartlagt, men planprosessene er avhengig av at næringen spiller inn gode havbruksarealer til nærmere vurdering. Det fremkommer i et av saksframleggene for endelig vedtak i en av kommunene at kommunen er kjent med at aktørene ikke spiller inn aktuelle lokaliteter der det foreligger konkrete planer. Her vises det til at «oppdretterne ser ut til å sette sin lit til at søknad om nye lokaliteter blir positivt behandlet som dispensasjon fra eksisterende plan.»

En praksis med å søke dispensasjon for helt nye lokaliteter er problematisk da arealet ikke er konsekvensutredet i kommuneplanprosessen, og det er få akvakultursøknader som vurderes å få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn», og dermed utløse krav om konsekvensutredning etter KU-forskriften § 8 første ledd. Nå vurderes riktignok egnetheten til lokaliteten grundig i konsesjonsbehandlingen, jf. introduksjon i kapittel 2.3, men det er samtidig viktig at alle utredningskrav følges opp i praksis, jf. kapittel 2.2. Se mer om dette i kapittel 5.3.

Det kan være mange grunner til at aktører ikke spiller inn konkrete forslag, for eksempel konkurransemessige forhold fordi alle aktører kan søke på spesifikke lokaliteter som settes av i plan. Det er likevel grunn til å løfte opp spørsmålet om hvordan kommunene får tatt inn og konsekvensutredet godt egnede lokaliteter i enda større grad enn de gjør i dag. En forvaltningspraksis som generelt ikke aksepterer dispensasjonssøknader som mekanisme for å utfordre eller fortrenge vedtatte planer, vil kunne være et bidrag til at akvakulturaktørene ser behovet for å få gode planavklaringer i kommuneplanprosessene.

Til slutt er det også eksempler på dispensasjoner fra planbestemmelser. Også slike dispensasjoner kan være godt begrunnet, men det er likevel viktig å gjøre grundige vurderinger av hva virkningene av en dispensasjon kan bli. Noen typetilfeller kan være saker som ikke reiser konflikt eller endrer et areal til et helt annet formål. Ett eksempel er en sak der det ble gitt dispensasjon for taredyrking i et areal som i bestemmelse var avgrenset til akvakultur av fisk og skalldyr i Rødøy kommune. En slik dispensasjon kan være uproblematisk. I et eksempel fra Kvæningen kommune ble det på den annen side gitt en mer problematisk dispensasjon for kravet om reguleringsplan for et konkret akvakulturområde. Utfallet i den saken var at det aktuelle arealet ikke ble konsekvensutredet på kommuneplannivå, ettersom nærmere utredning var skjøvet på til reguleringsplanprosessen. I lys av Sivilombudets uttalelser om kravene til utredning i sakene om Alver og Brønnøy kommune, se mer i kapittel 4.3, er det vanskelig å tro at Statsforvalteren ville kunne opprettholde dispensasjonsvedtaket i den konkrete saken i dag.

### 4.3. Innhold og kvalitet på konsekvensutredningene opp mot utredningskravene

Dette leder naturlig over i det andre målet i oppdraget som er å gi noen vurderinger av kvaliteten på utredningsarbeidet i casestudiene opp mot gjeldende utredningskrav. Et hovedinntrykk er at utredningsarbeidet kan bli bedre, noe som støttes opp av funn i andre studier av konsekvensutredninger, selv om disse ikke har vært spesielt rettet mot utredning av det marine miljø i planprosesser spesielt.<sup>47</sup>

På kommuneplannivå er det et generelt problem at det er vanskelig å få et godt innblikk i de valg, vurderinger og avveininger som er gjort i utredningsfasen, samt hvorfor de tema som blir konsekvensutredet er valgt, ved å lese saksdokumentene. Dette peker på et generelt problem i mange europeiske land og Norge med en praksis som innebærer mangel på åpenhet og transparens, inkonsistens i utredningsmetodikk, innslag av subjektive vurderinger og overfladiske vurderinger, kunnskapsmangler, mangelfull bruk av alternativer, mangelfull medvirkning og generelt svak kvalitet på utredninger.<sup>48</sup> I intervju oppklares en del av det som er gjort, men uten skriftlig dokumentasjon er det vanskelig å etterprøve om kravene som følger til avveining og vekting av interesser i naturmangfoldloven §§ 8-12 er fulgt, jf. blant annet uttalelsen til Sivilombudet 2022/1374 avsnitt 41.

Tilsvarende kunne det i de studerte reguleringsplanene vært bedre redegjort for hva som lå til grunn for hvorfor bare de valgte tema ble konsekvensutredet, ut over at Statsforvalteren eller andre sektormyndigheter hadde spilt inn temaene for utredning.<sup>49</sup> Konsekvensutredningene mangler også utredning av alternativer, og plankart og planbestemmelser vurderes å være noe mangelfulle og for lite detaljerte for det landbaserte anlegget.

Det er variasjoner i metodikk som brukes i konsekvensutredninger fra plan til plan (se kapittel 3).<sup>50</sup> Dette gjør at det er utfordrende å sammenligne innholdet og kvaliteten på konsekvensutredningene i de studerte planene. Det vil også være variasjoner på kvalitet i utredninger fra tiltak til tiltak innenfor den enkelte plan som kun kan avdekkes gjennom mer inngående analyse. Mange av planene behandler heller ikke de tema som forskriften anviser, men bruker egne kategorier. I tabell 6 har vi forsøkt å oppsummere hvor godt ulike tema er beskrevet og vurdert jevnt over i de to hovedtypene av planer som er kartlagt. Der det er brukt andre kategorier enn de tema som følger av forskriften,

<sup>47</sup> Se for eksempel vurderinger av kvaliteten på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel i en rapport fra Menon Economics og Sweco i Pedersen mfl. (2019) og evalueringer av konsekvensutredninger i rapporten til Multiconsult fra 2021 i Skog mfl. (2021). Menon Economics presenterer i en rapport fra 2020 eksempler på gode konsekvensutredninger i Handberg mfl. (2020). Det ble ikke funnet gode eksempler på konsekvensutredninger i sjø i kartleggingen.

<sup>48</sup> Mikkelsen mfl. (2022), Carroll mfl. (2019), Lonsdale mfl. (2017), Arbadjjeva (2016) og Jacob mfl. (2016).

<sup>49</sup> I litteraturen er det trukket fram at selv om det er ønskelig å få innspill fra sektormyndigheter på fokusområder og kontekstuelle forhold som kan avgrense utredningsteamene, så der det likevel visse miljøtemaer som alltid burde inkluderes. Se mer i Carroll mfl. (2019), Lonsdale mfl. (2017) og Arbadjjeva (2016).

<sup>50</sup> Tilsvarende er avdekket i en kartlegging av kystsoneplanlegging av Nofima fra 2017, se mer i Sør Dahl mfl. (2017).

er det gjort en skjønnsmessig vurdering av hvilket av temaene i forskriften kategorien passer best under.

**Tabell 6:** Behandling av ulike tema i casestudiene

Tema	Kommuneplanene	Reguleringsplanene
Naturmangfold	Ikke godt nok beskrevet i enkelte planer, og utilstrekkelige vurderinger. Trukket fram at det er et tema med manglende kunnskapsgrunnlag	Godt beskrevet, men utilstrekkelig vurdert. Trukket fram at det er mangelfull kunnskap om temaet
Økosystemtjenester	Ikke beskrevet eller vurdert	Ikke beskrevet eller vurdert
Nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål	Ikke beskrevet eller vurdert	Ikke beskrevet eller vurdert
Kulturminner og kulturmiljø	Beskrevet og vurdert på et overordnet nivå	Ikke beskrevet eller vurdert
Friluftsliv	Beskrevet og vurdert på et overordnet nivå	Ikke godt nok beskrevet eller vurdert
Landskap	Beskrevet og vurdert på et overordnet nivå	Ikke godt nok beskrevet eller vurdert
Forurensing	Beskrevet og vurdert på et overordnet nivå	Ikke godt nok beskrevet eller vurdert
Vannmiljø	Ikke beskrevet eller vurdert	Ikke godt nok beskrevet eller vurdert
Jordressurser (jordvern) og viktige mineralressurser	Ikke beskrevet eller vurdert	Ikke beskrevet eller vurdert
Samisk natur- og kulturgrunnlag	Beskrevet og vurdert på et tilstrekkelig nivå der relevant	Ikke beskrevet eller vurdert
Transportbehov, energiforbruk og energiløsninger	Beskrevet og vurdert på overordnet nivå	Ikke beskrevet eller vurdert
Beredskap og ulykkesrisiko	Beskrevet og vurdert på et overordnet nivå	Ikke beskrevet eller vurdert
Virkninger som følge av klimaendringer	Beskrevet og vurdert på et overordnet nivå	Ikke beskrevet eller vurdert
Befolkningens helse	Beskrevet og vurdert på et overordnet nivå	Ikke beskrevet eller vurdert
Tilgjengelighet for alle til uteområder og gang- og sykkelveinett	Ikke beskrevet eller vurdert	Ikke beskrevet eller vurdert
Barn og unges oppvekstvilkår	Ikke godt beskrevet i enkelte planer	Ikke beskrevet eller vurdert
Kriminalitetsforebygging	Ikke beskrevet eller vurdert	Ikke beskrevet eller vurdert
Arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet	Ikke beskrevet eller vurdert	Ikke godt nok beskrevet, og utilstrekkelige vurderinger

En generell tendens i alle konsekvensutredningene er at tema beskrives godt, men at tiltakets virkninger for miljøet blir noe mer beskjedent behandlet, og at usikkerhet rundt både kunnskapsgrunnlag og virkninger bør tydeliggjøres bedre og få en større plass i utredningene. Kystverket pekte i innspillsmøtet 18. januar 2023 på at det er for lite fokus på hvordan planer påvirker sjøtransport og framtidige transportbehov, og at ROS-analysene generelt er overfladiske og bør ha mer fokus på farvann.

Vurderinger rundt samlede virkninger over større arealer kunne også ha vært bedre i kommuneplanene, inkludert en mer aktiv bruk og referanse til kravene som følger i KU-forskriften, naturmangfoldloven §§ 8-12 og vannforskriften. Dette gjelder særlig i saksframleggene før endelig vedtak i kommunene, der det stort sett vises til en lang rekke vedlagte plandokumenter. Dette er uheldig da det er viktig at beslutningstagere synliggjør at miljøkonsekvensene og vektingen av interesser er vurdert og avveid i sluttbehandlingen og endelige vedtak.

Det er i den forbindelse grunn til å minne om at formålet med reglene om konsekvensutredning handler om å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning, jf. § 1 i KU-forskriften. Da må det også fremkomme av beslutningene at nødvendige vurderinger er gjort av den relevante

myndigheten. Mangelfull utredning og vurdering er en type feil ved saksbehandlingen som kan føre til ugyldighet dersom en domstol skulle prøve vedtaket.<sup>51</sup>

Lignende problemstillinger er løftet opp for planlegging i sjø etter to nylige uttalelser fra Sivilombudet. Dette er sak 2022/1374 som gjelder en kommuneplan i Brønnøy kommune og sak 2022/1377 som gjelder en kommuneplan i Alver kommune. I begge sakene, som ble avgjort av KDD etter innsigelser, kommer Sivilombudet til at departementet ikke har gjort tilstrekkelige vurderinger av arealdisponeringen opp mot naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7. I begge sakene peker Sivilombudet også på at de overordnede vurderingene av miljøvirkningene av akvakultur i arealene ikke kan skyves på til konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven.

I saken som gjaldt Alver kommune ble det også stilt spørsmål ved om kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn for reguleringen av arealet til akvakultur var i tråd med kravene som følger av KU-forskriften. Sivilombudet fant blant annet mangler ved utredningen og at konsekvensene for sjørret og villaksbestanden i det aktuelle arealet syntes å være «sparsomt vurdert», og da særlig i lys av kravene i naturmangfoldloven § 10. Om kravet til kunnskapsgrunnlaget uttalte Sivilombudet i avsnitt 68:

«Som redegjort for i 3.1, legger ombudet til grunn at kunnskapsgrunnlaget om miljøkonsekvenser på kommuneplannivå bør være tilstrekkelig til at planmyndigheten kan gjøre en vurdering av om det bør åpnes for akvakultur i det aktuelle fjordsystemet, og eventuelt hvor. Det er på dette nivået at muligheten til å finne alternative løsninger anses størst, og hvor arealene i kommunene – eventuelt utover kommunegrensene – ses i sammenheng (...)

