



Rapport 42/2011 • Utgitt november 2011

Konsekvensutredning – verktøy for mer bærekraftig akvakultur

Otto Andreassen, Roy Robertsen, Bjørn Hersoug og Petter Holm





Nofima er et næringsrettet forskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Nofima har om lag 470 ansatte. Hovedkontoret er i Tromsø, og forskningsvirksomheten foregår på seks ulike steder: Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra, Averøy og Tromsø.

Hovedkontor Tromsø
Muninbakken 9–13
Postboks 6122
NO-9291 Tromsø
Tlf.: 77 62 90 00
Faks: 77 62 91 00
E-post: nofima@nofima.no

Internett: www.nofima.no

Rapport

ISBN: 978-82-7251-923-9 (trykt) ISBN: 978-82-7251-924-6 (pdf)	Rapportnr: 42/2011	Tilgjengelighet: Åpen
--	-----------------------	---------------------------------

<i>Tittel:</i> Konsekvensutredning – verktøy for mer bærekraftig akvakultur		<i>Dato:</i> 23.11.2011
		<i>Antall sider og bilag:</i> 59+4
<i>Forfatter(e):</i> Otto Andreassen, Roy Robertsen, Bjørn Hersoug og Petter Holm		<i>Prosjektnr.:</i> 21134
<i>Oppdragsgiver:</i> Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond		<i>Oppdragsgivers ref.:</i> FHF # 900549
<i>Tre stikkord:</i> Konsekvensutredning (KU), Akvakultur og Forvaltning		
<i>Sammendrag:</i> Konsekvensutredninger (KU) er et vanlig instrument i planlegging av større tiltak på land. Når det gjelder tiltak i sjøområdene er det mindre utbredt, selv om det siden 1997 har vært mulig for forvaltningen å kreve KU for «større akvakulturanlegg». Definisjonen av større oppdrettsanlegg er knyttet til en lokalitetsstørrelse på 3600 MTB, eller mer. Utviklingen innen akvakulturnæringen har medført at stadig mer fisk produseres på færre lokaliteter. Mens man i 2006 hadde 20 lokaliteter som tangerte innslagspunkt på 3600 MTB, er det i dag 185 lokaliteter som er lik eller større enn 3600 MTB. I samme periode er det kun gjennomført fire konsekvensutredninger i forbindelse med søknad om matfisklokalitet. Vi har i denne rapporten sett på de formelle sidene ved KU-regimet og hvordan dette er hjemlet i lovverk og forskrifter. Med det som utgangspunkt beskriver vi også på hvilken måte KU-instrumentet aktualiseres forhold til akvakulturvirksomhet, både på tiltaks- og plannivå. Videre har vi sett på hvordan KU-regimet praktiseres i akvakultursektoren ved gjennomgang av utvalgte case innen lakse- og torskoppdrett, og vist innhold i utredningsprogram, metodebruk og viktige konklusjoner i rapportene. Eksempler fra annen næringsvirksomhet som påvirker det marine miljøet er også drøftet. Vi kan konkludere med at tiltak som pålegges konsekvensutredning får en forholdsvis lang søknadsprosess (3-4 år). Ingen av tiltakene med KU har hittil endt med en positiv klarering. Det er usikkert om dagens praktisering av KU gir en bedre beslutningsstøtte for forvaltningen og nødvendig forutsigbarhet for tiltakshaver. Verktøyet er umodent med behov for nye praktiske veiledere både på tiltaks- og plannivå.		
<i>English summary:</i> Prior to establishing a large fish farm (3600 mtb), there must be decided whether it is necessary to perform an environmental impact assessment (EIA). We have in this report looked at both the formal, administrative and practical aspects of the EIA regime, both for aquaculture facilities and with regards to the coastal zone planning. We conclude that the EIA regime seems unpredictable and involves a comprehensive process. No EIA has so far resulted in a positive clearance of aquaculture facilities. There seems to be uncertain whether the current practice of EIA provides a better basis for the authority's decision making and the necessary predictability for the industry.		

Forord

Rapporten er sluttresultatet av prosjektet **Bruk av konsekvensutredninger i norsk akvakulturnæring - praksis og utfordringer for næring og forvaltning** som er finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF). Kontaktpersoner i FHF har i prosjektperioden vært Jan Henrik Sandberg og Kjell Maroni.

Vi etablerte i prosjektet en referansegruppe som har bestått av Frank Jacobsen (Fiskeridirektoratet), Geir-Magne Knutsen (Bremnes Seashore), Tor A. Elvegård (Nordlaks AS) og Knut Hjelt (FHL). Vi takker gruppen for konstruktive faglige innspill gjennom prosjektperioden.

Vi takker Direktoratet for naturforvaltning (DN), Fiskeridirektoratet, Rogaland Fylkeskommune, Troms Fylkeskommune, Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) og Miljøverndepartementet (MD) for velvillighet og bidrag under datainnsamlingen.

Efaringene med bruk av konsekvensutredninger ved etablering eller utvidelse av akvakulturlokaliteter i sjø er begrenset. Derfor har vår tilnærming i dette forprosjektet vært å gi et innblikk i forskrifts- og lovverk relatert til anvendelse av konsekvensutredninger, samt prosess og praksis på bruk i akvakulturnæringen.

Fiskeri- og kystdepartementet har slått fast i sin strategi for en miljømessig bærekraftig akvakulturnæring, at de i samarbeid med Miljøverndepartementet, vil gå igjennom retningslinjene for iverksettelse av konsekvensutredning og eventuelt justere disse, med sikte på økt bruk av konsekvensutredninger.

Behovet for mer kunnskap både på tiltaks- og plannivå er klart til stede og en forutsetning for en miljømessig bærekraftig akvakulturnæring.

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Konsekvensutredninger og akvakultur	2
1.3	Formål og problemstillinger	3
1.4	Metode og datainnsamling	4
2	KU-relatert regelverk	5
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Formålet med konsekvensutredninger	6
2.3	Konsekvensutredninger av akvakulturanlegg	7
2.3.1	Kriterier for krav til konsekvensutredning	7
2.3.2	Prosess ved klarering av lokalitet for akvakultur	9
2.3.3	Saksgang ved klarering i forhold til KU forskriftene	12
2.3.4	Høring av vurdering av KU-plikt	14
2.3.5	Utarbeidelse av forslag til utredningsprogram	14
2.3.6	Høring av melding med forslag til utredningsprogram	14
2.3.7	Fastsettelse av utredningsprogram	15
2.3.8	Utarbeidelse av søknad og konsekvensutredning	16
2.3.9	Høring av lokalitetssøknad med konsekvensutredning	16
2.3.10	Tilleggsutredninger	16
2.3.11	Vedtak på lokalitetssøknad	16
2.3.12	KU når effektene av flere lokaliteter akkumuleres over større arealer og naturområder	17
2.4	Planarbeid og konsekvensutredning ¹⁾	17
2.5	Annet relevant regelverk	21
2.5.1	Naturmangfoldloven	21
2.5.2	Vannforskriften	23
3	Konsekvensutredning i praksis	25
3.1	Innledning	25
3.2	Case Salmar Nord AS - Troms	26
3.2.1	Utredningsprogrammet	27
3.2.2	Problemstillinger knyttet til ville anadrome fiskebestander	27
3.2.3	Problemstillinger knyttet til ville marine fiskebestander	27
3.2.4	Nærmere undersøkelser og forslag til miljøoppfølgingsprogram	28
3.2.5	Alternativ til omsøkte tiltak og framtidig produksjon i området	28
3.2.6	Rapport – dokumentasjon på gjennomført konsekvensutredning	28
3.2.7	Rapportens Konklusjon	28
3.2.8	Høring av rapporten	29
3.3	CASE Marine Harvest Norway AS	32
3.3.1	Utredningsprogrammets metode og struktur	32
3.3.2	Metode	33
3.3.3	KU rapporten – vurdering og diskusjon av konsekvenser	35
3.4	Case Tordenskjold Cod Farm AS	36
3.4.1	Utredningsprogrammet for omsøkte tiltak	37
3.4.2	KU rapportens konklusjon	38
3.4.3	Fiskeridirektoratets vedtak	38
3.5	Konsekvensutredninger i andre næringer	40
3.6	Kapittelsammendrag	43

4	Utfordringer ved bruk av KU i akvakultur	46
4.1	Organisering og innhold	47
4.2	Ressursbruk	48
4.3	Avveiling mellom skjønn og entydighet, usikkerhet og risiko	49
4.4	Behovet for konsekvensutredninger.....	50
4.5	Lokalisering og struktur	52
4.6	Mulige konflikter	52
5	Oppsummering og konklusjon	54
6	Referanser.....	56
	Vedlegg.....	

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I løpet av de siste ti-årene har akvakultur blitt en betydelig næringsvirksomhet langs store deler av norskekysten. Dette har gitt store samfunnsmessige gevinster, men samtidig hatt problematiske konsekvenser for naturmiljøet, for andre næringsvirksomheter og det sivile samfunn. Det er åpenbart behov for gode og legitime mekanismer for å sikre en fornuftig og balansert samhandling mellom en akvakulturnæring i vekst og andre interesser – det være seg tradisjonell fiskerinæring, gruvedrift, samferdsel, fritidsinteresser eller miljøvern. Kampen om arealet i kystsonen skjerpes stadig og for akvakulturnæringen blir samspillet med andre interesser og offentlige myndigheter stadig viktigere.

