



postmottak@tromso.kommune.no

Tromsø, 13. juli. 2020

Dette brevet sendes på vegne av, Norges Jeger- og Fiskerforbund Troms, Naturvernforbundet Troms, 4H Troms, Troms Turlag, Troms Krets av Norges KFUK-KFUM Speidere, Harstad Turlag, Nord-Troms Krets av Norges Speiderforbund, Troms Orienteringskrets, Nordnorsk Botanisk Forening, Troms Fylkeskystlag, Framtiden i Våre Hender Nord, Tromsø Casting- og Fluefiskeforening, Midt-Troms Naturlag

HØRINGSUTTALELSE TIL PLANPROGRAM FOR REVISJON AV KYSTSONEPLANEN FOR TROMSØREGIONEN. «HØRING AV KYSTSONEPLAN- SAKSNUMMER: PLAN-20/00785»

Forum for natur og friluftsliv er kjent med at planprogram for revisjon av Kystsonenplanen for Tromsøregionen (Tromsø, Balsfjord og Karlsøy kommune) er på høring og offentlig ettersyn og vi vil i det følgende benytte muligheten til å komme med våre innspill og merknader. Vi har valgt å gi innspillene delt inn i tema.

SAMMENDRAG

- Positive til at **kystsonens arealkonflikter blir synliggjort og til at planprogrammet legger opp til å se sjø-land i sammenheng**, medvirkningsprosessen så langt har vært **inkluderende**, friluftslivsinteressene og betydning er godt beskrevet.
- Vi ønsker en mer **konkret beskrivelse av trusler mot naturmangfold** i innledningen som økt arealbruk medfører, med stadig flere aktører i kystsonen, og et ytterligere søkelys på at **bærekraft er et komplekst og ikke entydig begrep** -særlig når dette er en målsetning for kystsonenplanen.
- **Friluftsliv**: manglende fokus på høstingstradisjoner, kartlagte fritidsfiskeplasser bør inn i kunnskapsgrunnlaget og vi reagerer på at utredningsbehovet defineres til «mye brukte områder» for friluftsliv- det er for begrensende i forhold til interesser som nærturområder og



Samarbeidsnettverk mellom natur- og friluftslivsorganisasjoner
troms@fnf-nett.no | Holtvegen 66, 9269 Tromsø | 951 75 403
organisasjonsnummer 996 197 786 | www.fnf-nett.no/troms

viktige, men spesialiserte rekreasjonsaktiviteter- for eksempel laksefiske og padling. Positive til at det legges opp til gode medvirkningsmuligheter i ressursgruppene.

- **Reiseliv:** Kartleggingen «Forskning på fritidsfiske» som del av kunnskapsgrunnlaget i konsekvensutredningen. Positivt av lokalkunnskap er med og at arealkonflikter er synliggjort.
- **Havbruk:** Utredninger av **hele** fjordsystem, **ikke** begrenset til 30 km fra vassdrag, større fokus på vandringsruter og beiteområder, manglende fokus på usikkerhet grunnet kunnskapsmangel jmf føre-var prinsippet, mangler viktige nye rapporter i kunnskapskildene. Vi mener kommunene også bør stille miljøkrav som for eksempel null utslipp og null rømming- se vedlegg 1 angående vurdering av lovhjemmel til slike miljøkrav.
- **Medvirkning:** FNF Troms v/tilsluttede organisasjoner og koordinator bidrar gjerne inn i ressursgrupper, og har interesser innen alle fire tema som er lagt til grunn for planarbeidet.