At det senere skal gjøres mer detaljerte vurderinger av for eksempel bunnforhold og lakselusesmitte i forbindelse med konkrete søknader om lokalitet, fritar ikke for plikten til å gjøre de overordnede vurderingene som er nødvendige for å ta stilling til arealdisponeringen på kommuneplannivå. Prosessen etter akvakulturloven er for øvrig lite egnet til å gjøre samlede vurderinger av akvakulturvirksomhet sett i et større område (...)» (kursiv i original)

Det er utfordrende for kommunene å avgjøre hva som er «tilstrekkelig» kunnskapsgrunnlag for at de skal kunne gjøre de vurderingene som uttalelsen anviser. Hva er de «overordnede vurderingene som er nødvendige for å ta stilling til arealplanlegging på kommuneplannivå», jf. samme avsnitt? Sivilombudet vurderer her at konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven ikke er egnet til å gjøre samlede vurderinger av akvakulturvirksomhet sett over et større område, men uttalelsen gir ingen

<sup>51</sup> Se for eksempel HR-2020-2472-P (Klimadommen) og HR-2009-1093-A. DeTwomey & O'Mahony (2019) peker på transparens som en av de fire prinsippene for miljøforvaltning, sammen med åpenhet, medvirkning og ansvarlighet.

anvisning av hvor mye kunnskap om akvakultur sin påvirkning på villaks- og sjørret som må legges til grunn på kommuneplannivå, eller hvilken usikkerhet i kunnskapsgrunnlaget som vil kunne aksepteres.

Dette vil naturlig nok være en konkret og faglig vurdering for hvert enkelt fjordsystem og areal, men det kan spørres om det bør utvikles noe mer generell veiledning som kan hjelpe kommunene i å få bedre oversikt over hva som kreves av kunnskap og vurderinger for å tilfredsille utredningskravene. Dette er også noe informantene etterlyser, og som er anbefalt i litteraturen.<sup>52</sup> I kapittel 5 gir vi noen anbefalinger rundt hvordan myndigheten kan følge opp disse problemstillingene.

<sup>52</sup> Se for eksempel Lonsdale mfl. (2017), Schumacher mfl. (2020), Jacob mfl. (2016).

## 5. ANBEFALINGER OG VEIEN VIDERE

### 5.1. Anbefalinger til planprosess og planenes innhold

#### 5.1.1. Økte ressurser og bistand fra myndighetene

Ut i fra observasjonene i oppdraget er en første anbefaling at kommunene trenger økte ressurser og støtte fra myndighetene for å få til bedre planlegging av sjøarealer. I noen regioner med flere småkommuner har informanter trukket fram at det har vært store utskiftninger av personell de siste årene, og at det derfor er vanskelig å sikre en kontinuerlig kompetanse. Gitt de utredningskrav kommunene står overfor har informanter også uttrykt at omfattende konsekvensutredninger som tar for seg miljøvirkninger av akvakultur vil koste mye penger. Det ble videre uttrykt et ønske fra flere av informantene om at sektormyndighetene må involveres tidligere i prosessene.

To informanter har tatt til orde for å etablere en form for et overordnet planfaglig hjelpeorgan, som kommunene kan kontakte ved oppstarten av planarbeidet, og som sitter på anbefalt beste praksis og metoder på et overordnet nivå tilpasset den planinnretningen som velges. Dette er også i tråd med anbefalinger som går igjen i litteraturen. Etter vår vurdering er det også behov for å få mer juridisk kompetanse inn i alle faser av planprosessene.<sup>53</sup>

Spørsmål om prioritering av offentlige ressurser er et politisk spørsmål, men det er viktig å fremheve at en prioritering av midler til utredning, medvirkning og utforming av robuste beslutningsgrunnlag kan bidra til at planene fungerer godt, oppfattes som legitime og at det brukes mindre ressurser til konflikthåndtering og klagesaker i etterkant. Det bør derfor vurderes om midler fra havbruksfondet, grunnrentebeskatning eller andre kilder som øremerkes til kompetanseheving i kystsoneplanleggingen. Flere informanter har pekt på dette som mulige løsninger. Kommunenes arbeid kan også støttes gjennom tydeligere signaler om hva som forventes av utredning og kunnskap, og gjennom standardisert veiledning og andre verktøy. Dette løftes opp i kapittel 5.4.

#### 5.1.2. Bedre organisering av planprosesser, medvirkning og økt åpenhet

Det er også et stort potensiale for å få til en bedre organisering av planprosessene. Det er viktig å utarbeide et tydelig og konkret planprogram som går grundig inn på hva som er formålet med planen, innretningen og metodene som skal brukes. Når det er flere kommuner som er med, er det også viktig at alle kommunene bidrar og fullt ut støtter det planlagte opplegget. Selv om det kan være flere fordeler med å planlegge på tvers av kommuner (økte ressurser, at større arealer kan ses i

<sup>53</sup> I litteraturen fremheves betydningen av kompetanse for å få til gode resultater. Se for eksempel «Hoyle's management principles» i Cormier & Kannen (2018).

sammenheng mv.), viser kartleggingen at det kan oppstå utfordringer når et stort antall kommuner er sammen i en interkommunal planprosess. I en av casestudiene kan planen kunne sies å være mer et lappeteppe av ulike planer, heller enn en helhetlig plan. Dette skyldes ulike politiske ønsker i de ulike kommunene.

Det anbefales ikke å inkludere for mange kommuner i et interkommunalt samarbeid, da mange deltagende kommuner gir økte koordineringsutfordringer og tidsbruk. Det kan for eksempel komme mange innsigelser til planforslagene som må løses av den enkelte kommune, og som det kan være vanskelig å få oversikt over på tvers av kommunene. For eksempel kan man i innledende faser gjøre en vurdering på om man skal gå for store areal og mange kommuner, eller om det for eksempel kan være hensiktsmessig å skille mellom indre og ytre fjordkommuner – som gjerne kan ha ulike overordnede ønsker for sine arealer.

I flere av casestudiene har medvirkningen som har vært gjennomført stort sett vært ordinære høringer av planens dokumenter (lagt ut på nett og oversendt sektormyndigheter). Selv om det har vært mer uformell dialog mellom ulike interesser og myndigheter i de ulike sakene, kan det være viktig kvalitativ kunnskap som går tapt ved at ikke flere lokale interesser og befolkning blir mer inkludert i planarbeidet. Myndighetene bør også være oppmerksomme på at noen samfunnsinteresser (gjerne næringsinteresser) kan overrepresenteres på bekostning av miljøinteresser, og på denne måten svekke legitimiteten og undergrave planenes kvalitet.<sup>54</sup> Det er også observert i studier at lobbyvirksomhet negativt påvirker resultater av miljøkonsekvensutredninger.<sup>55</sup>

Det er også vanskelig å fange opp enkelte målgrupper i høringer på nett og gjennom avisen, for eksempel ungdom og innbyggere som ikke behersker norsk språk. I noen av casestudiene har det vært arrangert folkemøter. Det er viktig at folkemøter ikke legges opp som rene informasjonsmøter, da dette ikke er å anse som reell medvirkning. I den ene casestudien ble folkemøtene gjennomført som innspillmøte med diskusjoner som tok utgangspunkt i kart over de aktuelle sjøarealene. I intervju ble dette fremhevet som nyttig for planprosessen. Det er viktig å prioritere medvirkning for å få kvalitativ kunnskap inn i utredningene og som bidrag til å forhindre konflikter senere i planprosessen.<sup>56</sup> Det finnes en egen veileder for medvirkning fra KDD som gir gode innspill til hvordan god medvirkning kan sikres (se tabell 4). Det kan også være relevant å trekke inn fagkompetanse som har medvirkningprosesser som spesialfelt.

<sup>54</sup> Markantonatou mfl. (2021), Lovecraft & Meek (2019) og Cormier & Kannen (2018).

<sup>55</sup> Jacob mfl. (2016).

<sup>56</sup> Det er i Holand og Thorsen (2022) pekt på at det også ofte er de mer autoritative kartene som «vinner frem» i kunnskapen som legges til grunn. Interesser som ikke er kartfestet, kan slik risikere å ikke bli tatt hensyn til i planprosessen.



Et siste poeng er at informasjon om kommunal planpraksis bør tilgjengeliggjøres bedre på nett. Flere av informantene opplyste at de hadde fått hjelp fra andre kommuner som hadde vedtatt kystsoneplaner, men erfaringene fra kartleggingen viser at det ikke alltid er så enkelt å få tak i oppdaterte plandokumenter. Også dispensasjonssaker for sjøbasert akvakultur bør tilgjengeliggjøres bedre på nett av kommunene eller statsforvalteren (som behandler alle sakene). I innspillmøte med sektormyndigheter 18. januar 2023 trakk Miljødirektoratet fram at slik synliggjøring kan bli oppfattet som en legitimering av bruken av dispensasjon. Dette er et viktig poeng, men ved eventuell økt synliggjøring er det viktig å peke på at dispensasjonspraksis er unntak fra hovedreglene og at økt åpenhet er et ledd i å stramme opp og bevisstgjøre kommunene i deres håndtering av dispensasjonssaker, få bedre samlet oversikt over hvor utstrakt bruken og praktiseringen er på tvers av kommunene og å lette tilgangen til data til forskningsformål.

### 5.1.3. Eksempler på planinnretning og utforming av bestemmelser

#### 5.1.3.1. Planinnretning og planbestemmelser til flerbruksområder

For å tilrettelegge for ulike former for akvakultur i kystsoneplanlegging er vår hovedanbefaling å utrede og avsette enbruksområder til akvakultur som er store nok til å ta høyde for teknologiutvikling, modernisering og behov for arealjusteringer. Hovedgrunnene for anbefalingen er strenge utredningskrav og at det er på det strategiske nivået at samlet miljøbelastning og alternativ plassering av akvakulturlokaliteter kan vurderes. En utfordring med tilnærmingen er at kommunene er avhengig av å få inn innspill fra akvakulturaktører til hva som kan være gode arealer, eller at det på annen måte skaffes til veie kunnskap om slike arealer.

For visse typer av arealer kan det fortsatt være hensiktsmessig å legge opp til større flerbruksarealer der akvakultur kan tillates. Dette forutsetter at akvakulturformålet ikke vil komme i konflikt med andre registrerte interesser i området, og at konsekvensutredningene er på et tilstrekkelig nivå. En slik fleksibilitet kan for eksempel være hensiktsmessig om det skulle komme inn en senere søknad om lavtrofisk akvakultur (f.eks. tare dyrking) i området. Dette er en form for akvakultur som har mindre negativ påvirkning på det omkringliggende miljø enn lakseoppdrett i åpne merder, og som lettere vil kunne aksepteres i tilknytning til f.eks. friluftsområder og badeplasser.

Kommunene bør imidlertid unngå å bruke flerbruksområder der akvakultur generelt tillates for å unngå planavklaringer. Dette er en form for passiv forvaltning som skyver på potensielle arealkonflikter nedover i planprosessen, og som kan resultere i økonomisk tap og manglende tillit til plansystemet.

Det bør også gis bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk og vern av arealene. Noen eksempler på bestemmelser i flerbruksarealer der akvakultur er tillatt kan være:

- Bestemmelser om å ikke tillate akvakultur grunnere enn en viss dybde (20 meter i eksemplet i casestudiene). Dette kan være en god løsning for enkelte typer av arealer, slik som de store arealene utenfor kysten av Helgeland der det er mange øyer omgitt av grunne sjøområder med et rikt naturmangfold. For å kunne inkludere grunne områder som kan være egnet til havbeite eller annen lavtrofisk akvakultur, kan det for enkelte områder være hensiktsmessig å spesifisere nærmere hvilken type akvakultur/arter som ikke er tillatt, eller positivt liste opp typer av akvakultur/arter som er tillatt.
- Bestemmelser om at akvakultur ikke tillates innenfor en viss avstand til land (50 meter i eksemplet i casestudiene). Dette kan være hensiktsmessig i fjordområder, da det vil kunne åpne opp for ordinær ferdsel på innsiden av akvakulturanlegg. Det er fornuftig å legge inn et betydelig avstandskrav for områder der det vil kunne foregå teine-fiske, gitt det generelle forbudet mot å fiske nærmere enn 100 meter fra akvakulturanlegget.
- Bestemmelser om at lokalitetsbiomassen for lakseoppdrett (eller marine arter) i arealet ikke kan økes dersom det allerede er godkjente akvakulturlokaliteter i området. Dette gir fleksibilitet til å flytte produksjon fra en lokalitet og over til en annen og bedre egnet lokalitet i arealer der kommunen ønsker å ha en restriktiv tilnærming til tilrettelegging for akvakultur. Slike bestemmelser bør likevel formuleres med et forbehold om at Mattilsynet/utslippsmyndigheten kan øke lokalitetsbiomasse på godkjente lokaliteter etter planens vedtagelse på både på gamle og nye lokaliteter gjennom konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven. Dette er praksis etter gjeldene regelverk, og som baserer seg på konkrete faglige vurderinger av hvor egnet en lokalitet er for utvidelse. Ordlyden kan for eksempel være:

«For flerbruksarealer der det ved planens vedtagelse allerede lå inne godkjente lokaliteter for matfiskproduksjon av laks, ørret og sjørørret [eller andre arter], er det et krav om at samlet lokalitets-MTB ikke øker i arealet dersom det godkjennes nye lokaliteter. Siden lokalitetsbiomasse i godkjente lokaliteter kan endres ved søknad om endring etter reglene i akvakulturloven, vil det være den til enhver tid godkjente lokalitetsbiomasse i arealet som gjelder som «samlet lokalitets-MTB» når det kommer inn en søknad om en *ny lokalitet* (og ikke «samlet lokalitets-MTB» på vedtagelsestidspunktet for planen).»