Historisk sett har framveksten av den norske akvakulturnæring falt sammen med at interessen for miljøspørsmål har vokst og gradvis blitt nedfelt som et eget politisk felt og forvaltningsområde. I lang tid skjedde dette i separate utviklingsprosesser, uten at de to feltene kom i vesentlig berøring med hverandre. Fra starten var forvaltninga av akvakulturnæringa sektorbasert, slik at problemstillinger i berøringsflatene med andre sektorer, inkludert miljøforvaltningen, ikke fikk systematisk oppmerksomhet. Gradvis har dette endret seg. Dette har skjedd dels som en direkte følge av at akvakultur har blitt en stor og betydningsfull næring. Konsekvensene av virksomheten, også de som berører andre interesser på problematiske måter, har blitt åpenbare. Dels har det skjedd fordi utviklingen av miljøforvaltningsfeltet har medført større oppmerksomhet rundt den typen av problemstillinger som akvakultur i industriell målestokk reiser. Dette dreier seg ikke bare om at miljøkonsekvensene av akvakultur åpenbart berører miljøforvaltningens interessefelt og kompetanseområde, selv om det er viktig nok. I tillegg er det innenfor miljøforvaltningen utviklet et sett av forvaltningsinstrumenter som er særlig egnet til å håndtere en type problemstillinger framveksten av akvakultur eksemplifiserer, nemlig konflikter i skjæringsflaten mellom ulike næringssektorer, og mellom næringsvirksomhet og andre samfunnsinteresser.

Generelt sett er konsekvensutredning (heretter KU) et av de sentrale forvaltningsverktøyene når det gjelder kartlegging av konsekvenser i forbindelse med beslutninger om arealdisponering. Internasjonalt kan gjennombruddet for dette planverktøyet, spores tilbake til National Environmental Protection Act i USA i 1969. I Norge ble konsekvensutredning innført med grunnlag i Plan- og bygningsloven (PBL) i 1990. Bestemmelser om KU er senere også tatt inn i andre lover, blant annet petroleumsloven. De detaljerte bestemmelser om form, innhold, utredningsprosess og virkeområde for KU er revidert en rekke ganger siden 1990, både ved justeringer i PBL og ved endring av KU-forskriften.

Formålet med KU-bestemmelsene er å sikre at eventuelle virkninger blir tatt hensyn til når et større tiltak planlegges eller besluttes gjennomført. Dette skjer ved at utbygger pålegges å utrede hvilke direkte og indirekte konsekvenser et planlagt tiltak vil ha på miljø og samfunn. Konsekvensutredninger skal sikre en åpen prosess slik at alle berørte parter får god anledning til å fremme sitt syn. Dette skjer i tillegg til ordinær saksbehandling i tråd med annet lovverk. Konsekvensutredningen gir dermed forvaltningen et utvidet

beslutningsgrunnlag når det skal tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår tiltaket kan gjennomføres. Generelt kan en si at virkeområdet for KU-regimet gradvis har blitt utvidet siden introduksjonen i 1990. Økende press på arealer og ressurser i kystsonen og et sterkere fokus på økosystembetraktninger har bidradd til at KU har fått større betydning i kystrelatert forvaltning.

1.2 Konsekvensutredninger og akvakultur

Tilgangen til gode lokaliteter er selve fundamentet for etablering og vekst i norsk akvakultur. Rask og ryddig saksbehandling når det gjelder lokalitetsavklaring er derfor avgjørende. Samtidig foregår havbruk i et samspill med omgivelsene. Beslutningsprosessene når det gjelder lokalisering dreier seg derfor i stor grad om å kartlegge hvordan ulike interesser kommer i berøring med hverandre, samt å finne fram til balanserte kompromisser i skjæringsflatene mellom dem. Dette vil mange ganger være konfliktfylt og vanskelig.

Forholdet mellom akvakultur og villfisk er blitt et tema i mange debatter i kyst-Norge. Lokalt og regionalt dreier debatten seg om fiskerettigheter, redskapsbruk, kvoter, satsing på fisketurisme og problemer tilknyttet oppdrett av nye arter. Problemstillingene knyttet til forvaltningen av kysttorsk er illustrerende. Som en del av kunnskapsprosessen på dette feltet har Fiskeridirektoratet gjennomført kartlegging av gyte- og oppvekstområder for villfisk, noe som allerede har fått betydning for disponeringen av arealressurser i kystsonen. I tillegg kommer utfordringene knyttet til smittevern, lakselus, og rømming. Sammen med akvakulturnæringens endrende arealbehov aktualiserer dette behovet for oversiktlige og legitime prosesser for kartlegging, saksbehandling og prioritering i lokaliseringsspørsmål.

Ut fra et overordnet samfunnsmessig hensyn er det vesentlig at forvaltningen av arealer i kystsonen, inkludert lokalisering av akvakulturanlegg, er gjennomtenkt, balansert og knyttet til en godt organisert og dimensjonert kunnskapsprosess. Det er i den sammenheng viktig at forvaltningsregimet har tilstrekkelig legitimitet og tillit hos de ulike aktørene innenfor rammen av krav til en hensiktsmessig og forutsigbar i forvaltning og saksbehandling.

KU-instrumentet får stadig større relevans for forvaltningen av oppdrettsnæringen. Allerede i 1999 ble havbruksvirksomhet tatt eksplisitt inn i virkeområdet for i KU-forskriften. KU skal vurderes når "større akvakulturanlegg" og settefiskanlegg for mer enn 5 millioner stk. kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. "Større akvakulturanlegg" defineres som anlegg på over 3600 tonn MTB (maksimal tillatt biomasse), men regelverket åpner også for at mindre anlegg enn dette omfattes av bestemmelsene. Bestemmelsen gjelder ikke bare nye anlegg, men også når anlegg utvides slik at disse størrelsesgrensene passeres. Politiske målsettinger om vekst i oppdrettsnæringen har sammen med skjerpede krav til smittevern, bærekraft, miljø og resipient og tekniske standarder og teknologisk utvikling samt krav til drift og konkurransekraft, medført en utvikling mot færre og større oppdrettslokaliteter. Dette innebærer i seg selv at KU-instrumentet vil aktualiseres i økende omfang. I tillegg innebærer KU-forskriften fra 2009 at KU ikke bare kan anvendes ved lokalisering av enkeltanlegg, men også kan kreves for plantiltak på kommunalt og regionalt nivå som berører havbruk. Siden kravet om at KU faktisk skal gjennomføres til en viss grad er avhengig av planmyndighetenes skjønnsmessige vurderinger, innebærer ikke dette nødvendigvis at bruken av KU-

instrumentet vil vokse i samme takt som anleggsstørrelsen. At bruken vil komme til å øke er likevel en rimelig antakelse.

Selv om det nå er over ti år siden det ble åpnet for bruk av konsekvensutredninger i akvakulturnæringen, er det foreløpig bare utført en håndfull slike utredninger. Som nevnt over er det rimelig å forvente at bruken kommer til å øke i tida framover. Både på grunn av det sparsommelige erfaringsgrunnlaget, og fordi det ikke er åpenbart hvilke prosessuelle og substansielle krav en KU-prosess innebærer, hersker det betydelig usikkerhet hva dette kan komme til å bety for akvakulturnæringa. Avhengig av hvordan kravet om konsekvensutredninger utløses, og hvilke føringer som gis når det gjelder utforming og innhold i slike utredninger, vil en økende bruk av dette instrumentet kunne få stor betydning for akvakulturnæringens tilgang til næringsareal og den enkelte oppdretters lokalitetsvalg og lokalitetsbruk. KU-forskriftens aktivisering i forhold til akvakultur kan følgelig få direkte konsekvenser for sektorens samlede lokaliseringsmønster og struktur.

1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med utredningen er altså å frambringe økt kunnskap om innholdet i, praktisering av og utfordringer ved bruk av konsekvensutredninger i akvakulturnæringen. Utredningen er et forprosjekt, og vil bare i begrenset omfang kunne gi endelige svar. I stedet tar vi sikte på å utdype relevante problemstillinger for en videre oppfølging i et hovedprosjekt med det overordnede mål om å klargjøre flaskehalsar og forbedringspunkter i KU-regimet for akvakulturnæringen.

For å nå dette formålet, har vi i utredningsprosjektet gjennomført to ulike kartleggingsprosesser.

- Hva innebærer KU-regimet og hvordan gjøres kravet om KU gjeldende for akvakulturnæringa? Denne kartlegginga går nærmere inn på de formelle sidene ved KU-regimet. Hva er lovgrunnlaget, og hva er innholdet i KU-forskriften? For å forstå hvordan KU-regimet kommer til anvendelse innenfor akvakultursektoren beskriver vi her hva formålet med KU er, under hvilke betingelser krav om KU utløses, hvilken grad av skjønn som kan utøves for om KU skal iverksettes eller ikke, hvordan innholdet i en KU fastlegges og hvilke regler som finnes for hvordan den skal gjennomføres. Med dette som utgangspunkt beskriver vi også på hvilken måte KU-instrumentet aktualiseres forhold til akvakulturvirksomhet, både på tiltaks- og plan-nivå.
- Hvordan praktiseres KU-regimet i akvakultursektoren? Denne kartlegginga tar utgangspunkt i de konkrete tilfeller der KU faktisk har vært gjennomført. Hva er erfaringene med bruken av KU? Hvordan fastsettes utredningsprogrammet? Hvor sterke føringer legger planmyndigheten på metodebruk og gjennomføring? Hvor lang tid tar slike prosesser, og hvor ressurskrevende er de? Hvor gode er KU-ene, og hvilken betydning får de i den videre beslutningsprosessen?

