



Naturvernforbundet
i Troms



Skjervøy kommune

posttilteknisk@skjervoy.kommune.no

Tromsø, 31.08.2023

Dette brevet sendes på vegne av Norges Jeger- og Fiskerforbund Troms, Naturvernforbundet Troms og Norske Lakseelver.

Innspill til Revisjon av kystsonenplan for Kvæningen, Nordreisa og Skjervøy.

Forum for natur og friluftsliv (FNF) Troms er et samarbeidsnettverk for natur- og friluftslivsorganisasjonene i regionen. Vårt mål er å ivareta natur- og friluftslivsinteressene i gamle Troms fylke ved å styrke og fremme organisasjonenes arbeid, være en møteplass for samarbeid og en arena for kompetansebygging for natur- og friluftslivsorganisasjonene med sitt virke i regionen. FNF Troms viser til innvilget utsatt frist for innspill til 4 september 2023 og takker prosjektledelse for dette. Vi takker for muligheten til å gi innspill og for at det er mulig å følge med på planarbeidet på nettsiden for dette.

Prosjekteier har bedt om innspill til kystsonenplanen. Vi har følgende innspill vi mener er viktige for en god avklaring av kystsonenarealene- vi vil også vise til vårt innspill til planprogrammet her: <https://fnf-nett.no/troms/wp-content/uploads/sites/19/2023/03/Horingsuttalelse-planprogram-Kvaeningen-Skjervoy-Nordreisa.pdf>

- Vi er sterkt bekymret for **en videre økning av havbruk i åpne merder av hensyn til villfisk og mulighetene for å utøve friluftsliv og kulturell aktivitet i felles sjøallmenning**. Dette gjelder også torskeoppdrett.
- Vi mener at kunnskapsgrunnet fra Havforskningsinstituttet og Vitenskapelig råd for lakseforvaltning taler for at **føre-var prinsippet må være førende** når det gjelder ytterligere åpning av nye områder til oppdrett i åpne merder.
- Vi mener at blant annet vanddirektivet medfører et behov for å stille opp **miljøbestemmelser** også i kystsonenplanen med hjemmel i plan og bygningsloven. Oppdrett i såkalt lukkede anlegg er på full fart framover og kystsonenplanen for Nord- Troms regionen må stille krav om at eventuelle nye søknader om utvidelse, eller nye oppdrettsanlegg skal være søknader med lukket teknologi.
- Vi håper kommunene vil legge **sterk vekt på de behov for areal som kystfiskerne** melder inn av hensyn til den lokale kunnskapen de innehar om viktige gyte og fiskeområder.
- **Reisavassdraget og Kvæningselva** er to viktige elver som har utfordringer vi mener må veie tungt i vurderinger om areal til havbruk i kystsonenplanen. Dette gjelder også **Reisafjorden** som



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

en nasjonal laksefjord og influensområdene til denne. I tillegg når heller ikke Burfjordelva bestandsmålene.

1. Nærmere om vår bekymring knyttet til oppdrett i åpne merder.

Vi mener det er sterke holdepunkter for å være restriktive med å åpne for havbruk i åpne merder. Dette baserer seg på råd fra Havforskningsinstituttet som viser til at en videre økning i nord vil øke risikoen for at også våre områder står i fare for å oppleve det samme som på Vestlandet (rødt i trafikklyssystemet).¹ Vitenskapelig råd for lakseforvaltning fastholder at lakselus blant annet forblir en av de absolutt største truslene mot anadrom fisk og at denne trusselen ikke ser ut til å bli bedre.²

For det viktige **Reisavassdraget** – i en nasjonal laksefjord (Reisafjorden) er situasjonen svært alvorlig³ og i Kvæangselva⁴ og Burfjordelva⁵ er situasjonen bekymringsfull. Rotsundelva kjenner man ikke tilstanden til grunnet kunnskapsmangel.⁶

Samlet mener vi at kunnskapsgrunnet pr. i dag tilsier at fortsatt håp for anadrome lakseelver i **Troms forutsetter en klar prioritering i arealplanleggingen der oppdrett i åpne merder må utfases** og at man legger til grunn føre-var prinsippet for å minke presset på anadrome arter i våre vassdrag og fjordsystemer. Den risikoen som tas på vegne av en utrydningstruet art som villaksen er fra vårt synspunkt ikke akseptabel. Sjørøye er også en særegen art for de nordlige områdene og en art som tåler lus enda dårligere utfra forskningen som foreligger.