Det som kan være problematisk i forhold til denne bestemmelsen er at akvakulturloven har et system der aktører som søker på en spesifikk lokalitet ikke har noe fortrinnsrett til lokaliteten, se mer om dette i kapittel 5.3.2. I dagens system må eventuell avklaring av hvem som søker på ny lokalitet, og

hvem som ikke lengre kan produsere på en «gammel» lokalitet, løses privatrettslig mellom aktørene der dette kommer på spissen.

- Bestemmelser motivert i å sikre at akvakultur ikke kommer i konflikt med andre interesser i arealet dersom det etter planens vedtagelse kommer til ny kunnskap om andre interesser. Hensynet til sjøsikkerhet/transport, kulturminner, dyrevelferd/smitte og vannkvalitet/forurensing er ikke relevant i en slik bestemmelse, da dette er tema som sektormyndigheter vurderer i forbindelse med nødvendige sektorgodkjenninger i konsesjonsbehandlingen, jf. akvakulturloven § 6. Eksempel på ordlyd kan være:

«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.»

I det sistnevnte eksemplet gir ordlyden fortsatt rom for tolkning, og det vil i første omgang være opp til den enkelte kommune å avgjøre om et tiltak er i tråd med planen eller ikke. Bestemmelsen presiserer likevel at det må foreligge ny kunnskap eller registreringer sammenlignet med beslutningsgrunnlaget som forelå ved planens vedtagelse. Ny kunnskap bør i slike tilfeller være verifiserte registreringer i offentlige databaser. Eksempler på interesser som akvakultur kan antas å få «vesentlig negative konsekvenser» for, kan være at nye og sårbare naturverdier kartlegges, at friluftsområder er kartlagt og verdsatt i kommunen eller at det har blitt registrert et nytt gyteområde i Fiskeridirektoratets kartløsning. Enkeltinnspill fra privatpersoner og andre interesser om at arealene brukes til f.eks. friluftsliv og lignende vil ikke være den type ny kunnskap bestemmelsen sikter til.

Både i veiledning til plan- og bygningsloven og uttalelser fra Sivilombudet pekes det på at innhold og rettsvirkninger av planer bør framgå på en klar måte. I intervju med fylkeskommunen ble det trukket fram at det vedtas mange bestemmelser til kommuneplaner som er ikke er klare nok. For å hindre uklarhet vil det være en fordel å unngå bruk av formuleringer som for eksempel «ikke tillate akvakultur dersom det foreligger særlige grunner for å avslå søknaden», eller at akvakultur ikke kan tillates «om konsekvensene av etablering av akvakultur vil være usikker.»

#### 5.1.3.2. Bestemmelser om miljøkrav, utredningskrav og rekkefølgebestemmelser

Kartleggingene i oppdraget, andre studier og konkrete saker viser at det er mange kommuner som ønsker å stille miljøkrav før akvakultur kan tillates i kommunes sjøarealer. Det er faglig uenighet rundt spørsmålet om hvor langt kommunens myndighet til å stille krav til næringsvirksomhet som

griper inn i annet sektorlovverk går.<sup>57</sup> Prosjektet har ikke til hensikt å gjøre en ny tolkning av grensene for kommunenes myndighet, men vi vil gi noen betraktninger på hva som kan være mulige løsninger for å tilfredsstillende noen av kommunenes styringsbehov ut fra erfaringene i casestudiene.

Det kan her være hensiktsmessig å gjøre et skille mellom 1) miljøkrav satt av hensyn til å øke kunnskap om konsekvenser av akvakulturproduksjon i et bestemt areal,<sup>58</sup> og 2) det å stille krav til selve produksjonen på lokaliteten (være seg valg av teknologi, utslippskrav o.l.). I tråd med føringen i Rundskriv H-6/18 bør kommunene være varsomme med å gi bestemmelser som omhandler driften, altså den andre kategorien.

I det følgende gis det eksempler på bestemmelser som faller inn under den første kategorien (til hensikt å øke kunnskap om miljøforhold/konsekvenser og hvor egnet arealene er til akvakultur), som bygger på eksempler fra kartleggingen:

- Bestemmelser om krav om forundersøkelser for å sikre kunnskap om miljøvirkninger gjennom flere årstider. Ordlyden fra en av casestudiene kan tjene som eksempel:

«Før etablering skal det framlegges dokumentasjon på anleggets miljøpåvirkning gjennom året. Det skal utføres strømmålinger over et helt år [eller annen periode etter dialog med sektormyndighet/næringen] og utarbeides spredningsmodeller for nye lokaliteter»

Det bør foreligge anerkjente metoder for kartlegging og overvåking av naturmiljø før en kommune fastsetter denne og lignende type krav om forundersøkelser.

- Bestemmelser om å båndlegge det aktuelle arealet etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav d, og å legge ned midlertidig forbud mot tiltak etter § 13-1 i påvente av utredning av den konsekvensen man mangler kunnskap om. En tilpasset ordlyd fra en av casestudiene kan tjene som eksempel:

«Det avsettes en hensynssone for båndlegging etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav d, i [navn på område]. I dette området legges det ned midlertidig bygge- og deleforbud i påvente av konsekvensutredning av [hva som ønskes undersøkt, for eksempel fjordens tåleevne av oppdrett av anadrom laksefisk], jf. plan- og bygningsloven § 13-1»

- Bestemmelser om krav om reguleringsplan for å utrede noen tema mer detaljert, jf. plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 1. Se mer om bruken av dette planverktøyet i kapittel 5.3.2

<sup>57</sup> Se for eksempel Hauge mfl. (2021) s. 373.

<sup>58</sup> Dette er også forpliktelser i plan- og tiltaksdirektivet, som er fulgt opp i utredningspraksis, se f.eks. Lonsedale mfl. (2017)

En tredje kategori av krav er rekkefølgebestemmelser, jf. plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 4, som kan være begrunnet i ulike hensyn. Eksempler kan være:

- Bestemmelser med krav om at en nærmere spesifisert lokalitet må avvikles dersom akvakultur i det nye akvakulturområdet tillates.
- Bestemmelser med krav om flytting av farled før et område kan åpnes for annen aktivitet.

En fjerde kategori er å skille mellom ulike arter for akvakultur ut fra miljøhensyn:

- Bestemmelser om at visse arter ikke tillates i akvakulturområder. For eksempel ikke marine arter i områder med stor utbredelse av torskefisk, eller laksefisk i områder nært fjorder med anadrom villfisk.

Det er en forutsetning at sektormyndigheter og næringen trekkes inn i arbeidet med å utforme hensiktsmessige bestemmelser. Om kommunene ønsker å fastsette krav til driften av akvakulturanlegg i sjøarealer bør dette gjøres gjennom retningslinjer, da dette er spørsmål som er av utpreget faglig karakter og som reguleres etter sektorlovgivningen og et i utgangspunktet teknologinøytralt regelverk.<sup>59</sup> Dette kan for eksempel være utslippsgrenser, krav til bruk av teknologi og miljøovervåking av produksjonen og lignende.

Et eksempel på en retningslinje av hensyn til anadrom villfisk kan være:

«Konsesjonshaver skal benytte den til enhver tid siste anvendbare teknologi og praksis for å hindre rømming av fisk fra sjøbaserte anlegg. Dette omfatter beste praksis og teknologi for fortøyning, sikring og kontroll på anlegg, samt kontinuerlig revisjon og oppfølging av anleggets planer for beredskap, tilsyn, dialog, veiledning og erfaringsutveksling. Dette er nødvendig for å forebygge genetisk påvirkning på anadrom villfisk.»

Som et siste typetilfelle er det et eksempel på en bestemmelse i en interkommunal kystsoneplan for Tromsøregionen der det er satt vilkår om tidsbegrensede konsesjoner på 25 år for alle nye områder for akvakultur.<sup>60</sup> Dette er en bestemmelse som kom inn i sluttbehandlingen i kommunestyret, og det er derfor en bestemmelse som verken er utredet, hørt eller begrunnet. Gitt at kommuneplaner må rulleres jevnlig, og måten akvakulturregelverket fungerer på, er det vanskelig å se at dette er hensiktsmessig tilrettelegging av akvakulturvirksomhet i sjøarealene. Den er også et eksempel på en saksbehandling som vanskelig kan sies å være i tråd med utredningskravene, eller er å anbefale. Tromsø kommune har opplyst at de per i dag er dialog med Statsforvalteren for å drøfte om det er behov for å gjennomføre høring av denne og noen andre bestemmelser i planen.

<sup>59</sup> Hauge mfl. (2021) s. 374-375 trekker opp argumenter for og mot at kommunene bør kunne stille krav om lukking av anlegg for visse områder (for eksempel fjorder med særlig sårbare villaks og sjøørretbestander). De peker på at en mer konkret forming av vilkår i slike områder kan overlates til fylkeskommunene eller andre sektormyndigheter, og på den måten videreføre arbeidsfordelingen mellom kommunene og sektormyndighetene.

<sup>60</sup> Dette er bestemmelse 3.12 som er å finne i plandokumentene på nett: <https://tromso.kommune.no/kystsoneplan>

## **5.2. Anbefalinger til utredningsfasene: Hva kan, må og bør utredes hvor, og hvor grundig?**

Dette kapitlet trekker opp noen tema og hovedmomenter som vi vurderer må inngå i konsekvensutredningene av miljøvirkninger av akvakultur i planprosessene. Kapittel 5.2.1 fremhever viktige momenter for avgrensninger av utredningstemaer for de ulike plannivå. Kapittel 5.2.2. går deretter nærmere inn på hva som kan og må gjøres av utredning for noen sentrale tema på kommuneplannivå. Her pekes det også på hvilke vurderinger det ikke er realistisk å forvente at kommunen skal kunne gjennomføre ut i fra dagens kunnskapsstatus.

### **5.2.1. Kommuneplannivå: Avklaringer og avgrensninger av utredningstemaer**

KU-forskriften § 21 lister opp temaer som må vurderes for nærmere utredning i konsekvensutredningen på kommuneplannivå. Dette er ikke en uttømmende opplisting, men angir det minimum av temaer som kommunene innledningsvis må gjennomgå og avgrense («scoping» i engelske kilder) i forbindelse med utarbeidelse av planprogrammet og starten av utredningsarbeidet.<sup>61</sup> Dette bør inkludere en faktisk vurdering og begrunnelse av hvorfor noen tema utelates fra planarbeidet. Vurderingen av hva som ikke inngår i konsekvensutredningen kan med fordel være en del av dokumentasjonen, for eksempel som vedlegg til planbeskrivelsen.

Kartleggingen avdekker at det er noen tema som stort sett alltid vil være relevante i kystzoneplanlegging, mens andre kan ha mer lokal relevans eller være mer aktuelle for utredning på andre plannivå eller i konsesjonsbehandling av akvakultur. I tabell 7 har vi ut fra en skjønnsmessig vurdering oppsummert på hvilke nivå de ulike temaer opplistet i KU-forskriften § 21 vurderes som relevante og mindre relevante (med særlig tanke på tilrettelegging for akvakultur), men som det vil fremgå i kapittel 5.3 og 5.4 er dette også spørsmål som bør utredes nærmere med tanke på regelverksforbedring og standardisering av veiledning for konsekvensutredning av sjøarealer.

<sup>61</sup> Planveileder sjøområder angir i tabell 4.3 i veilederen typiske utredningstemaer for planer i kystsonen som kan supplere forskriften.

**Tabell 7:** Tema som vurderes som relevante og mindre relevante på ulike plannivå i kystzoneplanlegging (særlig med tanke på tilrettelegging for akvakultur) og konsesjonsbehandling av akvakultur

Tema	Kommuneplannivå	Reguleringsplannivå	Konsesjonsbehandlingsnivå
Naturmangfold	Relevant	Relevant	Relevant
Økosystemtjenester	Relevant	Relevant	Relevant
Nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål	Relevant	Mindre relevant	Relevant
Kulturminner og kulturmiljø	Relevant	Mindre relevant	Relevant
Friluftsliv	Relevant	Relevant	Mindre relevant
Landskap	Relevant	Relevant	Mindre relevant
Forurensing	Relevant	Mindre relevant	Relevant
Vannmiljø	Relevant	Mindre relevant	Relevant
Jordressurser (jordvern) og viktige mineralressurser	Mindre relevant	Mindre relevant	Mindre relevant
Samisk natur- og kulturgrunnlag	Relevant enkelte kommuner	Kan være relevant enkelte kommuner	Mindre relevant
Transportbehov, energiforbruk og energiløsninger	Relevant	Mindre relevant	Relevant
Beredskap og ulykkesrisiko	Relevant	Relevant	Mindre relevant
Virkninger som følge av klimaendringer	Relevant	Relevant	Mindre relevant
Befolkningens helse	Relevant	Mindre relevant	Mindre relevant
Tilgjengelighet for alle til uteområder og gang- og sykkelveinett	Mindre relevant	Mindre relevant	Mindre relevant
Barn og unges oppvekstvilkår	Mindre relevant	Mindre relevant	Mindre relevant
Kriminalitetsforebygging	Mindre relevant	Mindre relevant	Mindre relevant
Arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet	Mindre relevant	Relevant	Mindre relevant

### 5.2.2. Kommuneplannivå: Hva kan og må vurderes for sentrale tema i kystzoneplanlegging?

KU-forskriften § 17 krever at konsekvensutredningens innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen, være relevant for de beslutninger som tas, at den skal ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon, men at informasjon om «viktige forhold» må innhentes dersom denne informasjonen mangler. Kommunene må derfor trekke inn, vurdere og legge inn den kunnskapen som er tilgjengelig i offentlige innsynsløsninger slik at utredningspliktene oppfylles, men det kan likevel være vanskelig å vite hva slags type kunnskap dette er og når det er behov for å innhente ny kunnskap. Kartleggingen viser også at det varierer i hvor stor grad sektormyndigheter bidrar, og at det er ulik praksis internt hos sektormyndighetene. Det er for eksempel avdekket ulik praksis i hvor omfattende utredning ulike statsforvalterembeter krever for temaene vannkvalitet og naturmangfold på de ulike plannivå.