INNHold

Sammendrag	1
Generelle merknader til Planprogrammet	2
Friluftsliv	3
Merknader til kunnskapsgrunnlag og beskrivelse	3
Reiseliv	4
HAVBRUK	4
Usikkerhet og Føre-var prinsippet i Planprogrammet	5
Mangelfull beskrivelse av utredningsbehov og manglende kunnskapskilder	5
MEDVIRKNING.....	6
Vedlegg 1.....	7

GENERELLE MERKNADER TIL PLANPROGRAMMET

Forum for natur og friluftsliv (heretter FNF Troms) er et samarbeidsnettverk mellom ulike natur og friluftslivsorganisasjoner hvor reell medvirkning for våre tilsluttede organisasjoner i saker som omhandler natur og friluftslivsinteresser er et hovedmål på ulike nivåer i forvaltningen. Vi setter derfor pris på at FNF Troms fikk delta som observatør i regionalt planforum i en tidlig fase, at vi har fått presentere våre innledende synspunkter under folkemøtet og ellers fått mulighet til å bidra med våre innspill- vi setter pris på prosesser som ivaretar medvirkning på en god måte.

FNF Troms mener beskrivelsene i planprogrammet av kystsonen som et komplekst område å forvalte er korrekt, og vi mener det er riktig å peke på ulike brukerinteresser og konflikter som må tas med i betraktning i et planarbeid. **At svært mange aktører nå ønsker en bit av kystsonen både på sjø og land vil for våre organisasjoner bety deres innen interesser beskyttelse av naturmangfold, tilgang på arealer til ulike typer friluftsliv og bevaring av (kultur)landskap mest sannsynlig vil ta**

skade av arealbehovene til alle aktørene. Vi ser også at planprogrammet viser til at bærekraft er et krevende mål å oppnå- dette er korrekt særlig da bærekraftbegrepet ikke har en entydig betydning.¹
Vi håper bærekraftbegrepet i planprosessen blir håndtert med forsiktighet og at mål forankres i etterprøvbare kilder for alle aktørene involvert.

FNF Troms ser svært positivt på at planprogrammet legger opp til å se virkninger av kystsoneplanen i et sjø-landperspektiv. Dette mener vi er viktig for vurderinger opp mot samlet belastning og mål om helhetlig forvaltning- spesielt siden strandsonen er konfliktfylt grunnet stor konkurranse om relativt få arealer, slik beskrevet på side 12 i planprogrammet.

FNF Troms er fornøyde med at betydningen av friluftsliv som rekreasjon og kilde til helse, kunnskap og naturglede har fått en god beskrivelse i planprogrammet- og vi håper dette blir tatt med videre og gitt riktig vekt i de arealvurderingene som skal gjøres. Vi savner derimot en bedre beskrivelse av trusler mot naturmangfold utover det som sies i forbindelse med utredningstema, for eksempel vil en nærmere beskrivelse av utfordringer med sjøfugl bestanden og trusler mot denne være aktuelt å ta med, vi ser heller ingen beskrivelse av hensyn til anadrom fisk eller andre arter.²

FRILUFTSLIV

Friluftinteressene i Tromsøregionen/planområdet er sterke og mangfoldige. Omgivelsene byr på et rikt spekter av aktiviteter og spenner fra tradisjonell til mer moderne utførelse. Av populære aktiviteter kan vi trekke fram fiske (fra land og fra båt), fangst, jakt, fritidsbåt, kajakk, seiling, roing, keiting, vindsport, dykking, bading, hvalsafari, fotografering, strandturer, fotturer, besøk av kulturminner m.m. Tromsøregionen som helhet, og de enkelte kommunene har en høy verdi for friluftsliv - både gjennom de aktiviteter som gjennomføres direkte på vannflaten, og gjennom den opplevelsesverdi og landskapsverdi den gir brukere av de kjente og populære landområdene rundt. FNF Troms vil trekke fram **landskapskvaliteter i internasjonal toppklasse, samt de mange uberørte områdene som en essensiell ramme for friluftsliv utøvelsen.** FNF Troms mener ivaretagelse av disse kvalitetene vil være av stor verdi for samfunnet og folkehelsen. I samtale med Tromsø havpadleklubb som vi har hatt glede av å samarbeide med i relevante saker, er det nettopp kombinasjonen av vakre landskap og muligheten til fysisk utfoldelse som gir regionen en særlig verdi i friluftslivssammenheng.