2) Nærmere om muligheten til å legge inn miljøbestemmelser i kystsonenplanen som for eksempel føringer for nullutslipp og null rømming.

Vi mener det er formålstjenlig å vurdere muligheten for å legge inn miljøbestemmelser etter plan og bygningsloven for arealformål til oppdrett. Vi vil vise til en betenkning som Naturvernforbundet Finnmark bestilte fra DSA Advokatkontor så tidlig som i 2020. Betenkningen er tilgjengelig her: <https://fnf-nett.no/troms/wp-content/uploads/sites/19/2021/04/Horing-planprogram-kystsonenplan.pdf> **Vi vil også vise til ytterligere en betenkning som Norske Lakseelver har bestilt og som samsvarer med slutningene gjort av DSA Advokatkontor om at kommunene har kompetanse til å stille vilkår etter plan og bygningsloven som for eksempel null utslipp av organisk materiale fra oppdrett og null rømming.** Denne betenkningen ligger som vedlegg 1 i dette dokumentet.

Vi merker oss også at temaet miljøbestemmelser også er aktuelt på den nasjonale Sjøplankonferansen i oktober.⁷ Og et tema som det er behov for en klargjøring på i lys av at også

¹ <https://www.hi.no/hi/nyheter/2023/februar/varsko-om-lakselus-i-nord>

² <https://vitenskapsradet.no/Nyheter/slik-er-statusen-for-norsk-villaks-i-2023>

³ <https://vitenskapsradet.no/VurderingAvEnkeltbestander/#/report/193> og her <https://fnf-nett.no/troms/wp-content/uploads/sites/19/2023/03/Horingsuttalelse-planprogram-Kvaenangen-Skiervoy-Nordreisa.pdf>

⁴ <https://vitenskapsradet.no/VurderingAvEnkeltbestander/#/report/195>

⁵ <https://vitenskapsradet.no/VurderingAvEnkeltbestander/#/map>

⁶ <https://vitenskapsradet.no/VurderingAvEnkeltbestander/#/report/192>

⁷ <https://mrfylke.no/kalender/naering/arrangement-naering-2023/kampen-om-sjoeareala-nasjonal-plankonferanse>

vannforskriften stiller strengere krav til hvordan man sikrer at miljømålene for vannkvalitet nås. Det er også av interesse at det finnes aktører som satser på ny teknologi.⁸

Norske Lakseelver har blant annet foreslått denne formuleringen i Nordhordland:

Det ønskes en forutsigbar og bærekraftig vekst i akvakultur i planområdet. For å få til dette stilles følgende teknologinøytrale miljøkrav med hjemmel i Plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven og vanndirektivet:

Innen 2030 skal akvakulturanleggene i planområdet ikke slippe ut lakselusegg og/eller lakseluslarver, oppfylle funksjonskrav som gjør det mulig å nå visjonen om null rømming og samle opp og resirkulere partikulært avfall slik at viktige ressurser som bl.a. fosfor kan gjenbrukes. For nye anlegg, konsesjoner eller lokaliteter, gjelder kravene umiddelbart.

Vi ønsker prosjekteierne i kommunene lykke til med videre planprosess og ser frem til å bidra og følge med videre i denne viktige prosessen. Hvis det er noe vi, kan bidra med av medvirkning fra våre tilsluttede organisasjoner stiller vi gjerne opp med våre erfaringer og kunnskap.

Det er veldig positivt at planprosessen har en nettside med relevant informasjon- det gjør det enklere for allmennheten å orientere seg i planarbeidet. Vi setter også pris på at vi fikk muligheten til å møte i innspillmøte før sommeren 2023 (digitalt) der koordinator møtte for samarbeidsnettverket FNF Troms.

Vennlig hilsen

Forum for natur og friluftsliv Troms

Christine Myrseth
Koordinator
FNF Troms

⁸ <https://ilaks.no/akvafuture-oppnadde-en-driftsmargin-pa-27-prosent-i-lukket-anlegg/>

Ansvarlig advokat: Chirsti Erichsen Hurlen

Notat

Til: Norske Lakseelver v/Pål Mugaas
Fra: Advokat Chirsti Erichsen Hurlen og advokatfullmektig Vilde Weisser
Dato: 29. mai 2022

Sak: 139020-3423

Kvalitetssikring av utkast til høringsvar

1 Innledning

Norske Lakseelver har henvendt seg til Lund & Co med en forespørsel om vi kan bistå med å kvalitetssikre et utkast til høringsvar. I høringsvaret ønsker Norske Lakseelver å få frem at det kan stilles miljøkrav om null-utslipp fra lakseoppdrett. Høringsvaret skal være en generisk tekst som skal kunne benyttes i alle høringsrunder for kommuneplaner der det er planlagt for akvakultur.