Det er særlig utredning og behandling av miljøtemaene som skaper utfordringer for kommunene. Sivilombudet lagt til grunn at vurderinger av miljøvirkninger fra akvakultur og samlet miljøbelastning ikke kan skyves på til konsesjonsbehandlingen, eller behandles under henvisning til vurderingene som gjøres i trafikklys-systemet, men må vurderes konkret for hver plan (se kapittel 4.3). Kartleggingen viser også at hensynet til fiskeriinteresser og sjøsamiske fiske er et tema som kan gi grobunn for konflikt og være utfordrende å håndtere.

Vi vil i kapittel 5.2.2.1 trekke opp sentral kunnskap innenfor miljøtemaene som vi vurderer at kommunene kan og må ta inn i arbeidet med konsekvensutredninger på kommuneplannivå.<sup>62</sup> Kapittel 5.2.2.2 løfter opp noen problemstillinger rundt fiskeri og sjøsamisk fiske. Avslutningsvis drøftes det hva som bør inngå som en del av en samlet vurdering av miljøvirkninger i kapittel 5.2.2.3.

#### 5.2.2.1. Miljøtemaene

##### **Naturtyper og rødlista arter**

Kommunene må skaffe seg kunnskap om viktige marine naturtyper, viktige arter, rødlista arter, og økologiske funksjonsområder. I planarbeidet må denne kunnskapen tas inn i beslutningsgrunnlaget, men hvilke naturtyper og arter som skal hensyntas og ikke minst hvordan de bør hensyntas, vil i mange tilfeller være en vurdering fra andre nivåer i forvaltningssystemet og bør være tydelig formidlet fra de ulike sektormyndighetene. For noen arter og naturtyper gjelder kanskje felles nasjonale føringer, mens for andre regionale føringer.

Miljødirektoratet tilgjengeliggjør datasettet Naturtyper – DN-håndbok 19 som inneholder påvist og modellert informasjon om hvor det finnes, eller trolig finnes, ulike naturtyper. Her inngår flere naturtyper som er sårbare for menneskeskapt aktivitet, inkludert akvakultur. Det er også gjort en verdivurdering av de ulike forekomstene, etter om de er nasjonalt, regionalt eller lokalt viktige – med hovedfokus på de to første kategoriene. Det vil være stor geografisk variasjon i utbredelsen til de ulike naturtypene, og mens noen regioner har få forekomster av en naturtype vil andre ha mange. Dette kan spille inn på hvordan de blir behandlet i planleggingen, både på kommunalt nivå og sektornivå. Gjennom arealplanen har kommunene mulighet til å ivareta disse forekomstene. Informasjon om rødlista arter gjøres tilgjengelig av Artsdatabanken, og her er det stor variasjon i hvilke arter som er kartlagt godt. Generelt sett er marine arter dårligere kartlagt enn terrestriske, og for begge gruppene er det manglende kunnskap om påvirkning fra akvakultur.<sup>63</sup>

Vi vil imidlertid anbefale at det utarbeides mer tydelige retningslinjer på regionalt nivå fra sektormyndighetene på hvilke arter og naturtyper med tilhørende verdier som skal ivaretas i utredningene på kommuneplannivå, inkludert hvordan de kan ivaretas. Dette må også ses i sammenheng med hvilke utredninger aktører pålegges å gjøre i forbindelse med konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven. Det er i dag eksempler på at næringen opplever egne og særlige strenge krav til forundersøkelser av sårbare naturtyper i enkelte statsforvalterembeter.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Se også en oversikt over akvakulturs påvirkning på det ytre miljø i Hansen (2021).

<sup>63</sup> Havforskningsinstituttet har for eksempel gitt ut en rapport som ser på rødlista arter og sårbar natur som potensielt kan bli påvirket av utslipp, hvor det også påpekes mangler på kunnskap rundt dette temaet: <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M504/M504.pdf>

<sup>64</sup> Se for eksempel høringsinnspill fra Sjømat Norge til en høring av evaluering statsforvalterens geografiske inndeling fra KDD datert 5. desember 2022:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/c72b7043006c42e8b8ea43af7c1f69b5/sjomat-norge.pdf?uid=Sjomat\\_Norge](https://www.regjeringen.no/contentassets/c72b7043006c42e8b8ea43af7c1f69b5/sjomat-norge.pdf?uid=Sjomat_Norge)



Næringen opplever dette problematisk da det ikke er etablert standardiserte metoder for hvordan kartlegging og overvåking av sårbare naturtyper skal gjennomføres, og at den ulike forvaltningspraksisen gir ulike konkurransevilkår for næringsaktørene i havbruk i ulike fylker.

### **Påvirkning fra oppdrett på vill laksefisk**

Kommunene må vurdere påvirkning fra oppdrett på vill laksefisk. Det er satt bestandsmål for ville bestander av atlantisk laks i en egen forskrift om kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks.<sup>65</sup> Artikkel 3 fastsetter blant annet nærmere kvalitetsmål, der hovedmålet «er at minimum god kvalitet for den enkelte villaksbestand opprettholdes eller nås snarest mulig». Målet kan imidlertid fravikes ved at den aktuelle vedtaksmyndigheten kan gi tillatelse til ny aktivitet når hensynet til andre viktige samfunnsinteresser veier tyngre enn hensynet til en villaksbestand.

Dette er et krevende felt hvor det er vanskelig å si nøyaktig om en plassering av en akvakulturlokalitet vil utøve en stor risiko på de ville populasjonene i regionen. Det man imidlertid vet er hvor nærmeste nasjonale laksefjorder og -vassdrag er, og også andre anadrome vassdrag, jf. forskrift om beskyttelse av laksebestander.<sup>66</sup> Disse har en vurdering av miljøstatus og forringelse av bestandene, med en vurdering av oppdrettsnæringens rolle i dette. Vi vet også i mange tilfeller noe om vandringsruter og vandringstider for laksesmolt og beiteområder for sjøørret. For nasjonale lakevassdrag og laksefjorder finnes det bestemmelser på akvakultur og avstand, se kapittel 2 i forskrift om beskyttelse av laksebestander, men kommunene står også fritt til å legge strengere føringer i sitt planarbeid, både når det gjelder avstand og hvilke vassdrag som skal inngå. De mest brukte vandringsrutene kan unngås, og så får det være opp til sektormyndighetene å vurdere om det legges inn vilkår i akvakulturtillatelse om ekstra tiltak i forkant og under den mest intense utvandringsperioden.

I tillegg til avstand fra anadrome vassdrag har Mattilsynet retningslinjer<sup>67</sup> som inneholder et sett med anbefalte minsteavstander ved etablering av nye lokaliteter (jf. vurderingene i forbindelse med konsesjonsbehandlingen introdusert i kapittel 2.3) som kommunene bør være kjent med når det vurderes hvilke arealer som kan være egnet og settes av til akvakultur. Avstandene varierer ut fra omsøkte oppdrettsart og hvilken type eksisterende oppdrettsanlegg det er snakk om. Det er også anbefalte avstander til fiskeslakteri, tilvirkningssteder og egne avstander for settefisk- og stamfiskanlegg. Avstands anbefalingene er veiledende og åpner for at nye lokaliteter kan etableres betydelig nærmere der det er etablert koordinerte brakkleggingssoner.

<sup>65</sup> FOR-2013-09-20-1109.

<sup>66</sup> FOR-2009-06-22-961.

<sup>67</sup>

[https://www.mattilsynet.no/fisk\\_og\\_akvakultur/akvakultur/akvakulturanlegg/retningslinje\\_ved\\_saksbehandling\\_av\\_etableringsoknader.16319/binary/Retningslinje%20ved%20saksbehandling%20av%20etablerings%C3%B8knader](https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/akvakulturanlegg/retningslinje_ved_saksbehandling_av_etableringsoknader.16319/binary/Retningslinje%20ved%20saksbehandling%20av%20etablerings%C3%B8knader)

Informasjon om eksisterende lokaliteter er tilgjengelig fra Fiskeridirektoratet. Informasjonen inkluderer blant annet produksjonsart, produksjonsform og tillatelser. Informasjon om slakteri og tilvirkingsanlegg, dvs. anlegg hvor en bearbeider slaktet fisk og andre akvakulturdyr, er derimot ikke like tilgjengelig. Slakteri ligger i kartdata i innsynsløsningen Barentswatch, men er ikke alltid oppdatert. Når det gjelder godkjente tilvirkingsanlegg sitter Mattilsynet på en oversikt over dette, men den inneholder kun adresser og ikke koordinater. I kommunal planlegging er dette imidlertid kanskje ikke noe stort problem, da dette vil være kunnskap kommunene sitter på selv. Kjennskap til avstands anbefalingene og innhenting av uttalelse fra Mattilsynet om smittevernssoner og avstandskrav kan brukes i kommuneplanlegging for å bidra til en gjennomførbar og hensiktsmessig lokalitetsstruktur.

### **Vannmiljø og vannkvalitet (strømdata og dybdedata)**

Kommunene må vurdere hvordan tilrettelegging av akvakultur i et areal kan påvirke vannmiljøet. Informasjon fra Vann-nett på vannforekomstnivå kan brukes for å si noe om hvilke områder som trolig har god nok vannutskifting til å håndtere partikulære utslipp, men også her er det viktig å ta hensyn til forskjeller innenfor vannforekomsten. Dette kan blant annet gjøres ved å kombinere vannforekomstene med strømkart som inkluderer vannsøyle og bunn. Uten havbunnskartlegging er det vanskelig å si noe konkret om miljøpåvirkningen lokalt, men strømodellering på ulike dyp kan gi indikasjoner på områder som tåler utslipp fra akvakultur. Veiledning på hvordan kunnskap i kart kan kombineres for å gjøre ulike vurderinger kan være til hjelp i planleggingen.

Havbruksnæringen gjennomfører ulike undersøkelser både i forbindelse med lokalitetssøknader og MOM-undersøkelser, jf. introduksjon i kapittel 2.3. Resultatene fra disse undersøkelsene er imidlertid noe tungt tilgjengelig da de kun foreligger i rapportform. Fiskeridirektoratet tilgjengeliggjør informasjon om overordna økologiske resultater fra MOM-B i kart og tabell, men utover dette kreves det at man går inn i hver enkelt rapport for å lese av resultater.

Funn og undersøkelser som havbruksaktører gjør utover nevnte undersøkelser finnes det, etter det vi vet, ikke noe system for å rapportere inn. For eksempel ved nye funn av koraller eller andre naturverdier. Til sammen utgjør disse rapportene et stort datasett som potensielt kunne gitt verdifull informasjon til både planleggere og sektormyndigheter, og med en stor engangsinnsats på historiske rapporter og et elektronisk rapporteringsskjema for framtidige undersøkelser, kunne dette vært gjennomførbart i overskuelig framtid. Et system for enkel og fortløpende innrapportering vil videre kunne opprettholde et oppdatert datasett.