Mens kapittel 3 beskriver KU-regimets innhold og utforming, tar kapittel 4 for seg de praktiske erfaringene med KU-instrumentet i akvakulturnæringen. Til sammen gir disse to kapitlene en fylldig beskrivelse av det formelle rammeverket for KU, og hvordan dette til nå har vært gjennomført i konkrete tilfeller. I Kapittel 5 følger så en mer analytisk diskusjon av hvilke dilemmaer og flaskehalsen en står overfor når det gjelder anvendelsen av KU i akvakulturnæringen. Siden denne utredningen er et forprosjekt, har det primære formålet med denne analysen ikke vært å gi endelige svar, men å skissere tema og utfordringer det kan være aktuelt å følge opp i et eventuelt hovedprosjekt.

1.4 Metode og datainnsamling

Antall gjennomførte konsekvensutredninger relatert til akvakultur sjø har vært relativt få etter at forskriften trådte i kraft. Vi har gjennomført et omfattende litteratursøk, samt samlet inn relevant dokumentasjon på lovverk, forskrifter, veiledninger, artikler og rapporter som behandler eller kommer i inngrep med konsekvensutredninger som verktøy. Vårt fokus har vært bruk av konsekvensutredning ved etablering av akvakulturlokaliteter i sjø. Det foreligger et omfattende materiale på temaet konsekvensutredninger, hvor konsekvenser av et planlagt tiltak på miljø og samfunn, er i fokus. Vi har gjennom prosjektet avdekket at bruk av KU som verktøy vil ha vesentlig betydning i planleggingen av areal som avsettes til akvakultur,

Vi har intervjuet sentrale informanter i Direktoratet for naturforvaltning (DN), Fiskeridirektoratet, Rogaland Fylkeskommune, Troms Fylkeskommune, Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) og Miljøverndepartementet (MD). Metodisk ble disse gjennomført kvalitativt med støtte av intervjuguider. I tillegg har vi etablert en referansegruppe med deltakere fra fiskeri- og akvakulturnæringen. Vi gjennomførte i prosjektets startfase et fysisk møte i Tromsø med denne gruppen som drøftet innretning og fokus. Referansegruppen har også gitt innspill til den ferdigstilte rapporten.

Analytisk har vi fokusert på foreliggende lovverk og anvendelse samt praktiske utredninger i akvakulturnæringa. For å kunne relatere praktiseringen av KU regimet til annen kystrelatert virksomhet har også sett på KU regimet i for gruve- og petroleumsnæringen.

2 KU-relatert regelverk

2.1 Bakgrunn

Hovedmålet med konsekvensutredninger er i følge (Clark 1996:118) å klargjøre alternativ utforming, lokalisering og operasjonell forhåndsregler for å forhindre mulige negative effekter samt å redusere effekten av uunngåelige påvirkning.

Det norske regimet for konsekvensutredninger er i denne sammenhengen fundamentert på bestemmelsene i plan- og bygningsloven, og av forarbeidene (Ot.prp.nr.47.2003-2004) er KU bestemmelsene ment til å skulle:

- Sikre at relevante alternativer og problemstillinger blir beskrevet slik at myndighetene gis et bedre beslutningsunderlag.
- Bidra til at tiltakshavere utvikler og utformer tiltaket slik at hensynet til miljø, og samfunn ivaretas.
- Avdekke hvilken kunnskap som mangler og hvilken usikkerhet som eksisterer med hensyn til mulige framtidige påvirkninger for miljø og samfunn.
- Sikre at virkningene for miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelser av planer eller tiltak og når myndighetene tar stilling til om plan eller tiltak skal tillates og eventuelt på hvilke vilkår planer og tillatelser kan gjennomføres.
- Gi en oversiktlig og forutsigbar behandling av større utbyggingstiltak.
- Gi interesseorganisasjoner og offentligheten utvidede muligheter til medvirkning.
- Bidra til miljøoppfølging og overvåking ved utbygging og drift av tiltak.

De første norske bestemmelsene om konsekvensutredninger trådte i kraft 1. juli 1990¹ og er senere utviklet og revidert flere ganger, blant annet som en tilpasning til EUs prosjektdirektiv². I starten var bestemmelsene avgrenset til utredninger for tiltak og var ikke innrettet mot utarbeidelse av offentlige planer og planprosesser (Schütz, 2007). Dette ble endret på ved revisjon av plan og bygningsloven i 2004, som innebar at KU bestemmelser ble utvidet til også å gjelde visse planer etter plan- og bygningsloven og ikke bare planer for tiltak og tiltak etter sektorlover³. I forbindelse med at krav til konsekvensutredninger ble innarbeidet i en ny plandel av plan- og bygningsloven, ble også forskrift om konsekvensutredninger revidert, og gjort gjeldene fra 1. juli 2009. Revisjonen innebar en sterkere integrering av konsekvensutredninger i forbindelse med utarbeidelse av alle regionale- og kommunale planer.

¹ Jf. lov av 16. juni 1989 nr. 81, og Ot.prp. nr. 75 (1988–1989)

² Rådskdirektiv 85/337/EØF av 7. juni 1985 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger / Rådskdirektiv 97/11/EF om endringer av direktiv 85/337.

³ Dette er i samsvar med Europaparlaments- og Rådskdirektiv 2001/42/EF om vurdering av miljøvirkninger av visse planer og programmer.

Bestemmelsene om konsekvensutredninger i forbindelse utarbeidelser av planer etter plan og bygningsloven ser ikke hittil ut til å ha vært anvendt i forbindelse med planlegging og avsetting av sjøområder til akvakultur. Både KU-forskriftene og PBL geografiske virkeområde er ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene, og det er åpenbart at bestemmelsene for KU i forbindelse med planlegging også vil måtte få betydning for akvakulturnæringens tilgang til og disponering av produksjonsareal i kystsonen. Den siste revisjonen av KU bestemmelsene innebærer også en tettere kobling mellom tiltak og planer, men ut fra at både hovedfokus og praktiske erfaringer hittil er knyttet til KU i forbindelse tiltak, velger vi nedenfor å skille mellom KU ved søknader om tiltak og ved utarbeidelser av planer.

FORSKRIFT OM KONSEKVENSTREDNINGER	
Kapittel I:	Innhold og generelle bestemmelser
Kapittel II:	Saklig virkeområde og ansvarlig myndighet
Kapittel III:	Saksbehandling
Kapittel IV:	Andre bestemmelser

Figur 1 Innhold i forskrift om konsekvensutredninger

2.2 Formålet med konsekvensutredninger

Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger fremgår av (§1) i forskrift om konsekvensutredninger⁴ og er identisk med plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger (§ 14-1):

”Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger (KU) er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres.”

Bestemmelsene om konsekvensutredninger er saksbehandlingsregler som skal ivareta krav til utredninger og dokumentasjon som følger av annet regelverk. De mest sentrale lovene i vår sammenheng med akvakulturnæringen er plan og bygningsloven(LOV_2008-06-27-71), akvakulturloven (LOV-2005-06-17-79) naturmangfoldloven(LOV-2009-06-19-100), forurensingsloven (LOV-1981-03-13-6) og til dels vassdragsloven (LOV-1940-03-15-3).

KU bestemmelsene og beslutninger om eventuelle konsekvensutredninger er knyttet til offentlige saksforberedelser, noe som også fremgår i en tilleggsproposisjon (Ot. prp. nr. 69 (1988-89) hvor det også vises til at tiltak og beslutninger underveis i KU- prosessen ikke er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven og kan generelt ikke heller påklages.⁵

Det fremgår av forskriftenes § 1 at forslag til plan- eller utredningsprogram og konsekvensutredning og utarbeides av forslagsstiller, eksempelvis en akvakulturbedrift som

⁴ FOR 26.06. 2009-855

⁵Eventuelle feil knyttet til saksbehandlingen kan imidlertid påklages i forbindelse med vedtak i saken som fattes i tråd med annet regelverk.

søker om en akvakulturlokalitet eller en kommune som ønsker å avsette areal til akvakulturformål. Dette ut fra en stadig mer fremtredende forvaltningsprinsipp om at "forurensere betaler".

I (Ot.prp. 47:2 (2003-2004) fremheves det at konsekvensutredningsbestemmelsene omfatter tiltak som kan få vesentlige virkninger. Hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsene fremkommer av forskriften, og her er det vesentlig å ha med seg skillet mellom planer og tiltak som alltid skal konsekvensutredes (jf. § 2) og "Planer og tiltak som (i henhold til § 3) skal vurderes i forhold til nærmere angitte kriterier (jf. § 4) før det tas stilling om det skal utarbeides konsekvensutredning. De respektive tilfellene er nærmere spesifisert i vedlegg I og vedlegg II i forskriften.

2.3 Konsekvensutredninger av akvakulturanlegg

Akvakulturanlegg fanges opp av KU bestemmelsens § 3 bokstav e) som angir søknader etter annet lovverk for tiltak nevnt i vedlegg II, altså antatt mindre konfliktfylte forhold hvor behovet for KU skal vurderes nærmere. I vedlegg II fremkommer det at KU skal vurderes der større akvakulturanlegg og settefiskanlegg for mer enn 5 millioner stk. kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn.

2.3.1 Kriterier for krav til konsekvensutredning

Grensen for innslagspunktet for settefiskanlegg fremgår klart av forskriften, mens det for akvakulturanlegg er brukt betegnelsen "større". Behandlingen skal i følge vedlegg II knyttes opp til Akvakulturloven. Denne loven er tillagt Fiskeri- og kystdepartementet som, i brev av 29. september 2005 til Fiskeridirektoratet, har definert "større akvakulturanlegg" som anlegg over 3.600 tonn MTB (maksimal tillatt biomasse).

I nevnte brev heter det at:

"Anlegg med en konsesjonsbiomasse på 3.600 tonn MTB eller mindre omfattes som hovedregel ikke av kriteriet."