MERKNADER TIL KUNNSKAPSGRUNNLAG OG BESKRIVELSE

Planprogrammet gir ikke en tilstrekkelig beskrivelse av fritidsfiske som høsting og sanketradisjon- det å drive «matauk» eller «dra kokfisk» er også friluftsliv (med kommersiell verdi for den enkelte)- og denne aktiviteten er viktig for å ivareta høstingstradisjoner, rekreasjon, kultur og kunnskap om eget lokalmiljø. Vi savner et økt fokus i kystsoneplanen på denne delen av aktivitet i sjø og strandsone og vil vise til **Handlingsplan for friluftsliv, Natur som kilde til helse og livskvalitet**, kapittel 5 der nettopp

¹Se for eksempel denne kommentaren fra Senter for hav og Arktis om utfordringene med bærekraftbegrepet i forvaltningen: <https://www.havarktis.no/artikler/baerekraft-til-besvaer-ogsaa-i-havrommet>

² <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/hav-og-kyst/sjofugl/>

hensyn til høstingstradisjoner er fremhevet som et fokusområde.³ **Vi anbefaler at handlingsplanen og stortingsmeldingen blir en del av kunnskapsgrunnlaget og nasjonale retningslinjer for kystsoneplanen.** Vi gjør også oppmerksom på at organisasjoner som ivaretar tradisjonen med fiske på anadrome arter er avhengige av gode lokaliteter for å kunne videreføre kunnskap om fisket (for eksempel fluefiske).

En annen utfordring vi ser i forbindelse med friluftsliv og kystsoneplaner er at områdene for friluftsliv i sjø (både fiskeplasser og for eksempel padleleder) ikke er like godt kartlagt som friluftsområdene vi har på land. Vi vil derfor anbefale å ta inn i kunnskapsgrunnlaget for konsekvensutredningen forskningsprosjektet «**Forskning på fritidsfiske**» i regi av blant annet Havforskningsinstituttet. Kartleggingen skal gi bedre kunnskap om blant annet fiskeplasser og bruken av disse- Troms er en av tre regioner som er med som «caser».⁴

FNF Troms mener utredningsbehovet ikke er tilstrekkelig beskrevet i planprogrammet på tema Friluft og Friluftsliv, Strandsone og/eller har en for snever definisjon:

Vil tiltaket virke hindrende/forstyrrende for utøvelse av friluftaktivitet i områder som er mye brukt til dette. Konsekvenser av og konfliktpotensialet ved tiltak.⁵

Ved å begrense utredningen til å bare ta for seg mye brukte områder frykter vi at spesialiserte og mangfoldige aktiviteter ikke blir med i vurderingen- eksempler på dette er laksefiske (for eksempel laksesett-lokaliteter), padling eller andre aktiviteter som ikke utøves av mange personer. Det er også tvilsomt om mange **viktige nærtur-områder** blir ivaretatt ved en slik definisjon. Et variert friluftsliv som ivaretar også kulturelt viktige aktiviteter er et nasjonalt mål jmf stortingsmelding og handlingsplan referert til under note 3 i denne uttalelsen.

REISELIV

FNF Troms er langt på vei positiv til beskrivelsen i planprogrammet når det gjelder utfordringer knyttet til reiseliv og økning i arealbehov både i strandsone og på sjø. Vi mener «Forskning på fritidsfiske» er nyttig også i denne sammenheng da også såkalt «turistfiske» er kartlagt i prosjektet og bør inngå som del av kunnskapsgrunnlaget. Vi viser også til den nylige høringen når det gjaldt regulering av «turistfiske» der høringsvarene viste til en rekke utfordringer. I denne sammenheng er det også positivt at planprogrammet ser sjø og strandsone i sammenheng og anerkjenner potensielle arealkonflikter på området.

HAVBRUK

³ Handlingsplan for friluftsliv, Natur som kilde til helse og livskvalitet, Klima- og miljødepartementet, 2018. Tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handlingsplan-for-friluftsliv/id2607767/> Handlingsplanen følger opp stortingsmeldingen med samme tittel fra 2016:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20152016/id2479100/>

⁴ Prosjektet har en egen Facebook-side der man kan følge forskningen og lære mer:

<https://www.facebook.com/fritidsfiskeforskning/>.