Bakgrunnen for henvendelsen er at det i høringsrunder som Norske Lakseelver deltar i, stadig blir et spørsmål om kommunene kan overstyre et rundskriv fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder» H6/18, der det er gitt retningslinjer for planlegging i saker som gjelder akvakultur. Norske Lakseelver mener at kommunen har en adgang til å overstyre rundskrivet og at kommunene har en rett til å stille begrunnede og saklige vilkår i kommuneplanens arealdel. Norske Lakseelver mener også at kommunene er forpliktet til å legge til grunn vannforskriftens bestemmelser ved planarbeidet.

Nedenfor vil vi først gi en vurdering av spørsmålet om kommunens adgang til å styre arealbruk i sjø, og kommunens plikt til å stille vilkår om vannkvalitet i tråd med vannforskriftens bestemmelser (punkt 2). Deretter følger vårt forslag til presisering av Norske Lakseelvers høringsvar (punkt 3).

2 Juridisk vurdering av kommunens kompetanse til å stille miljøvilkår til akvakultur i kommuneplanens arealdel

Plan- og bygningsloven (pbl.) har flere sett med vilkårshjemler tilknyttet kommuneplanen i §§ 11-8 til 11-11. Vilkårshjemlene er i utgangspunktet uttømmende, hvilket vil si at det ikke kan stilles vilkår som faller utenfor vilkårshjemlene i loven.¹

¹ Myklebust, «Integrert kystsoneforvaltning», 2021, s. 329-330.

Det er i pbl. § 11-11 første ledd gitt en vilkårshjemmel som er særlig myntet på akvakultur. Bestemmelsen har slik ordlyd:

«Til arealformålene nr. 5 og 6 i § 11-7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om hvilke artsgrupper eller arter av akvakultur som enkeltvis eller i kombinasjon kan etableres.»

Bestemmelsens rekkevidde er nærmere beskrevet i lovens forarbeider²:

«Ved å gi bestemmelser om artsgrupper får kommunen indirekte anledning til å påvirke arealbeslag, aktivitetsnivå og det visuelle uttrykk. Eksempelvis vil dette kunne være svært forskjellig for anlegg for oppdrett av laks og anlegg for oppdrett av skjell. Bestemmelsen må blant annet ses i sammenheng med de enhver tid gjeldende avstandskrav, som vil kunne variere ved ulike artsgrupper.

Kommunen kan også konkret regulere hvilken eller hvilke arter som det skal tillates å drive oppdrett på. Dette gir kommunen sterk styring med arealbruken og mulighet for høyt detaljeringsnivå i planleggingen, men planen vil samtidig bli mindre smidig. Adgangen til å regulere på artsnivå kan være hensiktsmessig.»

Ordlyd og forarbeidene gjør det klart at bestemmelsen gir hjemmel til å stille vilkår om artstyper, men at bestemmelsen ikke gir adgang til å stille andre vilkår, herunder vilkår om utforming av tiltak eller drift.³

Dersom kommunen skal stille miljøvilkår som ikke omfattes av pbl. § 11-11 nr. 7, må dette hjemles i den mer generelle vilkårshjemmelen i pbl. § 11-9 nr. 6. I bestemmelsen står det:

«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.»

Det relevante vilkår i bestemmelsen er «miljøkvalitet». Ordlyden er vid, og omfatter i utgangspunktet alle vilkår som knytter seg til miljømessige virkninger av tiltak, herunder vilkår knyttet til det å sikre en miljøforsvarlig drift. Forarbeidene gir noen eksempler på hva som ligger i begrepet⁴:

«nr. 6 gir hjemmel for at kommunen kan gi generelle bestemmelser om miljøkvalitet, natur, landskap og grønnstruktur. Det kan f.eks. gjelde miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet, eller generelle bestemmelser som tar hensyn til naturtyper og andre viktige forekomster av naturens mangfold.»