#### **5.2.2.2. Fiskeriinteresser og samisk kultur- og naturgrunnlag**

Kommunene må trekke inn hensynet til fiskerier når sjøarealer planlegges. Fiskeri er ikke oppgitt som et eget tema i KU-forskriften, men hensynet til de marine naturressursene og de verdier

fiskeriaktiviteter representerer økonomisk og kulturelt gjør at temaet indirekte kommer inn under temaene naturmangfold, samisk kultur- og naturgrunnlag og økosystemtjenester. Kartleggingen viser at fiskeri har vært behandlet som et eget tema i alle casestudiene for sjøarealer. Dette er også en fornuftig tilnærming for å synliggjøre betydningen av fiskeriaktiviteten og sikre god medvirkning fra fiskeriinteresser i planprosessene.<sup>68</sup>

Kommunene må trekke inn hensynet til samisk natur- og kulturgrunnlag i arealplanlegging i sjø i de kommunene der det er samisk befolkning eller interesser (for eksempel flyttleier i forbindelse med reindriften), men kartleggingen har avdekket at hensynet til sjøsamisk fiske kan reise særlige utfordringer rundt hvordan sjøsamisk fiske defineres og kartlegges, og hvordan kommunene skal ta hensyn til slike interesser i arealplanleggingen. I innspillsmøte i prosjektet 18. januar 2023 informerte Fiskeridirektoratet om at det pågår dialog med Sametinget om hvordan kartdata om sjøsamiske interesser kan forbedres. Det ble også trukket frem at dette er et tema som er lite omtalt i regelverk og føringer fra det offentlige (i motsetning til f.eks. reindrift). I Sametings planveileder punkt 4 bokstav c er det gitt en anbefaling om at ny arealbruk i plan- og bygningslovens virkeområde må vurderes opp mot virkningene tiltakene vil ha for eksisterende fiskeplasser og gyteområder, med vekt på tradisjonell kunnskap. Det er vår vurdering at det for villlevende marine ressurser er viktig å få kartlagt alle former for lokalt, tradisjonelt og kystnært fiske i sjøsamiske områder.

Det er uenighet mellom staten og Sametinget i tolkningen av folkerettslige forpliktelser for det som gjelder eksistensen av eventuelle eksklusive rettigheter til villlevende marine ressurser for befolkningen i samiske områder. Stortinget har ikke anerkjent at det eksisterer kollektive eller individuelle rettigheter til fiske i sjø på grunnlag av urfolksrettigheter, men krav om kollektive eller individuelle rettigheter til fiskeplasser i sjø- og fjordområder i Finnmark kan fremlegges for Finnmarkskommisjonen, jf. finnmarksloven<sup>69</sup> § 29 første ledd andre punktum.<sup>70</sup> Slike krav kan også legges fram for ordinære domstoler.

### 5.2.2.3. Samlet belastning – økosystembasert tilnærming

Kommunene må til slutt gjøre en helhetlig og økosystembasert vurdering av konsekvensene ved eventuelle tiltak som avsetting av arealer til akvakultur, jf. KU-forskriften § 21 tredje ledd og naturmangfoldloven § 10. Påvirkninger fra akvakultur skjer som nevnt på ulik geografisk utstrekning og for å vurdere sannsynligheten for at potensiell akvakultur i et område ikke forringer eller

<sup>68</sup> Se mer om ivaretagelse av fiskeriinteresser i arealplanlegging i Fiskeridirektoratets veileder på nett:

<https://www.fiskeridir.no/Areal-og-miljo/Areal/Arealplaner>

<sup>69</sup> LOV-2005-06-17-85.

<sup>70</sup> Se mer om dette, og noen tiltak som ble fulgt opp av staten i oppfølgingen av NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark, i Prop. 70 L (2011–2012) Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet) og Innst. 336 L (2011–12) Innstilling fra næringskomiteen om endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven. Se også mer om disse spørsmålene i Movik (2021).

forstyrrer økosystem og naturverdier, må vi skaffe oss kunnskap om både ulike påvirkningstyper og mulige effekter på ulike arter og naturtyper.

Et viktig poeng å løfte opp er at tilrettelegging for akvakultur i kommunal planlegging, eller klargjøring av lokaliteter gjennom konsesjonsbehandlingen, *ikke* bidrar til å øke produksjonskapasiteten for akvakultur langs kysten samlet sett. Som vist i kapittel 2.3 er den samlede produksjonskapasiteten begrenset gjennom summen av tillatelses-MTB for de akvakulturtillatelser som er tildelt. Tillatelses-MTB kan bare endres etter Nærings- og fiskeridepartementets vurderinger i trafikklys-systemet hvert andre år. Når det er sagt, så må det likevel gjøres vurderinger av påvirkningen akvakultur kan ha lokalt og for omkringliggende økosystem når det vurderes, utredes og settes av arealer for akvakultur i kystsoneplanlegging.

Som nevnt kan man i planarbeidet bruke tilgjengelig kunnskap og etter beste evne plassere akvakulturareal på steder hvor man mener påvirkningen vil være innenfor tålegrensen. Det er mulig å gjøre en overordnet vurdering hvor man inkluderer vurdering av f.eks. nærings saltutslipp fra et potensielt oppdrettsanlegg opp mot totalmengden fra andre anlegg i området og utslipp fra andre kilder, som avløp, sammen med kunnskap om strømforhold og resultater fra eventuelle overvåkningsprogrammer og undersøkelser i området. For påvirkning av akvakultur på villaks bør man også ha med seg andre inngrep og hendelser som har negativ påvirkning på villaksen, og vurdere hvordan et nytt oppdrettsanlegg eventuelt legger større press på villaksbestanden.

Det er likevel noen tema det ikke er realistisk å forvente at planarbeidet skal gjøre vurderinger av. Dette er særlig tema hvor påvirkningen av det eventuelle oppdrettsanlegget først er synlig eller skjer i stor avstand fra utslippspunktet, og gjelder både lakselus, rømming, smittespredning til villfisk og nærings salt. Deler av påvirkningen kan forventes vurdert i planarbeidet, f.eks. avstand til laksevassdrag, indentifisering av vannmengder med liten vannutskifting mv., men de overordnede linjene som totalbelastning av lakselus, genetisk endring av villaks og totalutslipp av nærings salt i fjordsystemet bør ligge hos andre.

Et annet viktig poeng i den forbindelse er at selv om det er satt av et visst antall lokaliteter til akvakultur, som senere vil klargjøres i konsesjonsbehandlingen, er det ikke produksjon på alle lokaliteter i et område samtidig. Tall fra 2017 viser for eksempel at det var gitt lokalitetsklarering (lokalitets-MTB) for 3,9 ganger så mye biomasse som det var gitt produksjonstillatelser (tillatelses-MTB) til.<sup>71</sup> Det er utfordrende for kommuner å vurdere den samlede belastningen for akvakultur uten å kjenne til driftsmønstrene og hvordan akvakulturlokalitetene utnyttes.

<sup>71</sup> Regnet ut i Fauchald (2020) med bakgrunn i tall fra Fiskeridirektoratet ved utgangen av 2017.

Når det gjelder avklaringer mellom ulike arealinteresser så ser vi at det er hensiktsmessig at sektormyndighetene gir tydelige retningslinjer på i hvilken grad aktivitet og forekomster innenfor deres ansvarsområde er forenelig med akvakultur. Det er gjennomført multikriterieanalyse i flere arealplaner i sjø hvor en identifiserer areal med ulikt konfliktpotensiale.<sup>72</sup> Involvering av sektormyndigheter på kvalitetssikring og vurdering av temadata som brukes i analysene bør skje på et så tidlig tidspunkt som mulig i planprosessen. Dette kan også bidra til å avdekke eventuelle mangler i kunnskapsgrunnlaget.

Samlet sett ser vi et behov for tydeligere retningslinjer over hva som forventes avklart i kommuneplan, og i hvilken detaljgrad, for de sentrale miljøtemaer og vurderinger av samlet belastning i tråd med vurderingene i kapittel 5.2.2. Dette drøftes nærmere i kapittel 5.4.2, men det er først interessant å se spørsmålet om hva slags tema som utredes hvor, og hvor grundig, i sammenheng med regelverksdesign.

### 5.3. Anbefalinger om å utrede regelverk på ulike nivå

#### 5.3.1. Behov for å utrede regelverk på strategisk nivå og mer statlig styring?

Det foregår et komplekst samvirke mellom vurderinger og utredninger under ulike regelsett som gjelder for planlegging av sjøarealer, miljøforvaltning mer generelt og forvaltningen av sjøbasert akvakultur.<sup>73</sup> Hvordan disse regelverkene er utformet og virker side om side er komplekse tema som reiser mange spørsmål som krever særskilt utredning, men to observasjoner kan trekkes fram i dette oppdraget.

Den *første* observasjonen er at det i dagens system ikke er klart hvordan myndighetene har lagt opp til at samlet miljøvirkning fra akvakulturproduksjon kan og bør vurderes i det samlede forvaltningssystemet. Figur 9 forsøker å forenkle og oppsummere de ulike nivåene og vurderingene som gjøres i forbindelse med sjøbasert oppdrett av laks og ørret, jf. introduksjonen i kapittel 2.3. Denne figuren må også ses i sammenheng med de mer generelle utredningskravene introdusert i kapittel 2.2.

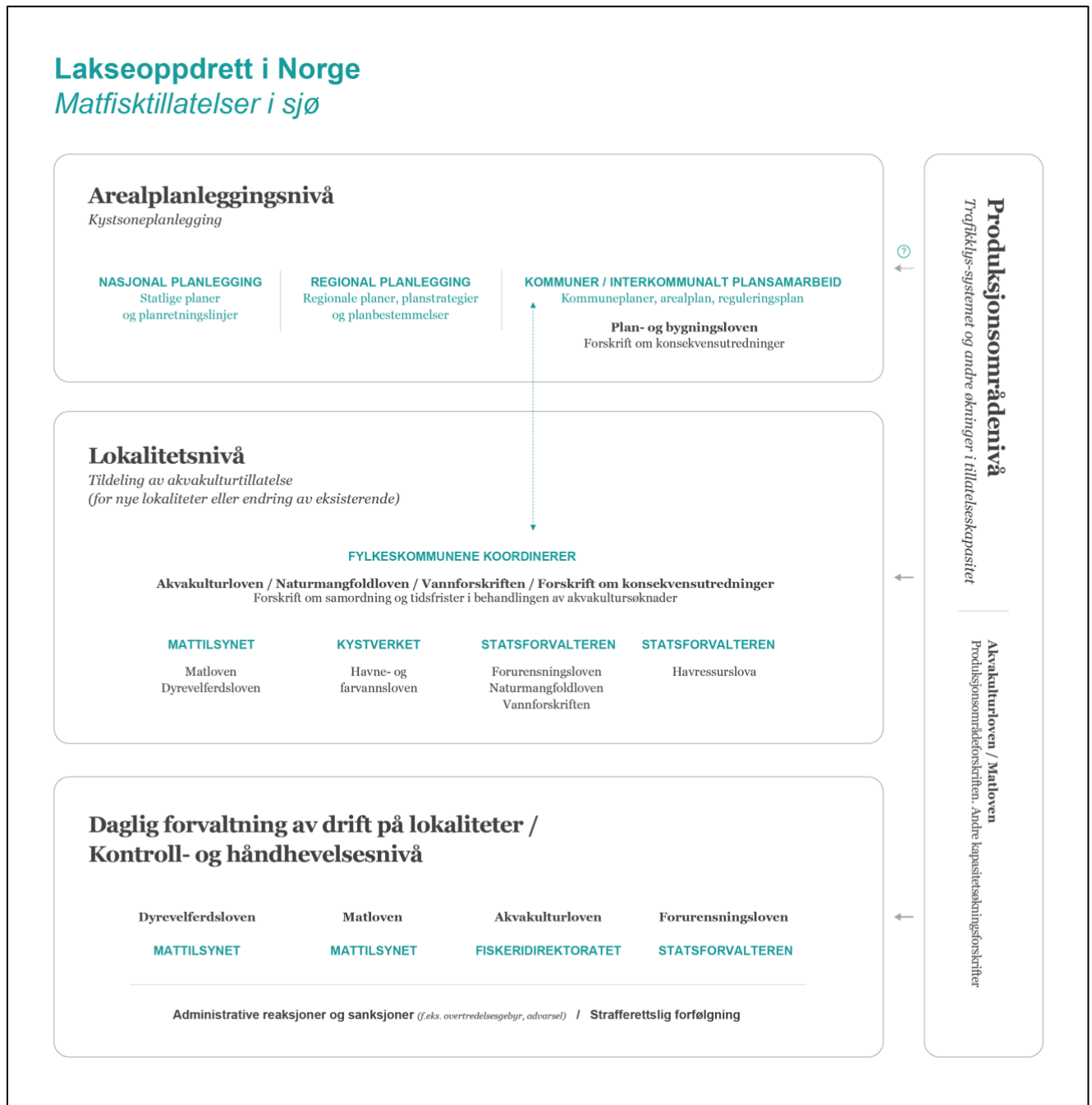
Som nevnt gjøres det strategiske vurderinger av tilrettelegging for akvakultur og miljømessige sumvirkninger på **arealplanleggingsnivået** etter plan- og bygningsloven, mens et tiltak godkjennes for konkrete lokaliteter (på **lokalitetsnivået**) etter omfattende og tverrsektoriell

<sup>72</sup> For eksempel den interkommunale kystsoneplanen for Romsdalsfjorden, jf. kapittel 3, og en rapport fra Sogn og Fjordane som ligger på nett her:

<https://img4.custompublish.com/getfile.php/4506718.2344.tilt7ustn7ujni/Rapport%20-%20metode%20og%20kriterier%20for%20ulike%20typer%20akvakultur.pdf?return=sfifk.custompublish.com>

<sup>73</sup> Se kapittel 2 og for eksempel Hauge mfl. (2021), Sørgård og Dahl og Sørgård (2020) og Rundskriv H-6/18.

behandling av konsesjonssøknader etter reglene i og i medhold av akvakulturloven. Nederst er **kontroll- og håndhevingsnivået** tegnet inn på laveste nivå, da dette i hovedsak skjer på enkeltlokaliteter og ut fra forskriftsfestede regler (men med visse unntak for tiltak for sykdomsforebygging og -bekjempelse).