⁵ <https://www.tromso-området.no/wp-content/uploads/2019/04/Planprogram-versjon-til-offentlig-ettersyn.pdf> s. 15 (Vår understreking).

For natur- og friluftorganisasjonene fører den planlagte veksten i oppdrettsnæringen til flere betydelige bekymringer. Den ene relaterer seg til naturens egenverdi knyttet til negative miljøpåvirkninger på villaks, kysttorsk, viltarter som skarv, oter og kystsel, fjorder, økosystem m.m. Den andre omhandler konsekvensene knyttet til organisasjonenes bruk, både som fysiske hindringer i mye brukte områder, visuelle forstyrrelser i verdifulle landskap og bruksområder, påvirkning i fiskeelver, av kvaliteten på kysttorsk m.m.

USIKKERHET OG FØRE-VAR PRINSIPPET I PLANPROGRAMMET

FNF Troms mener det **ikke er tatt høyde for hvordan usikkerhet skal håndteres og legges vekt på i planprogrammet og i utredningen av konsekvenser**. Det er et utgangspunkt for planprosessen at eksisterende kunnskap skal legges til grunn, men det er vel kjent at kunnskap om virkningene av havbruk er mangelfulle – av ulike årsaker; manglende kartlegging og forskning, mangelfulle metoder eller ikke-konsensus. Dette fører til at man etter all sannsynlighet blir nødt til å gjøre vurderinger av naturmangfoldloven § 9, føre-var prinsippet- og **følgelig at usikkerhet som faktor bør være synlig også i sammenheng med hvilken risiko det er akseptabelt å ta i gitte områder der etablering eller økning i havbruk er aktuelt**.

MANGELFULL BESKRIVELSE AV UTREDNINGSBEHOV OG MANGLENDE KUNNSKAPSKILDER

Vi mener det er betydelige mangler ved beskrivelse av utredningsbehov vurdert opp mot trusselbildet vi ser når det gjelder anadrom fisk i regionen. Spesielt bekymringsfullt at utredningsbehovet ikke reflekterer at trafikkløssystemet er mangelfullt med lakselus som eneste indikator. **Vi mener også at det er hele fjordsystemet som må utredes og ikke begrenset til 30 km fra vassdrag**. Et beiteområde eller vandringsrute som ligger 31 km fra vassdraget vil i prinsippet ikke bli utredet slik det står nå- og det kan ikke sies å være i tråd med et helhetlig perspektiv jmf planprogrammet s.3. Vi mener også at en vurdering av hele fjordsystem vil kunne fange opp virkninger for eksempelvis Ramsarområder og andre verneområder relevant for planen.

*Avstand fra tiltak til nærliggende vassdrag (<30 km) med anadrom fisk beskrives (sjøvei). Nærhet til nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder. Overlapp med vandringsvei/beiteområde beskrives om det er tilgjengelig.*⁶

Vandringsrutene og beiteområdene er viktige indikatorer for akkumulert lusepress. Dette er adressert i den siste rapporten fra Havforskningsinstituttet og vi mener dette må inn som kunnskapskilde/kunnskapsgrunnlag.⁷

⁶ <https://www.tromso-området.no/wp-content/uploads/2019/04/Planprogram-versjon-til-offentlig-ettersyn.pdf> s. 14. (Vår utheving).