Denne uttalelsen i forarbeidene støtter opp under at «miljøkvalitet» er et vidt begrep som omfatter svært mye. Uttalelsen kan tyde på at lovgiver så for seg at kommunene kunne gå ganske langt i å detaljstyre allerede på kommuneplannivå.⁵ Dersom begrepet tolkes i tråd med ordlyd og forarbeider, har kommunen adgang til å stille detaljerte vilkår i kommuneplanens arealdel som knytter seg til de

² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 225.

³ Myklebust, «Integrert kystsoneforvaltning», 2021, s. 331; Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», 2018, s. 183.

⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 222.

⁵ Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», 2018, s. 185.

miljømessige virkningene av tiltak i sjøområder. Dette vil blant annet omfatte vilkår som knytter seg til krav om vannkvalitet mv.

Det er i litteraturen reist spørsmål om hva som utgjør grensene for kommunens rett til å stille miljøvilkår, og om sektormyndighetenes adgang til å stille tilsvarende miljøvilkår etter sektorlovene avskjærer kommunens adgang til å stille slike vilkår allerede i kommuneplanen.⁶ For at det skal besvares bekreftende på dette spørsmålet, må pbl. § 11-9 nr. 6 tolkes innskrenkende.

Uttalelsen i forarbeidene knyttet til pbl. § 11-9 nr. 6 gir ikke uttrykk for at vilkårshjemmelen skal tolkes innskrenkende. I bemerkninger som er knyttet til kommuneplanens rettsvirkninger som sådan, er det uttalt⁷:

«For kommunale arealplaner gir loven etter utvalgets forslag noen hjemler til å gi bestemmelser om tiltak og virksomhet som også reguleres av andre lover. Her vil det kunne foreligge overlappende kompetanse mellom kommunen og vedkommende sektormyndighet.»

Utvalget peker her på at vilkårshjemler i plan- og bygningsloven kan overlappe med vilkårshjemler i sektorlovene, men det gis ikke klart uttrykk for at kommunens vilkårshjemler skal tolkes innskrenkende i relasjon til sektorlovenes bestemmelser.

Adgangen til å stille vilkår i reguleringsplan om særlige driftstiltak i tilknytning til akvakultur er omtalt i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 134:

«Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å regulere drift og utøvelse av næringsvirksomhet generelt, og spesielt ikke der næringsvirksomheten er regulert i annen lovgivning og sektorbaserte systemer, slik tilfellet er f.eks. innenfor akvakulturnæringen eller landbruksnæringen, herunder skogbruk og reindrift. Her vil planen bare stå som en ytre ramme for arealbruk som så næringsvirksomheten kan skje innenfor i tråd med det som fastsettes etter vedkommende næringsregulering. Bestemmelsen gir imidlertid en mulighet for å samle ulike typer forvaltnings- og skjøtseltak som i dag er hjemlet i særlover, inn i reguleringsplanens bestemmelser. Når reguleringsplan f.eks. brukes som alternativ til vernevedtak etter naturvernloven kan det i reguleringsplan gis samme type skjøtselsbestemmelser som etter naturvernloven.»

Uttalelsen knytter seg til pbl. § 12-7 og adgangen til å stille vilkår til reguleringsplan. Noen tilsvarende uttalelse er ikke gitt i tilknytning til pbl. § 11-9.

Det er på bakgrunn av uttalelsene i forarbeidene gjennomgått ovenfor ikke grunnlag for å trekke den slutning at pbl. § 11-9 skal tolkes innskrenkende.

Vilkårsstilling i kommuneplanens arealdel i forbindelse med akvakultur er omtalt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i deres rundskriv H-6/18 under punkt 2.6:

⁶ Se Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», 2018; Myklebust, «Integrert kystsoneforvaltning», 2021, s. 331; Myklebust, Karnov lovkommentarer i Lovdata, note 8 til pbl. § 11-9.

⁷ NOU 2003: 14 s. 258.

«Det vil bli gjort mer detaljerte vurderinger av miljøpåvirkningene ved behandling av lokalitetssøknader etter akvakulturloven, som utfyller vurderingene 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.»