**Figur 9:** Ulike deler av forvaltningen av kommersielle matfisktillatelser for laks, ørret og regnbueørret i sjø. De regelverk listet opp her suppleres av utredningskravene presentert i kapittel 2.2. Utredningskravene gjelder også for den regionale og nasjonale planleggingen, men denne figuren har fokus på arealplanlegging på kommunenivå og akvakulturforvaltningen.

Det er imidlertid ikke helt klart hvordan opprettelsen av produksjonsområder og vurderinger av samlede miljøvirkninger i disse områdene ut fra de til enhver gjeldende miljøindikator passer inn i

dette forvaltningssystemet, jf. også vurderingene til Sivilombudet i SOM-2022/1377 (se mer i kapittel 4.3). Denne ligger nå til høyre i figuren. Trafikklys-systemet styrer riktignok produksjonskapasiteten gjennom regulering av summen av tillatelses-MTB i hvert produksjonsområde, men Sivilombudets uttalelser, klargjør at kommunene ikke vil kunne vise til vurderinger i trafikklyssystemet når de vurderer den samlede miljøbelastning akvakultur kan ha i et fjordsystem eller lignende areal. Det er per i dag også bare påvirkningen av lakselus på villaks som er miljøindikator, og det er også en fleksibilitet i systemet som gjør at overskudds-MTB fra ett produksjonsområde, på nærmere vilkår, kan flyttes og utnyttes i inntil to eller tre tilgrensede produksjonsområder.<sup>74</sup> Det er derfor vanskelig å si hvor godt egnet trafikklyssystemet er til å se på summen av miljøvirkninger fra oppdrett som sådan for arealer, og hvordan vurderinger i systemet kan brukes av kommunene (og på de andre forvaltningsnivåene).<sup>75</sup>

Vi anbefaler at det bør klargjøres og utredes nærmere *hvor* og *hvordan* samlede miljøbelastninger og strategiske beslutninger best kan gjennomføres under regelverket samlet sett.<sup>76</sup> Her vil det også måtte vurderes hvordan vannforvaltningen i vannregioner (etter vannforskriften) skal trekkes inn. Det er viktig å nevne at plandirektivet i EU legger opp til en fleksibilitet til hvordan direktivet gjennomføres i nasjonal rett. Det er ikke et krav at reglene gjennomføres i en egen lov/forskrift, så lenge de materielle og prosessuelle kravene er oppfylt for både strategisk nivå og tiltaksnivå.

Den *andre* observasjonen er om det i lys av utredningskravene og den kompleksiteten sjøarealer representerer, bør være en større grad av statlig styring i kystzoneplanleggingen. Dette kan enten som nevnt være i form av mer standardisert veiledning innenfor gjeldene regelverk, men det kan alternativt være at staten bidrar med å utforme statlige planretningslinjer eller utrede og avklare hvilke arealer som settes av til akvakultur gjennom statlige planbestemmelser og statlige arealplaner.<sup>77</sup> Tillatelser til slike arealer vil i neste omgang for eksempel kunne auksjoneres ut til akvakulturaktører.<sup>78</sup>

<sup>74</sup> Jf. reglene i akvakulturdriftsforskriften §§ 48, 48a og 48b. Se også beskrivelse av dette i Fauchald (2020).

<sup>75</sup> Se mer om dette i Fauchald (2020).

<sup>76</sup> Hauge mfl. (2021) løfter noe av de samme tankene når de drøfter om man kan se på den offentlige tilretteleggingen for arealbruk i sjø som en integrert prosess. Se også noen forslag til endringer i akvakulturforsvaltningen i Sund mfl. (2021). Vi erkjenner samtidig at regelverksforenkling er utfordrende. Det ble for eksempel i slutten av 2019 sendt på høring et forslag om endringer i forurensningsregelverket for akvakultur slik at forurensning av oppdrett i sjø skulle kunne reguleres med standardiserte krav i akvakulturdriftsforskriften, framfor utslippstillatelser etter forurensningsloven. Forslaget ser ut til å være under fortsatt oppfølging. Se mer om høringen her:

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2019/november-2019/fiskeoppdrett-i-sjo-foreslaar-mer-effektiv-regulering/>

<sup>77</sup> Asplan Viak konkluderer i en rapport fra 2021, jf. Steine mfl. (2022), med at videreutvikling av rundskriv og veiledere kan være et første tiltak for bedre samordning og avveining mellom interesser ved planlegging i sjøområdene. Det pekes også på at en statlig planretningslinje i tillegg kan være et tydeligere virkemiddel for å klargjøre viktige forhold og bidra til planavklaringer som for eksempel lokale og regionale bruks – og vernehensyn mot nasjonale ønsker om å tilrettelegge for vekst i havbruksnæringene.

<sup>78</sup> Det er europeiske erfaringer med tildeling av tillatelser til, for eksempel havvind i Tyskland, Nederland og Storbritannia, som viser at statlige og regionale myndigheter planlegger lokasjon og maksimal kapasitet alene eller med bistand fra eksterne konsulenter. Arealene auksjoneres deretter ut til høystbydende gjennom åpne og transparente prosesser. Se mer i Quero Garcia mfl. (2019).

Vi har ingen formening i om mer aktiv statlig styring vil være veien å gå (utover standardisering av veiledning som behandles under), og i så fall hvordan. Dette er omfattende spørsmål som krever nærmere utredning. I en slik vurdering må det også ses nærmere på hvordan den lokale kunnskapen, medvirkning og kommunal medbestemmelse kan sikres. Selv om konsekvensutredninger og planvurderinger med mer statlig styring løfter problemstillingene opp fra lokalt til statlig nivå, vil ikke de lokale konfliktene, interessekonflikter eller usikkerhet om kunnskapsgrunnlag og akvakultur sin miljøpåvirkning løses av seg selv.

### 5.3.2. Behov for å utrede regelverk på tiltaksnivå?

Det komplekse samvirket mellom flere regelsett forplanter seg videre ned fra strategisk nivå og til tiltaksnivået, som i dag i praksis skjer gjennom konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven. Kartleggingen og annen relevant litteratur peker spesielt på tre problemstillinger som reiser seg på dette forvaltningsnivået:

- 1) Om konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven er god nok til å sikre miljø- og fellesinteresser som naturmangfold, friluftsliv og fiskeri.<sup>79</sup>
- 2) Om rettsikkerheten til naboer og andre interesser er godt nok ivaretatt på konsesjonsbehandlingsnivået, ettersom avklaringen av arealene skjer på kommuneplannivå, et nivå som ikke inneholder flere viktige prosessuelle garantier (varsling og klageadgang for berørte parter).<sup>80</sup>
- 3) Om regelverkene, og praktiseringen av den, sikrer at KU-plikten i tiltaksdirektivet (også sett i sammenheng med plandirektivet) overholdes.<sup>81</sup>

#### 5.3.2.1. Sikrer regelverkene på tiltaksnivå at miljø- og fellesinteresser og berørte aktører sin rettsikkerhet ivaretas god nok?

Vi anbefaler at problemstillingene knyttet til miljø- og fellesinteresser og berørte aktører sin rettsikkerhet (problemstilling 1 og 2 over) utforskes og utredes videre i to hovedspor.

Et *første* hovedspor er at det bør utredes om bruk av reguleringsplan kan være et hensiktsmessig verktøy for å behandle de temaene som ikke inngår i vurderinger av sektorvise tillatelser i

<sup>79</sup> Se særlig Hauge mfl. (2021) kapittel 19.3.4 med videre henvisninger som går mer detaljert inn på dette.

<sup>80</sup> Se for eksempel Myklebust (2021) s. 327 og Hauge mfl. (2021) s. 378. Venstre, MDG og Rødt har nylig tatt til orde for å lovfeste en plikt til å varsle grunneiere med rettigheter i nærheten områder der det for eksempel planlegges å sette av arealer til akvakultur i kommuneplanens arealdel, se for eksempel:

<https://www.banett.no/nyheter/i/Xbdd8o/venstre-vil-sikre-at-oppdrettsaker-ikke-gaar-hus-forbi-og-stoetter-lovending>  
<https://www.banett.no/nyheter/i/15WklB/kommunalminister-sp-utfordret-paa-varslingsplikt-krevende-aa-varsle-alle>

<sup>81</sup> Dette spørsmålet ble stilt av en forsker i intervju i oppdraget. Fauchald (2020) peker på at konsesjonsbehandlingen ikke er i overensstemmelse med tiltaksdirektivet.



konsesjonsbehandlingen, altså interesser som ikke har noen form for «vetorett» i konsesjonsbehandlingen. I innspillsmøtet 18. januar ble det av Fiskeridirektoratet løftet opp at reguleringsplaner kan være egnet for saker som gjelder mer «teknisk kompleksitet» og de tema som ikke behandles i konsesjonsbehandlingen, for eksempel rassikring, problemstillinger rundt fugler nært akvakulturanlegg i forhold til flyplasser/Avinor (såkalte «bird strikes») mv. Fiskeridirektoratet pekte samtidig på at «strategisk kompleksitet», som går på mer på interessekonflikter, bør behandles på kommuneplannivå.

Bruk av reguleringsplan vil være et verktøy som gjør at kommunene beholder sin beslutningsmyndighet, og som kan bidra til at miljøtemaer og hensynet til fiskeri og friluftsinnteresser kan utredes mer detaljert. Kostnadene for utredning går på denne måten over fra det offentlige til det private. Videre er det flere prosessuelle garantier som utløses i reguleringsplanprosesser, blant annet vil berørte interesser og naboer bli varslet, hørt og ha klageadgang.

Kartleggingen har på den annen side vist noen problematiske sider ved bruk av reguleringsplan. For det første vil et krav om reguleringsplan bidra til en lang saksbehandling. For det andre kan det oppstå problemstillinger rundt hvordan situasjoner med flere aktuelle tiltakshavere/søkere om konsesjon for arealet bør håndteres. For det tredje vil det måtte avklares hvilke tema og vurderinger som behandles i reguleringsplan, og hvilke som behandles i forbindelse med søknaden om akvakulturtillatelse. Flere av informantene ser ikke på reguleringsplaner som hensiktsmessige verktøy for tilrettelegging av akvakultur på grunn av disse forholdene.

En foreløpig vurdering er at reguleringsplanprosessen kan være et velegnet verktøy til å fremskaffe grundigere informasjon om tiltakets miljøvirkninger for et bestemt område, men at det bør vurderes om akvakulturloven får en mekanisme som sikrer at den tiltakshaver som igangsetter en reguleringsplan får en form for første prioritet eller opsjon for området, gitt at visse grunnvilkår er oppfylt. Å fremlegge dokumentasjon på at aktøren har behov for lokaliteten kan være et eksempel på et vilkår. Dette vil også kunne bidra til at private aktører i større grad enn i dag spiller inn konkrete forslag til lokaliteter.

En lovrevisjon som innebærer at en tiltakshaver som fremlegger en reguleringsplan får første prioritet på et areal vil på den andre siden ta bort noe av den politiske styringen akvakulturmyndigheten har i godkjenningen av akvakultur i dagens regelverk. Akvakulturloven § 16 legger i dag opp til en konkret interesseavveining av plassering av lokaliteter til akvakultur, og en potensiell endring av bestemmelsen og tilknyttede regler vil kreve nærmere utredning. Det bør slik eksemplet fra Lebesby kommune viser, jf. kapittel 3.4, også legges opp til en parallell behandling av reguleringsplan og konsesjonssøknad av effektivitetshensyn.

Det *andre* hovedsporet er å se hvordan akvakulturregelverket, sett i sammenheng med kommunenes arealplanlegging, i større grad enn i dag kan sikre prosessuelle garantier og at de interessene som i dag ikke har vetorett kommer sterkere til orde.<sup>82</sup> I dette bør det også ligge en klargjøring mellom sektorlovverket og hva kommunene kan stille krav om i planprosessene, og om reguleringsplaner i det hele tatt er et relevant verktøy dersom konsesjonsregelverket endres. I innspillsmøtet 18. januar 2023 ble det pekt på et behov for rolleavklaring i planleggingen og forvaltningen av akvakultur.