⁷ <https://www.hi.no/hi/nettrapporter/fisken-og-havet-2020-4?fbclid=IwAR0O9giKerqjevglEKsstiCJibxdrJrLLpp2H5s7n40ZyCOlzPL417JFvTY#sec-innledning-metodikk-for-risikovurdering-og-geografisk-inndeling>

Det er videre alminnelig kjent at sjøørret er spesielt sårbar for lakselus og det er nylig publisert forskning som bekrefter dette bildet og bør følgelig inngå i kunnskapsgrunnlaget.⁸ Vi mener dette er viktige spørsmål å avklare, i et nylig vedtak i forbindelse med lokalitet Larstangen i Karlsøy kommune ble det presisert at området ligger i en vandringsrute for anadrom fisk og at dette var noe som **måtte hensyntas**. I forrige kystzoneplan var ikke hensynet til vandringsruter adressert og **vi mener et viktig tema som gjelder bestandsforvaltningen av anadrom fisk ikke kan overlates til tilfeldigheter, og at dette må adresseres i utredningsbehovet for å unngå lignende vurderinger i fremtiden.**⁹

Det er gledelig at miljøkrav til lokaliteter vurderes, men vi støtter fullt ut en praksis der miljøkrav til havbruksnæringen og anleggene er en selvfølge. Det har tidligere vært uenighet når det gjelder hvorvidt kommunene kan rette slike krav til næringen- det mener vi er en unødvendig diskusjon da rettskildebildet tilsier at kommunene har lovhjemmel til å stille opp miljøkrav jmf. plan og bygningsloven § 11-9 punkt 6. (Se Vedlegg 1.)

MEDVIRKNING

FNF Troms kjenner til at det skal opprettes ressursgrupper innen sjømatproduksjon, reiseliv, strandsone og friluftsliv. Vårt nettverk av tilsluttede organisasjoner har bred kompetanse og interesser som sammenfaller med alle fire tema. Vi stiller oss derfor til disposisjon og bidrar gjerne. FNF Troms sin koordinator vil også ha mulighet til å bidra på vegne av nettverket i aktuell ressursgruppe, vi jobber bredt med disse temaene gjennom vår årsplan og kjenner problemstillingene. FNF Troms viderefremidler også gjerne kontakt med våre tilsluttede organisasjoner.

Vennlig hilsen

Forum for natur og friluftsliv Troms

⁸ Serra-Llinares, Rosa Maria & Bøhn, Thomas & Karlsen, Ørjan & Nilsen, Rune & Carla, Freitas & Albretsen, Jon & Haraldstad, Tormod & Thorstad, Eva & Elvik, KMS & Bjørn, PA. (2019). Impacts of salmon lice on mortality, marine migration distance and premature return in sea trout. Marine Ecology Progress Series. 10.3354/meps13199.

⁹ Naturfaglig uttalelse til lokalitet Larstangen i Karlsøy kommune: «Larstangen ligger i et område der flere bestander av laks svømmer forbi når de foretar sine vandringer. Drift og tekniske løsninger ved Larstangen bør utføres slik at en unngår eller begrenser skade på nasjonalt og regionalt viktige villaksbestander.» (Fylkesmannen i Troms og Finnmark) Se: Saksnummer- 2019/1173 (27.05.2020) v/ Saksbehandler Camilla Kvitberg Lehne, fiskeforvalter.

VEDLEGG 1

Juridisk vurdering av kommuners lovhjemmel til å stille miljøkrav til akvakulturarealene

Kilde: Naturvernforbundet Finnmark publiserte det nedenfor kopierte brevet fra advokat Tine Larsen i forbindelse med kystsonoplanarbeidet i Alta. Brevet omhandler kommuners rett til å stille krav til oppdrettsarealene ved avgivelse av areal i kommuneplanens arealdel.

Offentlig tilgjengelig på Naturvernforbundet Finnmark sin nettside her:

<https://naturvernforbundet.no/finnmark/fiskeri-og-oppdrett/det-er-lov-a-stille-krav-til-oppdrettsarealene-article40630-2026.html>

Sitat:

«HJEMMEL FOR ALTA KOMMUNES FORSLAG TIL KOMMUNEPLANBESTEMMELSE OM AKVAKULTUR

I lys av Finnmark fylkeskommunes innsigelse til Alta kommunes forslag i kommuneplanbestemmelse om nullutslipp ved etablering av havbruk eller ved vesentlige endringer av eksisterende havbruksanlegg, har undertegnede på vegne av Norges Naturvernforbund vurdert om kommunen har hjemmel for planbestemmelsen.