Departementet gir her uttrykk for at kommunen ikke bør detaljstyre akvakulturnæringen i kommuneplanen. Uttalelsen om kommunens vilkårsstilling i forbindelse med kommuneplanen er formulert som en oppfordring, og ikke som en stadfesting av grensene for kommunens kompetanse til å stille vilkår. I sin artikkel «Integrert kystsoneforvaltning» skriver Myklebust om uttalelsen:

«Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsker såleis at kommunane skal setje av tilstrekkelig med areal til akvakultur samstundes som kommunane ikkje skal gå i detalj på å styre korleis næringa skal vere. Det er likevel ikkje sagt med klare ord at dette ligg utanfor kommunen sin formelle juridiske kompetanse, og må helst oppfattast som råd om kva som står fram som føremålstenleg oppgavefordeling».⁸

Heller ikke rundskrivets uttalelse kan dermed begrunne en innskrenkende tolkning i kommunens faktiske kompetanse etter plan- og bygningsloven til å stille miljøvilkår for akvakultur i kommuneplanens arealdel.

Myklebust gjennomgår lovtekst og forarbeider i sin artikkel «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», og sammenfatter gjennomgangen med at man i mangel av avklaring i forarbeider, må foreta en konkret vurdering av rekkevidden til pbl. § 11-9 nr. 6 sitt virkeområde. Hun uttaler også at løsningen på spørsmålet neppe er opplagt.⁹

Et hensyn som taler for at pbl. § 11-9 nr. 6 må forstås snevrere enn sin ordlyd, er synspunktet om konsekvens i plan- og bygningslovens vilkårshjemler. En vid tolkning av hva som er lovlige miljøkrav for akvakultur etter pbl. § 11-9 nr. 6, vil kunne gjøre at den særskilte vilkårshjemmelen for akvakultur i pbl. § 11-11 nr. 7 blir overflødig. Myklebust tar selv til orde for at konsekvens- og systembetraktninger bør være avgjørende.¹⁰

Selv om konsekvens- og systemhensyn kan tas til inntekt for en innskrenkende tolkning, er det også vektige hensyn som kan støtte at pbl. § 11-9 nr. 6 skal forstås i tråd med sin ordlyd.

Hensynet til en helhetlig forvaltning og samordning tilsier at en del detaljer bør være på plass allerede i kommuneplanens arealdel. Dette for at det skal kunne foretas vurderinger av hvordan arealene skal disponeres og hvilke aktiviteter som kan utføres hvor. Samordning er eksplisitt nevnt som et av hovedmålene bak plan- og bygningsloven, og må derfor tillegges vesentlig vekt.

Plan- og bygningsloven er videre den viktigste miljøloven. Kommunen som planstyresmakt har et viktig ansvar for de allmenne interessene til miljø og friluftsliv. Når det ikke foreligger klare forutsetninger i lovforarbeidene for at lovgiver ønsket å innskrenke kommunens adgang til å stille miljøvilkår i

⁸ Myklebust, «Integrert kystsoneforvaltning», 2021, s. 316.

⁹ Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», 2018, s. 186.

¹⁰ Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», 2018, s. 186.

kommuneplanen, kan det hevdes at det ikke er grunnlag for å konkludere med en slik begrensning av kommunens kompetanse.

Det er ikke noen helt klar løsning på spørsmålet om hvor grensene for kommunens kompetanse til å stille miljøvilkår til akvakultur i kommuneplanen skal trekkes. Det er imidlertid grunnlag for å argumentere for at kommunen har en kompetanse til å stille miljøvilkår, herunder vilkår om blant annet vannkvalitet.

Dersom pbl. § 11-9 nr. 6 tolkes i tråd med sin ordlyd, vil de krav til vannkvalitet som fremgår av vannforskriften og vedtatte vannforvaltningsplaner kunne fastsettes som vilkår for drift allerede i kommuneplanen. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om kommunen har en plikt til å stille vilkår til vannkvalitet i tråd med vannforskriftens bestemmelser i kommuneplanens arealdel.

I pbl. § 11-7 andre ledd står det at i områder «*hvor arealplanen bare angir hovedformål for arealbruk, skal det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk og vern av arealene, jf. §§ 11-9 til 11-11*». Bestemmelsen gir uttrykk for en plikt til å stille vilkår, men bare der det er «nødvendig». Når vilkårsstillelse er «nødvendig» er ikke nærmere angitt i loven. Det fremgår av lovens forarbeider at det avgjørende for hvor detaljert planlegging skal være, er «behovet for avklaring ut fra situasjonen i den enkelte kommune» jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 217. Det er dermed naturlig å slutte at det er opp til den enkeltes kommunes skjønn å avgjøre hvor detaljert planen skal gjøres.