I samme brev vises det imidlertid til at hovedregelen kan fravikes:

"Dersom Fiskeridirektoratet finner det nødvendig på grunnlag av en skjønnsmessig vurdering av forskriftens § 4 og forholdene ved lokaliteten, kan hovedregelen fravikes. Basert på de nevnte forutsetninger kan Fiskeridirektoratet kreve konsekvensutredning også for anlegg som har mindre enn 3.600 tonn MTB"

Etter den foreldete forskriften, som gjaldt fram til 5. april 2005) ble matfiskanlegg i sjø kun omfattet av KU-bestemmelsene dersom det ble søkt om utvidelser som i seg selv ble omfattet av definisjonen "større anlegg" (den gangen tilsvarende 48 000 m³). Dermed kunne man, ved gjentatte mindre utvidelsessøknader, få godkjent "større anlegg" uten å bli omfattet av KU bestemmelsene. Dette er altså ikke lenger mulig og det har åpenbart foregått en innskjerping av bestemmelsene for innslagspunktet.

I tillegg til innslagspunktet med hensyn til anleggsstørrelse angir KU forskriften (§ 4) kriterier som skal legges til grunn for vurdering om hvorvidt omsøkt akvakultursøknad har vesentlige

virkning for miljø eller samfunn, og følgelig om det skal iverksettes konsekvensutredning. De antatt mest sentrale kriteriene som skal vurderes i forhold til akvakulturanlegg er presentert i Figur 2, men også flere av de andre kriteriene kan ha relevans for akvakulturanlegg.

§ 4. KRITERIER FOR VURDERING AV VESENTLIGE VIRKNINGER FOR MILJØ OG SAMFUNN	
Planer og tiltak etter § 3 skal behandles etter forskriften dersom de	
a)	er lokalisert i eller kommer i konflikt med områder med særlig verdifulle landskap, naturmiljø, kulturminner eller kulturmiljø som er vernet eller fredet, midlertidig vernet eller fredet eller foreslått vernet eller fredet, eller hvor det finnes eller er stor sannsynlighet for å finne automatisk fredete kulturminner som inngår i et kulturmiljø med stor tidsdybde,
b)	er lokalisert i eller kommer i konflikt med viktige inngrepsfrie naturområder eller utgjør en trussel mot truede naturtyper, truede arter eller deres leveområder, mot prioriterte arter eller deres funksjonsområder, mot utvalgte naturtyper, eller mot andre områder som er særlig viktige for naturens mangfold,
g)	gir vesentlig økning i antall personer som utsettes for høy belastning av luftforurensning, støy eller lukt, eller kan føre til vesentlig forurensning til jord, vann eller sedimenter, eller kan føre til vesentlig økning av utslipp av klimagasser, eller kan føre til vesentlig stråling,

Figur 2 Konsekvensutredninger - utvalget vurderingskriterier med særlig relevans i forhold til akvakulturanlegg

I forbindelse med siste revisjon av KU-forskriften har Fiskeridirektoratet utarbeidet en enkel veileder for konsekvensutredninger av akvakultur anlegg (Fiskeridirektoratet, 2009). Der presenteres det blant annet en figur som illustrerer de ulike kriteriene som skal legges til grunn ved vurdering av behovet for konsekvensutredning.

Tabell 1 Kriterier ved vurdering av behovet for konsekvensutredninger (kilde: Fiskeridirektoratet 2009)

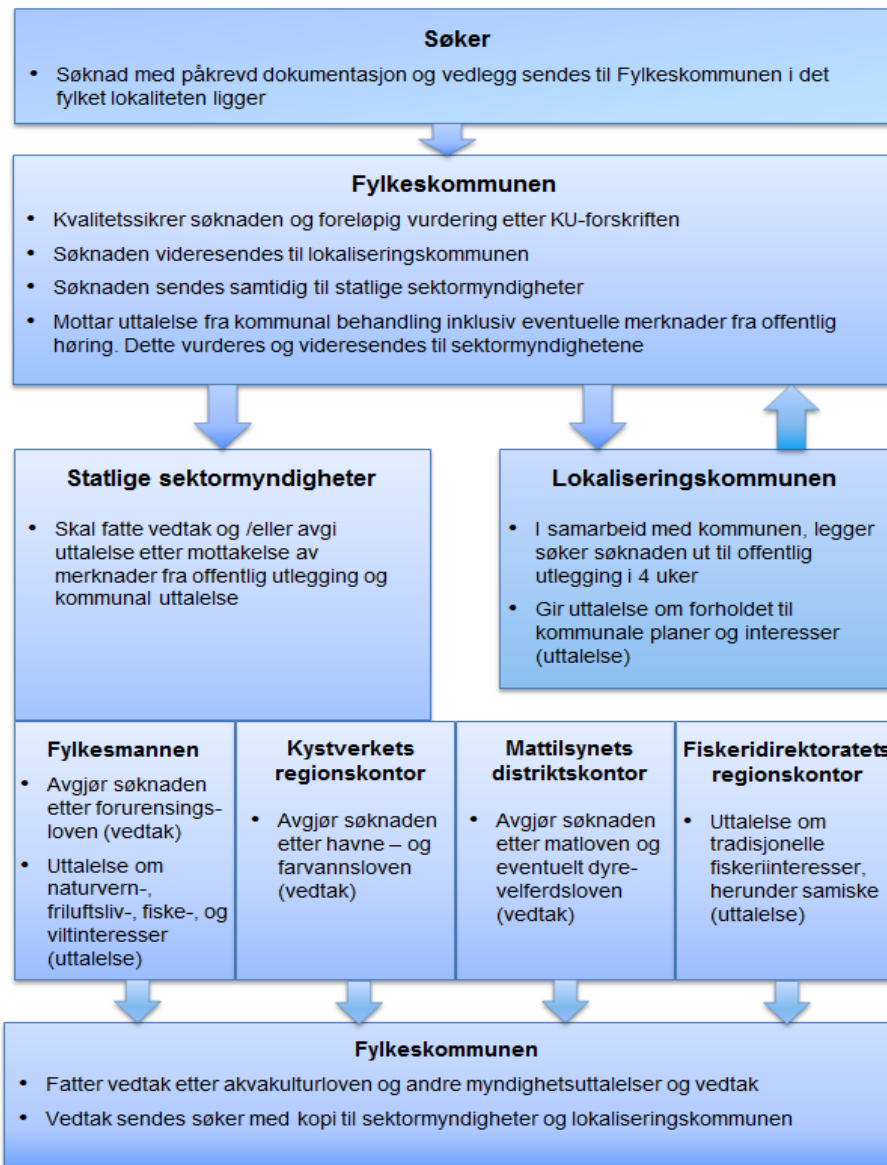
Tommelfingerregel ved vurdering av behov for KU		Vesentlige virkninger etter § 4		
		Åpenbart	Åpenbart ikke	Usikkert
Vurdering etter § 3 e:	Akvakulturanlegg er større enn 3600 MTB	KU	Ikke KU	KU vurderes
	Akvakulturanlegg på 3600 MTB eller mindre	Hovedregel: Ikke KU, men <i>kan</i> vurderes	Ikke KU	KU vurderes
	Settefiskanlegg har mer enn 5 millioner stk	KU	Ikke KU	KU vurderes
	Settefiskanlegg har mindre enn 5 millioner stk	Ikke KU	Ikke KU	Ikke KU

Forskriftens § 3 innebærer en viss skjønnsmessig vurdering i forhold til matfiskanlegg under 3600 MTB, men fremstår og oppfattes også av våre informanter som relativt klar. I forhold til klargjøring av virkninger etter § 4 er det imidlertid langt større rom for skjønn. Dette gjelder generelt, og ikke bare for akvakulturanlegg, og i veiledningsnotat i forbindelse med revisjons av forskriften (Miljøverndepartementet, 2009c) vises det til at en ny veileder for vurdering i forhold til § 4 er under utarbeidelse. Denne foreligger ennå ikke.

2.3.2 Prosess ved klarering av lokalitet for akvakultur

Den videre saksgangen i henhold til KU-forskriften presenteres nedenfor, men i og med at behandlingen skal knyttes opp til og samordnes med behandling etter akvakulturloven, gis det først en presentasjon av saksgangen for lokalitetssøknader.

I henhold til akvakulturloven kreves det tillatelse for å få klarert en lokalitet eller endring av lokaliteten, inkl. endring av lokalitetens MTB (jf. bl.a. laksetildelingsforskriften (FOR-2004-12-22-1798) kapittel 6 og § 7 i tildelingsforskriften for andre arter (FOR-2004-12-22-1799)).



Figur 3 Behandlingen av søknader om etablering av lokalitet inkludert tidsfrister (Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet)

Søker utarbeider og fremmer søknad selv. Det skal utføres og vedlegges rapporter fra en rekke obligatoriske undersøkelser av det biofysiske miljøet samt opplysninger om nærliggende interesser og hensyn som skal ivaretas. Myndighetene har også adgang til å kunne kreve at søker skal fremlegges ytterligere undersøkelser dersom det ansees som nødvendig. I Fiskeridirektoratets veileder til utfylling av akvakultursøknader⁶ knyttes denne muligheten særskilt til nødvendige undersøkelser av biologisk mangfold og økologiske effekter.

Søker skal videre, i henhold til Ku forskriftens § 1, sjette ledd selv vurdere om tiltaket er utredningsplikt.