1. Forslaget til planbestemmelse og fylkeskommunens innsigelse

Alta kommunes har i punkt 6.2.1 bokstav d i forslag til ny kommuneplan foreslått følgende planbestemmelse om utslippskrav til akvakulturnæringen i Altafjorden:

Ved etablering av nye lokaliteter eller vesentlige endringer på eksisterende lokaliteter skal det ikke forekomme utslipp av organiske partikler til resipienten.

Finnmark fylkeskommune har fremmet innsigelse til planbestemmelsen. Fylkeskommunen hevder at det ikke er hjemmel for den foreslåtte planbestemmelsen med krav om krav til nullutslipp fra akvakulturanlegg, og at kommuner bare kan stille krav til oppdrettsanlegg etter «akvakulturbestemmelsen» i plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 7 som begrenser myndigheten til å bestemme «hvilke artsgrupper eller arter av akvakultur som enkeltvis eller i kombinasjon kan etableres.» Fylkeskommunen mener kompetansen til å fastsette andre miljøkravbestemmelser kun ligger til aktuell sektormyndighet, og at kommunen som planmyndighet ikke har slik myndighet.

Vi deler ikke fylkeskommunens rettsoppfatning, og vil her redegjøre for at kommunen i plan- og bygningsloven har hjemmel til å fastsette planbestemmelsen som her er foreslått om nullutslipp fra akvakulturanlegg.

2. Hjemmel for miljøkravbestemmelser i plan- og bygningsloven

Kommunen må ha hjemmel i plan- og bygningsloven for fastsettelse av rettslig bindende planbestemmelser i kommuneplanen. I plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 har kommunen hjemmel for å fastsette bestemmelser om miljøkvalitet:

Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg.

Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 gir planmyndigheten hjemmel for å fastsette andre typer planbestemmelser om akvakultur enn det som følger av den såkalte «akvakulturbestemmelsen» i plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 7. Det er to selvstendige hjemler som verken står i motstrid eller på annen måte utelukker hverandre, men gir planmyndigheten adgang til å fastsette bestemmelser om ulike forhold ved oppdrettsvirksomheten.

Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 hjemler miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet, eller generelle bestemmelser som tar hensyn til naturtyper og andre viktige forekomster av naturens mangfold, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 223. Ifølge forarbeidene kan det fastsettes miljøkvalitetsnormer i form av utslippskrav. Dette utdypes også i den juridiske litteraturen, og fra O.J. Pedersen m. fl. Plan og bygningsrett del 1 s. 270 (2018) hitsettes:

I sin uttalelse inntatt i Planjuss 2000 nr. 2 la Justisdepartementets lovavdeling til grunn at når 1985- loven § 26 hjemlet restriksjoner på driften av steinbrudd, drift av skytebaner og industriell virksomhet, måtte det også kunne fastsettes emisjonsnormer (utslippskrav) og immisjonsnormer (miljøkvalitetsnormer). Nå anses det å redusere ulemper ved den arealanvendelse som tillates i planen, som en integrert del av det å fremme selve reguleringsformålet. Dette er på reguleringsplanstadiet nedfelt i pbl. §12-7 nr. 3 som hjemler reguleringsbestemmelser om grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet. På kommuneplannivå hjemler § 11-9 nr. 6 slike bestemmelser.

De som etter pbl. § 11-9 nr. 6 kan fastsettes om miljøkvalitet, gjelder normer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet. Det kan fastsettes grenser uten å angi hvorledes tiltakshaveren skal innrette seg for å oppfylle kravet. En bestemmelse som fastsetter en miljønorm, må angi hvem som skal oppfylle den. Det kan for eksempel settes som vilkår for å bruke et areal eller bygning at støyen ikke overstiger en bestemt grense – se Planjuss 2002 nr. 2 side 8. Normalt vil kravet rettes til anleggseieren ut fra prinsippet at forurenseren må rydde opp. I så fall må utbygger angi tekniske løsninger som oppfyller den satte norm (...). Det er antatt at det med hjemmel i § 11-9 nr. 6 kan vedtas strengere grense enn det som kan fastsettes gjennom utslippstillatelser etter forurensningsloven.