Vannforskriften angir miljømål i §§ 4 til 14. Miljømålene skal følges opp gjennom vannforvaltningsplanen med tilhørende tiltaksprogram. Det er ikke lagt opp til at miljømålene *må* tas inn i kommuneplanens arealdel.

Selv om det ikke er mulig å utlede noen klar plikt for kommunen til å stille vilkår om vannkvalitet i tråd med miljømålene i vannforskriften i kommuneplanen av plan- og bygningsloven, er det mulig å argumentere med at slike vilkår vil være «nødvendig» jf. pbl. § 11-7 andre ledd. I et høringssvar vil man derfor kunne hevde at krav til vannkvalitet er «nødvendig» i det konkrete tilfellet, men uten å hevde at kommunen har en lovpålagt plikt til å stille slike vilkår.

3 Revidert høringssvar

Norske Lakseelver ber kommunen stille vilkår i kommuneplanens arealdel om at det ved etablering av nye lokaliteter til akvakultur skal være null utslipp av organisk materiale i vannet. Plan- og bygningsloven («pb.») har flere sett med vilkårshjemler tilknyttet kommuneplanen i lovens § 11-8 til § 11-11. I pbl. § 11-9 nr. 6 er det gitt en generell hjemmel for å stille miljøvilkår til kommuneplanens arealdel. Bestemmelsen lyder som følger:

«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.»

Det relevante vilkår i bestemmelsen er «miljøkvalitet». Ordlyden er vid, og omfatter i utgangspunktet alle vilkår som knytter seg til miljømessige virkninger av tiltak. Forarbeidene gir noen eksempler på hva som ligger i begrepet¹¹:

«nr. 6 gir hjemmel for at kommunen kan gi generelle bestemmelser om miljøkvalitet, natur, landskap og grønstruktur. Det kan f.eks. gjelde miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet, eller generelle bestemmelser som tar hensyn til naturtyper og andre viktige forekomster av naturens mangfold.»

Forarbeidsuttalelsen støtter opp under at «miljøkvalitet» er et vidt begrep som omfatter svært mye. Dersom begrepet tolkes i tråd med ordlyd og forarbeider, har kommunen adgang til å stille detaljerte vilkår i kommuneplanens arealdel som knytter seg til de miljømessige virkningene av tiltak i sjøområder. Dette vil omfatte vilkår som knytter seg til krav om en miljøforsvarlig drift, herunder vilkår som stiller krav til null-utslipp av organisk materiale i vannet.

Bestemmelsen i pbl. § 11-9 nr. 6 er ikke etter sin ordlyd og forarbeider begrenset til de situasjoner der en tilsvarende mulighet for vilkårsstillelse ikke følger av sektorlovgivningen. Norske Lakseelver har tidligere erfart at det stadig stilles spørsmål ved om sektormyndighetenes adgang til å stille tilsvarende miljøvilkår etter sektorlovene avskjærer kommunens adgang til å stille slike vilkår allerede i kommuneplanen. For at det skal besvares bekreftende på dette spørsmålet, må pbl. § 11-9 nr. 6 tolkes innskrenkende. Norske Lakseelver mener det ikke er grunnlag for en slik innskrenkende tolkning.

Norske Lakseelver vil understreke at det ikke er noen uttalelser i forarbeidene som gir uttrykk for at vilkårshjemmelen i § 11-9 nr. 6 skal tolkes innskrenkende. Tvert imot er det vist til at kommunens planmyndighet og sektormyndighetenes kompetanse etter sektorlovgivningen delvis vil være overlappende, noe som viser at det var bevissthet omkring denne overlappingen av myndighet da bestemmelsene ble vedtatt. I bemerkninger som er knyttet til kommuneplanens rettsvirkninger som sådan, er det uttalt¹²:

«For kommunale arealplaner gir loven etter utvalgets forslag noen hjemler til å gi bestemmelser om tiltak og virksomhet som også reguleres av andre lover. Her vil det kunne foreligge overlappende kompetanse mellom kommunen og vedkommende sektormyndighet.»

Hensynet til en helhetlig forvaltning og samordning tilsier at en del detaljer bør være på plass allerede i kommuneplanens arealdel. Dette for at det skal kunne foretas vurderinger av hvordan arealene skal disponeres og hvilke aktiviteter som kan utføres hvor. Samordning er eksplisitt nevnt som et av hovedformålene bak plan- og bygningsloven, og må derfor tillegges vesentlig vekt.