6 Jf. pkt. 4.3.3 i Veileder for utfylling av søknadsskjema for tillatelse til akvakultur i flytende eller landbasert anlegg per 14.09.2010

Fylkeskommunen foretar en kvalitetssjekk av søknaden i forhold til en rekke krav om dokumentasjon og forundersøkelser, samt hvorvidt lokaliseringen er i strid med kommunale planer for området. På dette stadiet foretas også en vurdering i forhold til kravene om konsekvensutredning (se prosessbeskrivelsen nedenfor). Dersom disse forholdene er i orden videresender fylkeskommunen søknaden til lokaliseringkommunen og statlige sektormyndigheten, dvs. Mattilsynets lokalkontor, fylkesmannens miljøvernavdeling, Kystverkets regionskontor og Fiskeridirektoratets regionskontor.

Søker sørger for, i samarbeid med kommunen, at søknaden legges ut til offentlig innsyn og kunngjøres. Kommunen behandler søknaden på bakgrunn av sine interesser og eventuelle innspill fra offentlig utlegging og kunngjøring, og sender sitt svar (vedlagt eventuelle innspill fra offentlig utlegging og kunngjøring) til fylkeskommunen. Dette videresendes så av fylkeskommunen til sektormyndighetene, som så avgjør søknaden etter sine særlover. Fylkesmannen gir i tillegg uttalelse om anleggets plassering opp mot naturvern-, friluft-, fiske- og viltinteresser.

Fylkeskommunen foretar en samlet sluttbehandling av søknaden og tar stilling til hvorvidt det kan gis tillatelse i henhold til Akvakulturlovens bestemmelser og tilhørende forskrifter. I følge Arealutvalget (Gullestad, 2011) er de mest krevende kriteriene ved sluttbehandlingen kriteriene i laksetildelingsforskriften hvorvidt det vil være miljømessig forsvarlig å klarere lokaliteten for akvakultur, samt avveiningen som skal foretas av arealinteressene.

KU oppgavene må sees i sammenheng med ansvaret for klaring av akvakulturlokaliteter, ble overført fra Fiskeridirektoratet i forbindelse med forvaltningsreformen gjeldene fra 1. januar 2010⁷. Det fremgår også av vedlegg II i KU forskriften at myndighetsansvaret for KU er tillagt fylkeskommunen.

KU prosessen innebærer en grundigere saksbehandling enn ordinær saksbehandling av lokalitetssøknader. Eventuelle krav om utredninger og dokumentasjoner kommer dermed i tillegg til ordinært pålagte forundersøkelser og dokumentasjon som skal vedlegges lokalitetssøknadene. Saksgangen i forhold til KU- forskriften er beskrevet i forskriftens kapittel III.

I henhold til forskrift og tidsfrister for behandling av oppdrettssøknader (FOR-2010-05-18.nr.708) skal søknadsbehandlingen om klarering av lokaliteter normalt gjennomføres innenfor en samlet tidsramme på 22 uker. Fra våre informanter får vi opplyst at dette ofte praktiseres for «ordinære søknader» men at det stadig oftere er mer ekstraordinære forhold som skal ivaretas. Dette er forhold som dispensasjoner fra kommuneplaner, avklaring av behovet for konsekvensutredninger, innhenting av ytterligere dokumentasjon og, som vi skal se senere, i noen tilfeller også utarbeidelse av konsekvensutredninger. Dette medfører rimeligvis ekstra behandlingstid, noe som også nevnte forskrift gir rom for. Det er imidlertid åpenbart at med flere hensyn som skal ivaretas vil også saksbehandlingstiden utfordres.

⁷ Omfanget av forvaltningsreformen fremgår i Ot.prp.nr. 10 Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen).

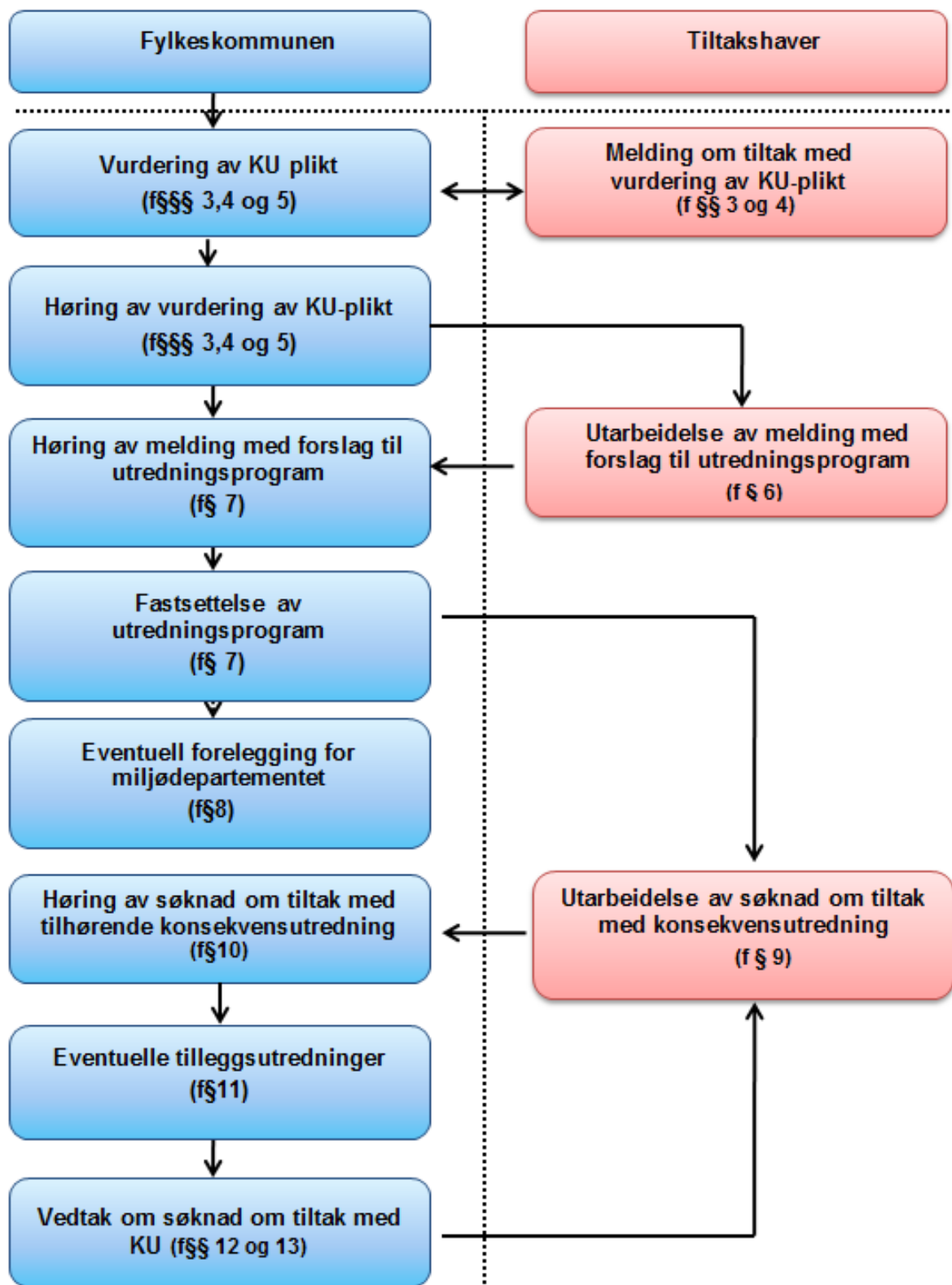
2.3.3 Saksgang ved klarering i forhold til KU forskriftene

Myndighetsansvaret for KU for akvakulturanlegg var fram til 1.1.2010 tillagt Fiskeridirektoratets regionskontor, men er nå tillagt Fylkeskommunen. Overføringen av myndighetsansvaret henger sammen med ovennevnte forvaltningsreform. Når fylkeskommunen mottar søknad om klarering av akvakulturlokaliteter, og søknaden er kvalitetssikret og det ikke av annet regelverk er åpenbart at det ikke vil kunne gis tillatelsen, skal det avgjøres om det er grunnlag for å kreve KU.

Dette gjøres med utgangspunkt i nevnte bestemmelser om innslagspunkt (jf. kapittel 2.3.1.) samt opplysninger fra tiltakshaver som er relevante for å vurdere § 4-kriteriene, herunder i forhold til:

- Hvilken tiltakskategori i § 3 tiltaket sorterer inn under.
- Tiltakets størrelse og arealbruk.
- Hvilke planvedtak og tillatelser som trolig kreves for å realisere tiltaket.
- Forventet type og mengde utslipp.
- Planlagte lokaliseringalternativer angitt på kart.
- Tiltakshavers vurdering av om tiltaket faller inn under ett eller flere av kriteriene i § 4.

Dersom fylkeskommunen konkluderer med at tiltaket helt åpenbart ikke faller inn under noen av kriteriene (jf.), foretas det ikke noen nærmere vurdering i forhold til KU bestemmelsene og søknaden videresendes for ordinær saksbehandling.



Figur 4 Søknadsprosess for akvakulturlokalitet med KU (etter Fiskeridirektoratet 2009)

2.3.4 Høring av vurdering av KU-plikt

Hvis fylkeskommunen vurderer det som usikkert hvorvidt det er behov for KU, oversendes deres foreløpige vurdering, samt opplysningen fra søker til berørte myndigheter, for innspill til behovet for konsekvensutredning. Hvilke myndigheter vil variere med saksproblematikk, men typiske myndigheter er fylkesmannen som miljøvernmyndighet, fiskeridirektoratet som foretar en vurdering i forhold til både fiskeriinteresser og drift av akvakulturanlegg, fylkeskommunens kulturminneavdeling, vertskommunen og eventuelt Sametinget for tiltak som berører samiske interesser. Fristen for tilbakemelding skal normalt ikke være kortere enn to uker. Er tilbakemelding om eventuelle øvrige merknader ikke gitt innen fristen, og det heller ikke er bedt om fristforlengelse, kan fylkeskommunen avgjøre spørsmålet om utredningsplikt.