Vi anser at en planbestemmelse om at det ikke skal forekomme utslipp av organiske partikler til resipient fra nye lokaliteter eller vesentlige endringer på eksisterende lokaliteter av oppdrettsanlegg i sjø, er fastsettelse av et utslippskrav/utslippsgrense rettet mot bestemte tiltakshavere. Det er opptil tiltakshaver å finne de tekniske løsninger som oppfyller kravet.

Som det også fremgår, kan kommunen gå lengre enn sektormyndighetene i å begrense forurensningen dersom det er ønskelig. Kommunens myndighet står således ikke tilbake for sektormyndighetenes myndighet, i den grad kompetansen er overlappende.

Formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1 tilsier også at planmyndighetene har denne myndigheten, da loven «skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner» og «planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser». Det er et klart uttalt mål at kommunene gjennom plan- og bygningsloven skal ivareta miljøhensyn.

Som overordnet planleggingslov for all arealbruk på tvers av sektorer, har også planmyndigheten et særlig ansvar for å påse at den samlede belastningen på naturen ikke blir for stor. I henhold til naturmangfoldloven

§ 10, jf. § 7, skal kommunen også i sine planvedtak vurdere «en påvirkning av et økosystem [...] ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.» Kommunen må derfor ha anledning til å fastsette krav til en virksomhet som tillates innenfor et område, i lys av andre påvirkninger og det aktuelle områdets tålegrense. Overordnede kommuneplaner er et egnet sted for å vurdere samlet påvirkning på tvers av sektorer, og også begrense den negative miljøpåvirkningen gjennom planbestemmelser for å unngå at totalbelastningen blir for stor. Det må også tas i betraktning at grunnloven § 112 stiller krav om at styresmaktene setter i verk tiltak som ivaretar alles «rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag.»

Ordlyden i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6, forarbeidene, formålsbetraktninger og juridisk litteratur taler med dette klart for at det er anledning for kommunen å fastsette miljøkvalitetsnormer i form av utslippskrav av hensyn til vannkvaliteten og bevaring av villaksbestanden.

Også i Kommunal- og moderniseringsdepartementet rundskriv H-6/18 om lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder fremgår det at kommunen har hjemmel for å fastsette en slik bestemmelse. Her informeres kommunene om hvordan plan- og bygningsloven og viktige sektorlover i kystnære sjøområder skal ses i sammenheng og samordnes, og forholdet til akvakultur er også omtalt her.

I rundskrivet side 18-19 står det:

For akvakultur tar kommunen stilling til hvilke arealer som skal kunne brukes til akvakultur, og hvilke arealer der akvakultur ikke bør forekomme gjennom den overordnede arealplanleggingen (kommuneplan). Ved fastsetting av arealplan etter plan- og bygningsloven vil kommunen blant annet trekke inn naturmangfoldloven, vannforskriften, samt eventuelt regimet med nasjonale laksefjorder og nasjonale laksevassdrag og kvalitetsnormen for villaks.

Tillatelse til akvakultur håndteres gjennom akvakulturloven og må ha utslippstillatelse som håndteres gjennom forurensningsloven. I arealene som kommunen legger ut til potensielle akvakulturområder, bør det vurderes om tiltaket vil få tillatelse etter akvakulturloven og forurensningsloven og eventuelt på hvilke vilkår. Hvis området vurderes som uegnet for bestemte typer akvakultur på grunn av lokale miljøforhold, bør det ikke legges ut til område for denne typen akvakultur i planen. Det bør dermed ikke være nødvendig med særlige bestemmelser om forurensning fra akvakultur etter plan- og bygningsloven.

Med dette forutsetter departementet at det kan fastsettes særlige bestemmelser om forurensning fra akvakultur etter plan- og bygningsloven, men at kommunen primært bør skåne områder som er særlig sårbare for forurensning ved å ikke avsette disse områdene til akvakultur i det hele tatt, slik at det ikke blir nødvendig å fastsette denne typer bestemmelser i medhold av plan- og bygningsloven.