Det sentrale med vurderinger av lovverket i begge disse hovedsporene er at reglene og forvaltningspraksis sikrer forutsigbarhet for næringsaktørene og at det ikke gjøres dobbeltbehandling av temaer, vurderinger og spørsmål. Dette er noe som både EU-retten og norsk rett fastslår at må unngås.<sup>83</sup>

#### 5.3.2.2. Sikrer regelverkene at KU-plikten på tiltaksnivå overholdes?

Til den tredje problemstillingen om KU-plikten på tiltaksnivå overholdes, anbefaler vi at myndighetene utforsker to hovedspor videre. Det *første* er å vurdere om det bør gis tydeligere signaler i en tolkningsuttalelse eller lignende for hvor terskelen går for når KU-plikten for akvakultur utløses etter KU-forskriften vedlegg II.<sup>84</sup> Både Fauchald (2020) og forskerinformanten i oppdraget stiller spørsmål ved i hvor stor grad den norske oppfyllelsen av plandirektivet og tiltaksdirektivet sikrer at det produseres nok kunnskap om miljøkonsekvenser av norsk lakseoppdrett.

I forlengelsen av dette er et *annet* spørsmål i hvilken grad det samlede regelverket for planlegging og forvaltning av akvakultur i dag sikrer etterlevelse av direktivene samlet sett. Dette er et tema vi vurderer som egnet for omfattende rettslig analyse, og som også henger sammen med problemstillingene om regelverksutforming på strategisk nivå, jf. kapittel 5.3.1. Det kan her være interessant å se nærmere på i hvor stor grad dagens regelverk og praksis samsvarer med materielle og prosessuelle regler i plan- og tiltaksdirektivet. Som vist i kapittel 2.3 gjelder det et omfattende system for behandling av akvakulturtillatelser som både inkluderer hørings- og medvirkningsprosesser, og materielle utredninger av en lang rekke tema.

<sup>82</sup> Se mer over i fotnote 75.

<sup>83</sup> Se for eksempel HR 2009-638-A.

<sup>84</sup> Dette vil kunne legges inn i Rundskriv H-6/18 og kunne supplere veilederen fra Klima- og miljødepartementet for når tiltak i vedlegg II skal konsekvensutredes.

## 5.4. Anbefalinger rundt utvikling av verktøy og veiledning til kommunene

### 5.4.1. Styrking av kunnskapsgrunnlag og utvikling av nye planverktøy

Det er et stort behov for å kartlegge og øke kunnskapen om våre kyst- og sjøarealer og hvordan økosystemene påvirkes av ulike aktiviteter, selv om det har kommet på plass bedre kunnskapsgrunnlag de siste årene. Et eksempel på dette er arbeidet med *marine grunnkart*, der Statens Kartverk, HI og Norges geologiske undersøkelse (NGU) i et pilotprosjekt har samlet inn data og modellert informasjon om bunnforholdene i noen utvalgte områder langs kysten. Dette er kunnskap som blant annet kan brukes av kommuner til å vite hvilke arealer som egner best seg for ulike typer av akvakultur, og hvilke arealer som har naturverdier som bør beskyttes mot inngrep. Flere av informantene har trukket fram at marine grunnkart er nyttige verktøy som de ønsker tilgang til. Det er imidlertid behov for betydelig med ressurser for å gjøre denne typen kartlegging over større arealer langs kysten. Vi anbefaler at dette arbeidet må styrkes betraktelig.

Det er også muligheter for å innhente kunnskap gjennom mer lokale utredninger av hvilke områder som har gode bunnforhold og liten grad av konflikt med andre interesser, og akvakulturaktører samler allerede i dag inn forholdsvis omfattende kartlegging og forundersøkelser i forbindelse med konsesjonsbehandlingen. Dette er kunnskap som med fordel kunne bli mer systematisert og gjort bedre tilgjengelig for offentligheten.<sup>85</sup>

Et annet poeng er at dagens kunnskapsgrunnlag kan gjøres bedre tilgjengelig for kommuner på annen måte. Det er i dag eksempler på innsamling av kunnskap for sjøarealer i Rogaland i et oppdrag SALT har for Rogaland fylkeskommune.<sup>86</sup> Sluttprodukter her er temakart for blant annet miljøpåvirkning fra akvakultur på vannforekomstnivå for temaer som egner seg til det, overordnede områder for lavintensitets- og høyintensitetsakvakultur, bufferkart med veiledende minsteavstand til andre akvakulturinstallasjoner ved etablering av nye lokaliteter og bufferkart fra viktige naturtyper. Det er også gjort en lignende kartlegging i prosjektet KystBruk støttet av Forskningsrådet for sjøarealer i Søre Sunnmøre.<sup>87</sup> Dette var forskning som ble supplert med kunnskap fra feltarbeid og strømmålinger, og et planarbeid som hadde tilgang til marine grunnkart da arealene var undersøkt som en del av marine grunnkart sine pilot-prosjekter. Resultatet fra prosjektet er et nytt temakart som viser egnethet for ulike typer havbruk basert på bunnens antatte toleranse for tilførsel av organisk materiale. Det er også eksempler på mer sektorvise kunnskapssammenstillinger.<sup>88</sup>

<sup>85</sup> Dette er også foreslått i en fransk sammenheng i Jacob mfl. (2016).

<sup>86</sup> Se mer på nett:

<https://salt.nu/prosjekter/kunnskap-om-sjoarealer-i-rogaland>

<sup>87</sup> Se mer på nett:

<https://prosjektbanken.forskningsradet.no/project/FORISS/296536?Kilde=FORISS&distribution=Ar&chart=bar&calcType=funding&Sprak=no&sortBy=date&sortOrder=desc&resultCount=30&offset=630&Prosjektleder=Gunnar+Buvik>

<sup>88</sup> Se for eksempel et pågående forskningsprosjekt som kartlegger sjømatnæringens arealbruk på oppdrag fra Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering:

Et siste poeng er den forskning og utvikling som skjer rundt det å trekke inn verdsetting og verdivurderinger som bygger på økosystemtjenesteperspektiver. Blant annet er det utviklet kartverktøy for slik verdsetting og gjort studier som er relevante for tilrettelegging for akvakultur i en norsk kontekst og verdsetting av marine naturverdier mer generelt.<sup>89</sup> Siden dette er et tema opplistet i KU-forskriften § 21 som ofte vil være relevant på de ulike plannivå, anbefaler vi at det satses på utvikling av praktiske verdsettingsverktøy og -metoder som kommunene enkelt kan ta i bruk.

#### 5.4.2. Mer standardisert veiledning for konsekvensutredninger i sjø

Vi anbefaler til slutt å utvikle en tydeligere og mer standardisert veiledning fra myndighetene til utredningsfasen av arealplanlegging i sjø, jf. vurderingene i kapittel 5.2.2.<sup>90</sup> En veileder fra Miljødirektoratet fra 2021, som nå er under revisjon, om konsekvensutredning av klima- og miljøtema vil kunne være til god støtte for kommunene, men denne tar ikke for seg særlige problemstillinger for sjøarealer. Generelt er det også et problem at veiledningen tilgjengelig ikke alltid gir god nok informasjon om hvordan eller hvorfor man skal bruke de ulike kartlagene tilgjengelig i offentlige databaser.

Mer standardisert veiledning kan på den ene siden komme gjennom tydelig *utredningsmetodikk* for hvordan kunnskapsinnhenting og konsekvensutredning bør gjennomføres for sjøarealer. Sentralt her er anvisninger om:

- 1) hva slags informasjon som er tilgjengelig og må innhentes for utvalgte tema,
- 2) hvordan ulike kartlag anvendes i praksis,
- 3) hvilket detaljnivå som er påkrevet for sentrale utredningstemaer,
- 4) hvilke egne undersøkelser som må gjennomføres dersom den tilgjengelige informasjonen er mangelfull,
- 5) hvordan anvende informasjon som ikke er stedfestet,
- 6) hva sektorvise myndigheter skal bidra med av kunnskap, og på hvilket steg i planleggingen de bør inkluderes,
- 7) hvordan kunnskapen skal vurderes og avveies,
- 8) hvordan kunnskapen registreres og tilgjengeliggjøres for senere bruk,
- 9) hvordan usikkerhet håndteres (klargjøre bruken av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 for sjøarealer mer spesielt)

<https://www.fhf.no/prosjekter/prosjektbasen/901749/>

<sup>89</sup> Aanesen & Mikkelsen (2020), Aanesen & Armstrong, Aanesen mfl. (2018), Kvalvik mfl. (2020), Solås (2019) og Mikkelsen & Armstrong (2019).

<sup>90</sup> Dette er også noen av konklusjonene til Multiconsult og Menon Economics & Sweco hhv. Skog mfl. (2020) og Pedersen mfl. (2019). Dette er det også bred støtte for i europeisk planfaglig litteratur, se for eksempel Lonsdal mfl. (2017), Schumacher mfl. (2020) og Jacob mfl. (2016).

10) og til slutt gjerne sette opp en mal for hva som må fremkomme i det endelige beslutningsgrunnlaget (hvilke vurderinger som må gjøres og hva som må stå i beslutningen)<sup>91</sup>

På den annen side ser vi at det også kan være et behov for en lett tilgjengelig samling av overordnet kunnskap, og kilder til annen tilgjengelig kunnskap, for noen utredningstemaer i sjøarealer mer spesielt. Det bør derfor vurderes å utvikle en egen *temaveileder* for konsekvensutredninger ved planlegging av sjøarealer, enten alene eller sett i sammenheng med standardisering av utredningsmetodikken. En temaveileder vil kunne supplere Rundskriv H-6/18 og Planveileder sjøområder og trekke ut den sentrale informasjonen som i dag ligger fragmentert i noen av den veiledning som er opplistet i tabell 4 i kapittel 2.2, som er særlig relevant for sjøarealer.

Hovedformålet vil være å gi kommuner en introduksjon til temaer de kanskje ikke har så mye innsikt i fra før av, for eksempel hvordan akvakulturproduksjon foregår og reguleres i dag, og hva slags kunnskap og forhold som gjør seg særlig gjeldene for marine økosystemer og naturmangfoldet i kyst- og sjøarealer. For å forstå bedre hva vi tenker en temaveileder kan være, kan kapittel 2.3. om akvakultur, og kapittel 5.2.2.1. om kunnskapsgrunnlaget for naturmangfold, tjene som noen foreløpige utgangspunkter for beskrivelser av relevante tema.

Avslutningsvis er det viktig å understreke at det er noe faglig uenighet (også innad i sektormyndigheter) om kunnskapsgrunnlaget og usikkerhet, hvor stor påvirkning akvakultur antas å ha til omkringliggende omgivelser, og hvor langt utredningskravene kan trekkes, som vil ha betydning for hva slags føringer som kan gis i en videreutviklet og oppdatert veiledning. I et arbeid med å forbedre veiledningen vil det derfor også være behov for mer oppmerksomhet rundt forvaltningen, regelverk og hvor det er behov for politiske avklaringer.

### **5.5. Avsluttende merknader om framtidige forskningsbehov**

Vi har gjennom kartleggingen og analyser så vidt berørt enkelte sider av et stort antall og komplekse tema og problemstillinger som planlegging av kyst- og sjøarealer reiser. Kapittel 5.3.1 og 5.3.2 har trukket opp et stort behov for mer forskning på hvordan de ulike regelverk for planlegging og forvaltning av kyst- og sjøarealer og akvakulturvirkosomhet fungerer og kan forbedres. Dette gjelder spesielt hvordan utredningskravene, herunder plandirektivet og tiltaksdirektivet, fungerer i praksis for det som gjelder sjøbasert akvakultur.

Det er videre uavklart hvordan økosystemtjenesteperspektiver skal og bør trekkes inn i konsekvensutredningene og planavklaringer. Vi ser her et behov for mer forskning på hvordan verdsettingsmetoder kan brukes i praksis, og utvikling av verdsettingsverktøy eller -metodikk

<sup>91</sup> Dette var et poeng som forsker-informant trakk opp.

kommunene enkelt kan ta i bruk. Til slutt er det et poeng at det i lys av nyere rettspraksis om naturressursforvaltning, senest blant annet med Fosen-dommen<sup>92</sup> og reindriftens betydning for vindkraftutbygging, også vil være viktig at hensynet til minoriteter og urfolk vies mer oppmerksomhet i forskning på hvordan framtidens planlegging og forvaltning av kyst- og sjøarealer best kan gjennomføres for å oppnå nasjonale og internasjonale miljømål.<sup>93</sup>

<sup>92</sup> HR-2021-1975-S (Fosen-dommen).