Dersom fylkeskommunen kommer fram til tiltaket åpenbart faller inn under ett eller flere kriteriene i § 4 og følgelig skal konsekvensutredes, kan de sende ut melding med forslag til utredningsprogram, uten at spørsmålet om utredningsplikt er oversendt regionale myndigheter for vurdering.

Viser det seg at Fylkeskommunen konkluderer med at tiltaket ikke faller inn under noen av kriteriene og følgelig ikke skal utredes, avsluttes behandlingen etter bestemmelsene om konsekvensutredninger. Fylkeskommunen skal i slike tilfeller gi en begrunnelse for avgjørelsen. Vedtaket kan i henhold til KU forskriften § 1 tredje ledd ikke påklages. Fylkeskommunen skal imidlertid gi en begrunnelse for beslutningen, som skal følge med søknaden i den videre saksgangen.

2.3.5 Utarbeidelse av forslag til utredningsprogram

Dersom det er konkludert med at tiltaket skal konsekvensutredes, må søker (i henhold til KU-forskriftens § 6, første ledd annet punktum) utarbeide en melding med forslag til utredningsprogram. Dette starter gjerne ved at fylkeskommunen tilskriver tiltakshaver og ber om at forslag til utredningsprogram utarbeides.

En offentlig medvirkning er et av målene med forskriften. Det kan bidra til å sikre både allmenhetens interesser og økt legitimitet for den endelige avgjørelsen. Utarbeidelsen av utredningsprogrammet skal derfor skje i dialog med fylkeskommunene om aktuelle alternativer og relevante problemstillinger. Det er også aktuelt at tiltakshaver kontakter berørte myndigheter for å innhente synspunkter på alternativer, og for å få informasjon som grunnlag for utformingen av forslaget til utredningsprogram.

2.3.6 Høring av melding med forslag til utredningsprogram

Når forslaget til utredningsprogram foreligger, sender fylkeskommunen (i henhold til KU forskriftens § 7) programmet på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner. Forslaget til program kunngjøres og legges også ut til offentlig ettersyn. Det skal settes en rimelig frist for uttalelser og ikke mindre enn seks uker. Fylkeskommunen skal også vurdere behovet for, og om nødvendig gjennomføre et offentlig møte om saken.

2.3.7 Fastsettelse av utredningsprogram

På bakgrunn av forslaget til program og innkomne uttalelser skal så fylkeskommunen innen 10 uker etter fristen for høringsuttalelsene fastsette utredningsprogrammet. I programmet skal det fremkomme hvordan innkomne uttalelser er vurdert og ivaretatt.

Fylkeskommunen skal i henhold til blant annet, vedlegg III i KU-forskriften gi retningslinjer for utredningsarbeidet, inkludert eventuelle krav om vurdering av relevante og realistiske alternativer. Blant annet skal tiltaket begrunnes og det skal redegjøres for følgene av og ikke realisere tiltaket (0- alternativet). For akvakulturnæringen er det også verd å merke seg at i Vedlegg III heter:

“Når flere utbyggingstiltak i et område samlet kan få vesentlige virkninger skal tiltakets kumulative karakter i forhold til andre gjennomførte og planlagte tiltak i utbyggingstiltakets influensområde vurderes”.

Det innebærer at dersom det søkes om lokalisering i et område med annen akvakulturvirksomhet, må det gjøres en betraktning om den akkumulerte effekten i forhold til paramenter som fiskesykdom, miljøpåvirkning og bæreevne. Dette er forhold som kan tenkes å være svært utforende i forhold til et komplisert økosystem, med et utall av parametere som kan ha varierende betydning for bæreevnen ved en lokalitet eller i et større område. Grensene her vil ofte være diffuse og det kan for eksempel være vanskelig å trekke klare linjer for hvem av oppdretterne i et fjordsystem som skal pålegges å fremlegge en KU.

Ved utarbeidelse av KU programmet skal Fylkeskommunen også legge til grunn at det i KU-forskriftens § Vedlegg III heter:

“Det skal i konsekvensutredningen gis en vurdering av behovet for, og eventuelt forslag til:

- nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen eller tiltaket.*
- undersøkelser og tiltak med sikte på å overvåke og klargjøre de faktiske virkningene av planen eller tiltaket”.*

Et av de vesentligste spørsmålene knyttet til KU er hvilke krav som til innhenting av kunnskap og utredninger. Tidligere innebar KU forskriften at utredningen skulle baseres på eksisterende kunnskap, men etter siste revisjon av forskriften kritene heter det nå (§9, første ledd):

“Konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne. Der hvor slik kunnskap ikke foreligger om viktige forhold skal det i nødvendiggrad innhentes ny kunnskap.”

I veiledningsnotat av 16. oktober 2009 (Miljøverndepartementet, 2009c) fremgår det klart at det både kan og skal kunne stilles krav om innhenting av ny kunnskap dersom dette er relevant. Dette balanseres noe ved at det i samme veileder heter at:

“Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og omfang”.

Det gis imidlertid ikke noen nærmere presisering av hva det i praksis vil innebære og dermed gis grunnlag for skjønnsmessige vurdering og varierende utredningskrav.

I utredningen skal det videre redegjøres for hva som kan gjøres for å tilpasse tiltaket til omgivelsene og for å avbøte skader eller ulemper, samt hvilke undersøkelser og tiltak som kan gjøres for å overvåke og klargjøre faktiske virkninger av omsøkt virksomhet.

Hvis fylkeskommunene under arbeidet med fastsettelse av utredningsprogrammet mener at tiltaket kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, f.eks. i forhold til rødlistarter⁸, skal programmet sendes til Miljøverndepartementet før endelig fastsetting. Miljøverndepartementet har så en frist på 2 uker til å gi beskjed om de vil gi merknader til programmet. (KU forskriften § 8 første ledd).

2.3.8 Utarbeidelse av søknad og konsekvensutredning

Søknad med konsekvensutredning skal normalt utgjøre et samlet dokument. Ansvaret for utformingen av både akvakultursøknaden og selve konsekvensutredningen er tillagt akvakulturer- tiltakshaver. Utarbeidelse av utredningene skjer i all hovedsak ved at det engasjeres rådgivere med relevant fagkompetanse. I utredningskravene er det for øvrig ikke uvanlig at ansvarlig myndighet legger visse føringer på valg av fagkompetanse, med hensyn til at det skal være fristilte og om nødvendige kunne dokumentere relevant kompetanse.

2.3.9 Høring av lokalitetssøknad med konsekvensutredning

Når Fylkeskommunen mottar utarbeidet konsekvensutredning sendes den i lag med søknaden til høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn. Det skal da gis en frist på minst seks uker til å komme med eventuelle merknader.

Fylkeskommunen skal også sørge for at relevante bakgrunnsdokumenter og utredninger er lette tilgjengelig, også så lang som mulig også tilgjengelig på internett.

2.3.10 Tilleggsutredninger

På bakgrunn av konsekvensutredningen og høringen skal så Fylkeskommunen (i henhold til KU-forskriften § 11) ta stilling til om det er behov for tilleggsutredninger eller ytterligere dokumentasjon om bestemte forhold. Når eventuelle tilleggsutredningene foreligger, skal den sendes på høring til de som eventuelt hadde gitt uttalelse om dette. Det skal da gis frist til å komme med uttalelse som ikke er mindre enn 2 uker.

2.3.11 Vedtak på lokalitetssøknad

Ved sluttbehandlingen av lokalitetssøknaden skal Fylkeskommunen ta hensyn til konsekvensutredningen og uttalelsene til den (jf. både laksetildelingsforskriften § 30 og KU-forskriftens § 12).

Fylkeskommunen kan så med hjemmel i akvakulturloven, sette eventuelle vilkår for en tillatelse, med sikte på å begrense avbøte og begrense vesentlige negative virkninger av

⁸ Norske arter som er omfattet av Bern- og Bonnkonvensjonens lister.

tiltaket. Fylkeskommunen kan også pålegge akvakulturer å etablere miljøoppfølgingsprogram med sikte på eventuelle undersøkelser og tiltak for virksomheten.

2.3.12 KU når effektene av flere lokaliteter akkumuleres over større arealer og naturområder

Både fiskehelse, velferdsparametere og miljøet setter grenser for hva som kan tolereres i forbindelse med en akvakultursøkning. Det blir en balansegang mellom miljøpåvirkning og bæreevne. Grensen for når dette skjer beror på en rekke parametere, hvorav enkelte helt eller delvis ligger utenfor akvakulturers innflytelse. De forhold man ikke fullt ut kontrollerer bør i særlig grad belyses og vurderes i en KU. Lokalitetens egnethet og områdets generelle helse- og miljømessige status vil her være helt sentralt.

Bæreevnen på en lokalitet, eller i forhold til et større fjordsystem, kan sies å være overskredet i det øyeblikk påvirkningen av én eller flere parametere ikke kan tolereres. Selv en liten MTB økning under innslagspunktet på 3600 MTB vil, under marginale forhold, kunne utgjøre en uakseptabel risiko for omkringliggende miljø, og i noen tilfeller også miljøet ved andre oppdrettsanlegg i området. Forvaltningen kan som nevnt også kreve KU ved søknader under 3600 MTB og har også et vist handlingsrom til å vektlegge akkumulerte effekter for større områder. Hvordan slike forhold skal vurderes, vil bero på en skjønnsmessig vurdering av KU-forskriften § 4 og forholdene omkring og ved lokaliteten i det enkelte tilfelle. Det innebærer at det vil kunne være vanskelig å fastsette noen spesifikk grenseverdier, noe som kan medføre forskjellsbehandling.