Også i rundskrivets punkt 2.6 side 19 fremgår det at kommunen kan klargjøre bruk og vern av havbruksarealene innenfor rammene av plan- og bygningsloven i § 11-9:

Områder for akvakultur kan legges ut som eget underformål «akvakultur» under hovedformålet i plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 6 «Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone». Akvakultur kan også kombineres med ett eller flere av de øvrige underformålene. Kommunen har også muligheten til å la akvakultur

inngå som en del av hovedformålet, men det gir ingen avklaring av vilkårene for bruk og vern av arealene. Kommunen må derfor klargjøre dette gjennom bestemmelser, jf. plan- og bygningsloven § 11-7 tredje ledd.

Rammene for å gi slike bestemmelser må ses i sammenheng med bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn, jf. §§ 11-9 og 11-11 nr. 3.

Det slås her således fast av departementet at kommunen sette vilkår for bruk og vern av arealer til avsatt til akvakultur med bestemmelser hjemlet i plan- og bygningsloven § 11-9.

På den annen side oppfordres kommunene om å være tilbakeholdne med å sette slike vilkår som overlapper med annet sektorlovverk i arealplanene (rundskrivet side 19-20):

Det vil bli gjort mer detaljerte vurderinger av miljøvirkningene ved behandling av lokalitetssøknader etter akvakulturloven, som utfyller vurderingene i kommuneplanen. Det er derfor ikke nødvendig at alle miljøforhold er avklart i detalj i kommuneplanen. Kommunene bør være svært tilbakeholdne med å sette vilkår for akvakultur som reguleres av annet sektorregelverk, i sine arealplaner. Vilkår for godkjenning og drift av akvakultur fastsettes i lokalitetsgodkjenningssystemet som koordineres av fylkeskommunen.

Igjen legges til grunn at kommunen har hjemmel til å sette vilkår for akvakulturanlegg, også når det er overlapp med sektorlovverk og sektormyndighetenes kompetanse. Det er imidlertid en sterk anmodning fra departementet om at kommunene er tilbakeholdne med å bruke hjemmelen til å fastsette slike vilkår i planen, da departementet helst ser at slike bestemmelser fastsettes av aktuell sektormyndighet.

Selv om departementet oppfordrer kommunene til å la sektormyndigheten fastsette miljøkravene for oppdrettsnæringen alene, er like fullt kommunen som planmyndighet gitt hjemmel i plan- og bygningsloven til å fastsette en bestemmelse i henhold til forslaget i Alta's kommuneplan. Sett hen til regjeringens klart uttalte politikk om at det kommunale selvstyret skal tillegges stor vekt i plansaker, bør Alta kommunes vurdering her respekteres.

Det bemerkes forøvrig at fylkesmannen i Troms og Finnmark som overordnet planmyndighet har gitt uttrykk for støtte til den foreslåtte planbestemmelsen i sin høringsuttalelse til kommuneplanforslaget side 7:

Fylkesmannen tar til orientering at arealer avsatt til akvakultur i fjorden er redusert med nesten 1300 da. I planbestemmelsene er det satt krav om tette anlegg. Dette kan være viktige grep for å ivareta villaksen i Altavassdraget.

3. Konklusjon

Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 gir Alta kommune hjemmel til å vedta planbestemmelse om nullutslipp fra akvakultur i medhold av plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6, slik Alta kommune har foreslått i ny kommuneplan.

Innsigelsen fra fylkeskommunen bør trekkes, og for det tilfellet innsigelsen opprettholdes bør den ikke etterkommes.

Med vennlig hilsen Advokatfirmaet DSA as

Tine Larsen Advokat

*Rådhusgata 24, 0151 Oslo / Sentralbord: 478 76 900 / Org.nr. 917102546 / post@advokatfirmaetdsa.no
www.advokatfirmaetdsa.no*

Artikkelen ble sist oppdatert: 23.06.2020»