<sup>93</sup> Et forskningsprosjekt som i perioden 2024–2026 skal studere hensynet til ressursfordeling, minoriteter og kjønn i utviklingen av havnæringene er det tverrfaglige prosjektet *Blueplaces* ledet av forskningsorganisasjonen Ruralis i Trondheim. Se mer her: <https://ruralis.no/en/projects/skape-motstandsdyktige-bla-steder-viktigheten-av-likeverd-og-bla-rom-for-a-utvikle-en-klimatilpasset-bla-okonomi/>

## REFERANSER

- Aanesen & Armstrong (2019): Aanesen, Margrethe & Armstrong, Claire. Trading off Co-produced Marine Ecosystem Services: Natural Resource Industries Versus Other Use and Non-Use Ecosystem Services Values. *Frontiers in Marine Science*. 6:102, 2019.
- Aanesen mfl. (2018): Aanesen, Margrethe, Falk-Andersson, Jannike, Godwin, Kofi V. Borch, Trude, Ståle Navrud, Ståle & Tinch, Dugald. Valuing coastal recreation and the visual intrusion from commercial activities in Arctic Norway. *Ocean and Coastal Management* 151: 157–167, 2018.
- Aanesen & Mikkelsen (2020): Aanesen, Margrethe & Mikkelsen, Eirik. Cost-benefit analysis of aquaculture expansion in Arctic Norway. *Aquaculture Economics & Management* 24:1: 20–42, 2020.
- Arabadjieva (2016): Arabadjieva, K. (2016). «Better Regulation» in Environmental Impact Assessment: The Amended EIA Directive. *Journal of Environmental Law* 28, 159–168, 2016.
- Carroll mfl. (2019) Carroll, B., Fothergill, J., Murphy, J. & Turpin, T. Environmental Impact Assessment Handbook. Ice Publishing, 2019:  
<https://www.icevirtuallibrary.com/isbn/9780727761415>
- Cormier & Kannen (2019) Cormier, R. & Kannen, A. «Managing Risk Through Marine Spatial Planning». I *Maritime Spatial Planning: past, present, future*. Redigert av J. Zaucha & K. Gee, 353–373. Palgrave Macmillan. 2019.
- Dahl & Sørgård (2020): Dahl, Irene & Sørgård, Bjørn. Analyse av regelverket. Regelverket knyttet til produksjon, areal- og lokalitetsforvaltning og områdesamarbeid i havbruksnæringen. Nofima rapport 33/2020.
- 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.
- Fauchald (2020): Fauchald, Ole Kristian. Miljøprinsipper og strategiske prinsipper – reform av norsk lakseoppdrett. *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2/3: 264–305, 2020
- Fauchald (2016): Fauchald, Ole Kristian. Hvilke krav stiller Grunnloven § 112 til lakseoppdrettsnæringen? Forholdet mellom oppdrettsnæringen og villaks. FNI rapport 6/2016.
- Fauchald (2015): Fauchald, Ole Kristian. *Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning*. Ikke publisert manuskript. Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo:  
<https://www.ius.uio.no/ior/personer/vit/olefa/dokumenter/miljokonsekvenser-backer.pdf>
- Grip & Blomqvist (2021): Grip, K. & Blomqvist, S. Marine spatial planning: Coordinating divergent marine interests. *Ambio*, 50: 1172–1183, 2021.
- Handberg mfl. (2020) Handberg, Øyvind N., Riiser, Jon E., Løset, Frode & Pedersen, Simen. *Gode eksempler på konsekvensutredninger av kommuneplanens arealdel*. Menon Economics. Rapport i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, juni 2020.
- Hansen (2021): Hansen, Pia Kupka. «Akvakulturs påvirkning på det ytre miljøet.» I *Integrert kystsoneforvaltning. Planfaglege, samfunnsvitskapelege og juridiske perspektiv*. Redigert av Hauge, K.B. og Stokke, K. B. 289–297. Oslo: Universitetsforlaget, 2021.
- Hauge (2021) Hauge, Katrine B. «Overordna om miljøreguleringar i kyst- og sjøområde.» I *Integrert kystsoneforvaltning. Planfaglege, samfunnsvitskapelege og juridiske perspektiv*. Redigert av Hauge, K. B. og Stokke, K. B. 30–51. Oslo: Universitetsforlaget, 2021

- Hauge mfl. (2021): Hauge, Katrine B, Myklebust, Ingunn & Lund-Iversen, Martin. «Tildeling av løyve på lokalitet og legitimitet. Ei analyse av integrasjon mellom reguleringsregime, aktørar 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) Hoth, 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.
- Holand & Thorsen (2022): Holand, Ivar Svare & Thorsen, Hans W.E. Kystsonoplanlegging: Hvilke kartdata vinner fram i planprosessen? *Kart og plan* 115 (2): 100–126, 2022.
- HR-2021-1975-S (Fosen-dommen)
- HR-2020-2472-P (Klimadommen)
- HR-2009-1093-A
- HR-2009-638-A
- Jacob mfl. (2016): Jacob, C., Pioch, S. & Thorin, S. The effectiveness of the mitigation hierarchy in environmental impact studies on marine ecosystems: A case study in France. *Environmental Impact Assessment Review* 60: 83–98, 2016,
- Kvalvik, Solås og Sør Dahl (2020): Kvalvik, I., Solås, A. & Sør Dahl, P.B. Introducing the ecosystem services concept in Norwegian coastal zone planning. *Ecosystem Services* 42: 101071, 2020.
- Larsen mfl. (2020): Larsen, Jørund S., Ervik, Lene-Catrin, Klakegg, Barbro R., Sandberg, Merete G., Johansen, Ellie & Holmøy, Richard. *Smittesikring og biosikkerhet i norsk lakseproduksjon*. BDO/Åkerblå. Rapport på oppdrag for Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF), oktober 2020.
- Lonsdale mfl. (2017) Lonsdale, J., Weston, K., Blake, S., Edwards, R., Elliott, M. The Amended European Environmental Impact Assessment Directive: UK marine experience and recommendations. *Ocean & Coastal Management* 148: 131-142, 2017.
- Lovecraft & Meek (2019) Lovecraft, A. L. & Meek, C. L. Arctic Coastal Systems: Evaluating the DAPSI(W)R(M) Framework. I *Coasts and Estuaries: The Future*. Redigert av E. Wolanski. J. W. Day, M. Elliott & R. Ramachandran. 671-686. Elsevier Inc. 2019.
- Markantonatou mfl. (2021) Markantonatou, V., Giakoumi, S., Koukouroufli, N., Maina, I., Gonzalez-Mirelis, G., Sini, M., Maistrelis, K., Stithou, M., Gadolou, E., Petza, D., Kavadas, S., Vassilopoulou, V., Buhl-Mortensen, L., & Katsanevakis, S. Marine spatial plans focusing on biodiversity conservation: The case of the Aegean Sea. *Aquatic Conserv: Mar Freshw Ecosyst* 31: 2278–2292, 2021.
- Mikkelsen mfl. (2022): Mikkelsen, Eirik, Sør Dahl, Patrick B. & Solås, Ann-Magnhild. Transparent and consistent? Aquaculture impact assessment and trade-offs in coastal zone planning in Norway. *Ocean and Coastal Management* 225: 106150, 2022.
- Mikkelsen & Armstrong (2019): Mikkelsen, Eirik & Armstrong, Claire. Hva kan verdsettes og hva bør verdsettes? I «Når det blåser i fra ØST». *Om bruken av økosystemtjeneste-perspektivet i kystsonoplanleggingen*. Redigert av Bjørn Hersoug. Nofima rapport 02/2019.
- Movik (2021): Movik, Synne. «Sjøsamiske fiskerettigheter kystsonoplanlegging. I *Integrert kystsoneforvaltning. Planfaglege, samfunnsvitskapelege og juridiske perspektiv*. Redigert av Hauge, K.B. og Stokke, K. B. I 572–599. Oslo: Universitetsforlaget, 2021.
- 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.
- Pedersen mfl. (2019): Pedersen, Simen, Handberg, Øyvind & Løset, Frode. *Kvalitet på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel*. Menon Economics & Sweco. Rapport i oppdrag fra Miljødirektoratet, mars 2019.



Planveileder sjøområder:	Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder: Planlegging i sjøområdene, mai 2020.
Rundskriv H-6/18:	Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv: Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder.
Sandersen (2021):	Sandersen, Håkan T. Interkommunal kystsoneplanlegging på Helgeland. Noen erfaringer med omvendt planmetodikk. <i>Kart og Plan</i> 114(3): 274–290, 2021.
Schumacher mfl. (2020):	Schumacher, J., Bergqvist, L., van Beest, F. M., Carstensen, J., Gustafsson, B., Hasler, B., Fleming, V., Nygård, H., Pakalniute, K., Sokolov, A., Zandersen, M. & Schernewski, G. Bridging the Science-Policy Gap – Toward Better Integration of Decision Support Tools in Coastal and Marine Policy Implementation. <i>Frontiers in Marine Science</i> 7: 587500, 2020.
Skog mfl. (2022):	Skog, Kristine L., Winge, Nikolai, Skårsmoen, E. & Holth, Fredrik. <i>Årsaker til dispensasjoner fra arealplaner etter PBL</i> . Multiconsult og Holth & Winge. Rapport i oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet, desember 2022.
Skog mfl. (2021)	Skog, K. L., Mork, K., Osen, R., Bratheim, G. & Meland, V. <i>Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger</i> . Multiconsult. Rapport i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, februar 2021.
Solås (2019):	Solås, Ann-Magnhild. «ØST og planlegging i Canada.» I « <i>Når det blåser i fra ØST</i> ». Om bruken av økosystemtjeneste-perspektivet i kystsoneplanleggingen. Redigert av Bjørn Hersoug. Nofima rapport 02/2019.
Steine mfl. (2021)	Steine, Guro, Hernes, May Britt & Ståvi, Jan. M. <i>Forprosjekt. Statlig planretningslinje for planlegging i sjø</i> . Asplan viak. Rapport i oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mars 2021.
SOM-2022/1374:	Sivilombudets uttalelse om kommuneplan i Brønnøy kommune
SOM-2022/1377:	Sivilombudets uttalelse om kommuneplan i Alver kommune
Sund mfl. (2021)	Sund, E. W., Sæteren, A. K., Marcussen, M. C., Hauge, K. B., Alvik, I., Bull, H. J., Bull, K. S. & Falkanger, T. <i>Framtidens havbruksforvaltning</i> . Utredning fra arbeidsgruppe ved Nordisk institutt for sjørett. Utredningen er en del av FHF-prosjektet: Rammeverk og regelverk i havbruksnæringen, august 2021.
Sundsvold & Armstrong (2019):	Sundsvold, B. & Armstrong, C. Found in translation: identifying ecosystem services through public consultation statements in a marine spatial planning process. <i>Ecosystems and People</i> 15 (1): 102-18, 2019.
Sørdahl & Mikkelsen (2019):	Sørdahl, Patrick Berg & Mikkelsen, Eirik. « <i>Konsekvensutredninger i kystsoneplanlegging</i> .» I « <i>Når det blåser i fra ØST</i> ». Om bruken av økosystemtjeneste-perspektivet i kystsoneplanleggingen. Redigert av Bjørn Hersoug. Nofima rapport 2/2019, 2019.
Sørdahl mfl. (2017)	Sørdahl, Patrick B., Solås, Ann-Magnhild, Kvalvik, Ingrid & Hersoug, Bjørn. <i>Hvordan planlegges kystsonen? Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene</i> . Nofima rapport 15/2017. Rapport i oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet, juni 2017.
Twomey & O'Mahony (2019):	Twomey, S. & O'Mahony, C. (2019). Stakeholder Processes in Marine Spatial Planning: Ambitions and Realities from the European Atlantic Experience. I <i>Maritime Spatial Planning: past, present, future</i> . Redisert av J. Zaucha & K. Gee. 295-325. Palgrave Macmillan. 2019.
Quero García mfl. (2019)	Quero García, P., García Sanabria, J & Chica Ruiza, J. A. The role of maritime spatial planning on the advance of blue energy in the European Union. <i>Marine Policy</i> 99: 123–131, 2019.

# TABELL- OG FIGURLISTE

Tabell 1: Utvalgte casestudier i oppdraget	s. 5
Tabell 2: Informanter i datainnsamlingen	s. 6
Tabell 3: Deltakere på innspillsmøte 18. januar 2023	s. 6
Tabell 4: Oversikt over offentlige veiledninger og føringer i planlegging og miljøforvaltning	s. 11–12
Tabell 5: Oppsummering av casestudiene	s. 44
Tabell 6: Behandling av ulike tema i casestudiene	s. 48
Tabell 7: Vurdering av hvilke tema som er relevante og mindre relevante på ulike reguleringsnivå	s. 59
Figur 1: Ulike lovverk som gjelder planlegging og forvaltning og maritime grenser	s. 9
Figur 2: Tema i konsekvensutredningen i et eksempel fra Kystplan Helgeland	s. 21
Figur 3: Tema i konsekvensutredningen i et eksempel fra Kystsoneplan Romsdalsfjorden	s. 26
Figur 4: Tema i konsekvensutredningen i et eksempel fra Sjøområdeplan Nordmøre	s. 29
Figur 5: Tema i konsekvensutredningen i et eksempel fra Lebesby kommune	s. 33
Figur 6: Tema i konsekvensutredningen og verdi- og konsekvensmatrise Kvæningen kommune	s. 36
Figur 7: Eksempel på en samlet vurdering ved utvidelse av et akvakulturareal i Kvæningen kommune	s. 37
Figur 8: Plassering av planforslaget i Syltefjorden i Båtsfjord kommune	s. 40
Figur 9: Ulike deler av forvaltningen av kommersielle matfisktillatelser av laks og ørret i sjø	s. 66

# VEDLEGG

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