Plan- og bygningsloven er videre den viktigste miljøloven. Kommunen som planstyresmakt har et viktig ansvar for de allmenne interessene til miljø og friluftsliv, og når det ikke foreligger klare forutsetninger i lovforarbeidene for at lovgiver ønsket å innskrenke kommunens adgang til å stille miljøvilkår i kommuneplanen, er det ikke grunnlag for å konkludere med en slik begrensning av kommunens kompetanse.

¹¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 222.

¹² NOU 2003: 14 s. 258.

Vilkårsstillelse i kommuneplanens arealdel i forbindelse med akvakultur er omtalt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i deres rundskriv H-6/18 under punkt 2.6:

«Det vil bli gjort mer detaljerte vurderinger av miljøpåvirkningene ved behandling av lokalitetssøknader etter akvakulturloven, som utfyller vurderingene 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.»

Departementet gir her uttrykk for at kommunen ikke bør detaljstyre akvakulturnæringen i kommuneplanen. Uttalelsen om kommunens vilkårsstillelse i forbindelse med kommuneplanen er formulert som en oppfordring, og ikke som en stadfesting av grensene for kommunens kompetanse til å stille vilkår. I sin artikkel «Integrert kystsoneforvaltning» skriver Myklebust om uttalelsen:

«Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsker såleis at kommunane skal setje av tilstrekkelig med areal til akvakultur samstundes som kommunane ikkje skal gå i detalj på å styre korleis næringa skal vere. Det er likevel ikkje sagt med klare ord at dette ligg utanfor kommunen sin formelle juridiske kompetanse, og må helst oppfattast som råd om kva som står fram som føremålstjenleg oppgavefordeling».¹³

Heller ikke rundskrivets uttalelse kan dermed begrunne en innskrenkende tolkning i kommunens faktiske kompetanse etter plan- og bygningsloven til å stille miljøvilkår for akvakultur i kommuneplanens arealdel.

Det følger av det som er gjennomgått ovenfor at det ikke er grunnlag for en innskrenkende tolkning av kommunens vilkårshjemmel i pbl. § 11-9 nr. 6, og kommunen er ikke avgrenset fra å stille krav til vannkvalitet. Det er dermed anledning til å stille vilkår om null-utslipp for lakseoppdrett i kommuneplanens arealdel i medhold av pbl. § 11-9 nr. 6.

I pbl. § 11-7 andre ledd står det at i områder «*hvor arealplanen bare angir hovedformål for arealbruk, skal det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk og vern av arealene, jf. §§ 11-9 til 11-11*». Bestemmelsen gir uttrykk for en plikt til å stille vilkår, der det er «*nødvendig*». Når vilkårsstillelse er «*nødvendig*» er ikke nærmere angitt i loven. Det fremgår av lovens forarbeider at det avgjørende for hvor detaljert planlegging skal være, er «*behovet for avklaring ut fra situasjonen i den enkelte kommune*» jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 217.

Norske Lakseelver mener det her er «*nødvendig*» å stille krav til null-utslipp i kommuneplanen. Dette er fordi krav om null-utslipp er avgjørende for å oppfylle formålet om en «*bærekraftig bruk av vannforekomster*» jf. vannforskriften § 1 og formålet om bærekraftig utvikling i pbl. § 1-1. I vurderingen av om krav om null-utslipp er «*nødvendig*», må kommunen også se hen til vannforvaltningsplanen, og det tilhørende tiltaksprogrammet. Det følger av vannforskriften § 25 at tiltaksprogrammet blant annet skal omfatte «*tiltak for å sikre gradvis reduksjon og om relevant opphør av utslipp og annen tilførsel av prioriterte stoffer*». Det er avgjørende at tiltaksprogrammet følges opp for at miljømålene som er satt for planperioden skal kunne nås.

¹³ Myklebust, «Integrert kystsoneforvaltning», 2021, s. 316.

Norske Lakseelver ber på bakgrunn av ovennevnte om at kommunen i tråd med bestemmelsene i plan- og bygningsloven og vannforskriften vedtar at det ved etablering av nye lokaliteter til akvakultur i arealplanen stilles krav om at oppdrettsanleggene på lokalitetene ikke skal slippe ut parasitter, patogener eller faste partikler til resipienten (kystvannet). Dette kan oppnås ved at et vilkår for å drive akvakultur er at dette gjøres i lukkede anlegg.