2.4 Planarbeid og konsekvensutredning⁹⁾

For akvakulturnæringen har KU-regimet primært hatt relevans på tiltaksnivå i forbindelse med konkrete lokalitetssøknader, men KU forskriften i kombinasjon med PBL innebærer at KU regimet også har relevans for akvakulturnæringen indirekte gjennom KU kravene som gjelder for offentlig planlegging av sjøarealene.

Ved implementeringen av EU plandirektiv (European-Parlament, 2001) og KU forskriften fra 1.april 2005 ble KU-regelverket utvidet til også gjelde visse typer planer etter pbl. I samme forskriften (§ 2) fremgikk det at både fylkesdelsplaner, kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner, der det var avsatt områder for "utbygging", var KU-pliktig (jf.§ 2.). Begrepet "utbygging" ble i samme paragraf knyttet til datidens PBL (§ 20-4 nr. 5) som også omfattet akvakultur. I (Stokke, Hanssen, & Hovik, 2006) vises det til at det var etablert en enighet mellom fiskeri- og miljøforvaltningen om ikke å definere akvakultur som "utbygging" i slik plansammenheng, og følgelig ikke var KU-pliktig. Det har ikke vært mulig å undersøke realitetene, bakgrunn og eventuelle betydningen av det innenfor våre rammer. Uansett er det åpenbart at akvakultur skal omfattes av begrepet, noe som også fremkommer klart av både høringsnotatet (Miljøverndepartementet, 2009a) i forbindelse med den nye KU – forskriften hvor det heter:

9 (Jf. Forskrift om konsekvensutredninger - planlegging etter plan- og bygningsloven (2006))
[/http://www.dirnat.no/content/500041054/Konsekvensutredninger-og-kommunal-planlegging](http://www.dirnat.no/content/500041054/Konsekvensutredninger-og-kommunal-planlegging)

«Mht hva som forstås med utbyggingsformål etter bokstav c og d legges følgende arealformål til grunn, jf. pbl § 11-7:

- *Nr. 1 Bebyggelse og anlegg. Med alle underformål.*
- *Nr. 2 Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur. Med alle underformål.*
- *Nr. 4 Forsvaret. Med alle underformål.*
- *Nr. 5 Underformål: Spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsformål.*
- *Nr. 6 Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner. Med underformål farleder og akvakultur. (vår understreking) »*

Det samme fremkommer også av Miljøverndepartementets veiledningsnotat (2009c) til den nye KU forskriften. Vi har også fått bekreftet av MD (Avdeling for regional planlegging/miljøutredningsseksjonen) at KU-bestemmelsene skal anvendes for ovennevnte planlegging, der områder i sjø avsettes til akvakultur. Når plan og bygningsloven også har gyldighet til 1nm utenfor grunnlinjen er det klart at KU regimet også vil ha betydning for planlegging av områder for akvakultur i kystsonen i tråd med PBL.

Ved siste revisjon av KU forskriften og PBL ble det langt tettere kobling mellom KU-regelverket og planlegging etter pbl. Dette fremgår hovedsakelig av rammebestemmelsene i PBL § 4-1 (om planprogrammet) og § 4-2 (om planbeskrivelse og KU). Det er også et eget kapittel (kap.14) med bestemmelser om KU for planer og tiltak etter annet lovverk. KU-prosessen slås sammen slik at den inngår som en integrert del av planprosessen, som varierer for de ulike plantypene. Det innebærer et komplekst bilde av hvordan ulike typer planer kan få implikasjoner for både selve planarbeidet og allokering av arealressursene til akvakultur og andre interesser i kystsonen. Basert på våre tilbakemeldinger fra både akvakulturnæringen og forvaltningen fremstår KU-kravet for planleggingen av areal til akvakultur i hovedsak som noe helt nytt. Det er ikke heller noe i vårt bakgrunnsmateriale (veiledere, retningslinjer, litteratur ol.) som utdyper koblingene mellom KU-krav og planlegging av akvakulturområder spesifikt. I tråd med dette forprosjektets formål og rammer vil vi her måtte avgrense dette temaet til mer generelle prinsipper og føringer for KU-krav og planlegging.

Skillet mellom forhold som alltid skal konsekvensutredes og som skal vurderes nærmere i forhold til kriteriene i Ku forskriftens § 4 gjelder også ved planlegging.

I henhold til KU forskriften (§ 2) skal følgende planer alltid konsekvensutredes:

- Regionale planer med retningslinjer eller rammer for utbygging.
- Kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner med områder for utbyggingsformål.
- Reguleringsplaner som inneholder eller legger til rette for Vedlegg I – tiltak.
- Områdereguleringer som innebærer utlegging av nye områder til utbyggingsformål.

Planer hvor det skal foretas en nærmere vurdering av behovet for KU (etter kriteriene i KU-forskriftens § 4) er:

- Reguleringsplaner for tiltak nevnt i vedlegg II til KU-forskriften.
- Områdereguleringer som innebærer andre vesentlige endringer av kommuneplanen.
- Detaljreguleringer som avviker fra kommuneplan eller områderegulering.

Regelverket innebærer imidlertid noen unntak for KU i plansammenheng, fundamentert på at tiltak som er utredet på et overordnet plannivå ikke skal utredes på nytt og at det skal lønne seg å planlegge i samsvar med overordnet plan. Det innebærer unntak for:

- Reguleringsplaner for vedlegg I-tiltak der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i kommuneplan eller kommunedelplan og der reguleringsplanen er i samsvar med slik plan.
- Reguleringsplaner for vedlegg II-tiltak der konsekvensene av det konkrete tiltaket er tilfredsstillende utredet på overordnet plannivå og der reguleringsplanen er i samsvar med overordnet plan.
- Detaljreguleringer som er i samsvar med områdereguleringer behandlet etter forskriften.

Med, nevnte unntak og føringer på utbygging, skal det altså alltid foretas en KU ved utarbeidelse av nye regionale planer, kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner, som inkluderer avsetning av områder til akvakulturformål.



Figur 5 Krav til konsekvensutredninger ved planlegging etter plan- og bygningsloven

I henhold til PBL (§ 12-2 tredje ledd) skal også områdereguleringer som innebærer vesentlige endringer av vedtatt kommuneplan konsekvensutredes. Det fremgår også av PBL (§ 12-3) at detaljreguleringer som innebærer vesentlig avvik fra kommuneplanens arealdel eller foreliggende områdereguleringer skal konsekvensutredes. I veiledningsnotatet til ny forskrift om KU (Miljøverndepartementet, 2009c) vises det til at det er avgjørende for eventuelle KU- krav hvorvidt avviket medfører at konsekvensene antas å bli vesentlig.

For regionale planer, kommuneplanens arealdel og områderegulering med lav detaljeringsgrad vil det særlig være virkningene av foreslåtte utbyggingsstrategier og av de samlede virkningene av planens arealendringer som vil måtte utredes. Det må likevel også vurderes konsekvenser for enkeltområder. Grad og omfang av vurdering av enkeltområder vil være avhengig av forhold som størrelse, konfliktnivå og omfanget av virkninger. I den gradreguleringsplaner (detaljregulering) vil få anvendelse for akvakulturnæringen vil fokuset i konsekvensutredning måtte være på virkningene av det konkrete utbyggingstiltaket (men det er likevel planene som helhet som skal konsekvensutredes).

I konsekvensutredningen vil være sentralt å utrede relevante og realistiske alternativer. Hvilke alternativer som skal utredes, og på hvilket nivå, skal fastsettes gjennom planprogrammet. I Miljøverndepartementets rundskriv i forbindelse med ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet, 2009b) vises det til at et normalt bør være et prinsipp at spørsmål om alternativ lokalisering hører hjemme på oversiktsplannivå, mens alternativvurderinger på detaljplannivå oftest dreies seg om alternative tiltak for utforming eller avbøtende tiltak for å redusere eventuelle ulemper. For eventuelle reguleringsplaner i strid med oversiktsplan kan det imidlertid være mer aktuelt å stille krav om utredning av alternativ lokalisering.

Behandlingen av konsekvensutredningen foregår i all hovedsak etter samme struktur som ved krav om KU i forbindelse med tiltak (jf. beskrivelse i kapittel 2.3). I og med at Ku prosessene er helt integrert i selve planprosessen er det imidlertid noen mindre variasjoner i forhold til hvilke type planer det dreier seg om. I Figur 6 presenteres en oversikt over en generell behandling av planprosesser som inkluderer KU.



Figur 6 Konsekvensutredninger i forbindelse med planprosesser etter PBL

2.5 Annet relevant regelverk

2.5.1 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven (LOV-2009-06-19_100) forvaltes av Miljøverndepartementet og har som formål å sikre bærekraftig bruk av naturen. Loven inneholder flere miljørettslige prinsipper som har relevans for konsekvensutredningsregimet i akvakulturnæringen. Dette gjelder både i forhold til lokalitetsklaringer og ved avsetning av areal til akvakultur i forbindelse med planlegging etter PBL.

Et vesentlig fundament i loven er kravet om kunnskapsgrunnlaget før det tas beslutninger som gjelder naturmangfoldet. I henhold til loven (§ 8 første ledd) skal slike beslutninger, «så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger». Gitt akvakulturnæringens interaksjon med naturmiljøet er det åpenbart at dette kravet vil ha stor relevans for akvakulturnæringen, både i forbindelse med ordinær saksbehandling og forvaltning, men også i forbindelse med utredningskrav i forbindelse med eventuelle konsekvensutredninger.

I samme paragraf (§ 8 første ledd) vies det til at kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Det er likevel åpenbart at prinsippet utvider forvaltningens myndighet til å forlange at eventuelle konsekvensene av akvakultur i forhold til naturmiljøet skal utredes i forkant av beslutninger om lokaliteter eller arealplaner.

Lovens ordlyd «så langt det er rimelig å bygge på vitenskapelig kunnskap» er ikke entydig og kunnskapsgrunnlaget om akvakulturnæringens påvirkning på det naturmangfoldet er ofte begrenset og divergerende. Det vil dermed være rom for usikkerhet og ulik oppfatning om sannsynlighet og konsekvens som følge av etablering av akvakulturanlegg.

Dersom det er usikkerhet om eventuelle virkninger på naturmiljøet skal føre-var prinsippet (§ 9) legges til grunn. Prinsippet legger til grunn at det skal tas «sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet», og hvis det er risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å fatte vedtak.

Føre-var prinsippet skal vektlegges mer desto mer usikkerhet det er om virkningen av beslutningene, og desto mindre vekt får prinsippet jo mer sikker kunnskap man har om virkningene på naturmangfoldet.

Prinsippet, er det samme som er lagt til grunn for konsekvensutredningsforskriften og innebærer at myndighetene kan legge til grunn at det er risiko for alvorlig eller irreversibel skade, uten at risikoen må bevises ytterligere. I praksis snues dermed bevisbyrden mot tiltakshaver og planlegger.

I forhold til vurdering og krav om konsekvensutredninger ved eventuelle akkumulert effekt av flere akvakulturlokaliteter eller i forbindelse med planlegging og avsetting av akvakulturareal i samme område er det også verd å ha med seg naturmangfoldlovens prinsipp om økosystemtilnærming (§ 10.) Prinsippet innebærer at plan og tildelingsmyndighetene ikke bare skal vurdere miljøpåvirkningen fra akvakulturlokaliteter isolert sett, men også hvorvidt den samlede belastningen på miljøet overstiger områdets tålegrense. Myndighetene skal da også i henhold til naturmangfoldloven vurdere hvilke undersøkelser som det er nødvendig for å avklare eventuell akkumulert effekt på i et større økologisk område.

Naturmangfoldloven har åpenbare prinsippkligheter med KU-forskriften og kan også antas å bidra til en skjerpelse av KU-regimet for akvakulturnæringen. Samtidig gir loven forvaltningen utvidet myndighet til å kreve at oppdretterne, i forbindelse med lokalitetssøknader, må legge frem ytterligere fagutredninger for avgrensede naturfaglige problemstillinger. Dermed kan forvaltningen sikre seg et bedre kunnskaps- og beslutningsgrunnlag, uten at det nødvendigvis innebærer krav om en fullstendig KU med tilhørende prosessuelle implikasjoner. Hvordan dette skal kunne balanseres mot hverandre på en hensiktsmessig måte gjenstår å se. Det er både et nytt regelverk som i relativt liten grad synes å ha vært benyttet på denne måten, samtidig foreligger det ikke heller oppdaterte veiledere for saksbehandling, hverken i forhold til naturmangfoldloven eller KU forskriften.

2.5.2 Vannforskriften

Vannforskriften (FOR-2006-12-15-1446) er i praksis Norges implementering av EUs Vannrammedirektiv (European-Commission, 2000). Formålet med forskriften er å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vassdrag, grunnvann og kystvann. Forvaltningen skal også være samordnet på tvers av sektorer, være kunnskapsbasert og tilrettelagt for bred medvirkning.

Norge er delt inn i 16 nasjonale vannregioner og 5 grenseoverskridende med Sverige og Finland. For hver region skal det på regionalt nivå utarbeides en forvaltningsplan for vannressursene. Ansvar for dette er tillagt fylkeskommunene med fylkesmennenes miljøvern avdelinger som faginstans.

Forvaltningsplanene skal utarbeides med bakgrunn i kartlegging og klassifisering av vannressursene, ut fra økologiske og kjemiske forhold, og dets tilstand og trusler. Klassifiseringen gjøres i forhold til betegnelsene «svært god, god og moderat». Forvaltningsplanen skal ha konkrete og målbare miljømål, og skal omfatte et overvåkingsprogram. Planene skal også inneholde et tiltaksprogram, med utgangspunktet i at vannressurser som har dårlig tilstand skal forvaltes med sikte på forbedring til god tilstand, og at områder med svært god tilstand skal unngå forringelse.

Vannforskriften har på samme måte som både naturmangfoldloven og KU-forskriften også en økosystemtilnærming og vektlegging på dokumentasjons og kunnskapsgrunnlag. Det legges eksempelvis klare føringer på at forvaltningen av vann skal være helhetlig hvor kystvannet skal sees på i sammenheng med både ferskvannsressursene og eventuelle påvirkninger fra ferskvannsavrenning fra land. Det samme gjelder i forhold til langtransporterte påvirkninger fra både hav og luft. Følgelig vil den samlede påvirkningen i et område få betydning for forvaltningen av vannressursene. Det legges også til grunn relativt omfattende kunnskapsinnhenting både i forbindelse med utarbeidelse av forvaltningsplanene, men også i forbindelse med overvåkingsprogrammene.

Med akvakulturnæringens plassering i vannmiljøet vil vannforskriften og forvaltningsplanene få betydning for næringen. Dette antas å gjelde både i forhold til lokalitetsklareringer og ved avsetting av næringsareal til akvakultur ved arealplanlegging i kystsonen.

Utslipp fra akvakulturnæringen vil nødvendigvis påvirke omgivelsene. Omfanget av påvirkningen og hvorvidt utlippene vil utgjøre et problem vil avgjøres av resipientkapasitet og samlet akvakulturproduksjon et område. For oppdrettsnæringen innebærer forskriften at dersom omsøkt akvakultur virksomhet har potensiale for å forringe tilstanden i en vannforekomst må det, så må det dokumenteres at tilstanden før tiltaket er i klassen *svært god*, og videre må det godtgjøres at utslippet ikke kan føre tilstanden ned i klassen *moderat* eller dårligere. Konkret har dette blant annet avspeilet seg i at f.eks. Fylkesmannen i Finnmark (2011) stiller generelle krav, til akvakulturnæringen, om utvidede resipientundersøkelser (såkalte MOM-C undersøkelser i henhold til NS 9410 med tilhørende målinger av diversitetsindekser for bunnfauna) ved:

- Store utslipp (MTB større enn 3600 tonn)

- Sårbare resipienter/vannforekomster (eksempelvis terskelfjorder)
- Utslipp til vannforekomster med flere belastningskilder, herunder:
 - o Andre oppdrettsanlegg
 - o Andre organiske utslipp
 - o Andre påvirkninger på bunnfauna

Krav om denne type tilleggsutredninger varierer mellom ulike fylker, men det er åpenbart at vannforskriften vil medføre skjerpede dokumentasjonskrav til akvakulturnæringen.

I de første vannforvaltingsplanene som ble godkjent i 2010, ble ikke påvirkningsfaktorer fra akvakultur, slik som rømt oppdrettslaks og lakselus inkludert i karakteriseringen. I neste planperiode skal derimot alle vesentlige påvirkninger, inkludert lakselus og rømt oppdrettsfisk, tas med i karakteriseringen og dermed vurdert i tiltaksprogrammene (Gullestad, 2011). Det kan dermed også forventes at det, med henvisning til vannforskriften, vil bli stilt skjerpede krav til dokumentasjon av akvakulturnæringens potensielle innvirkning på villfisk.

3 Konsekvensutredning i praksis

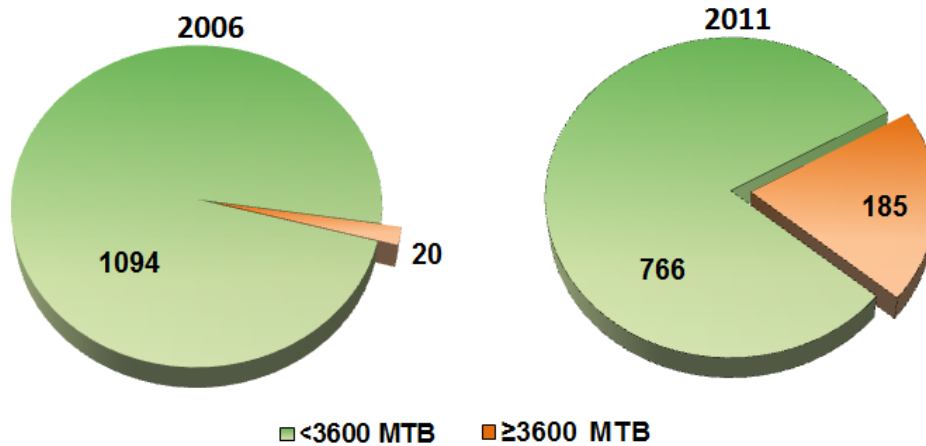
3.1 Innledning

Da akvakulturanlegg ble tatt inn i KU forskriften i 1997, omfattet det bare søknader om utvidelse eller nyetablering konsesjonsvolum som i seg selv var på 48.000 m³ eller mer (tilvarende 3120 MTB med dagens konsesjonsbegrensning). Oppdretterne kunne da unngå å tangere innslagspunktet, ved gjentatte søknader som hver for seg lå under innslagspunktet, selv om det over tid innebar lokalitetstørrelser på 48 000 m³ eller mer. Med denne regelen, som varte fram til april 2005, ble det ikke utført noen konsekvensutredninger for matfiskanlegg. Direktoratet for naturforvaltning (2006) viser for øvrig til at Fylkesmennene, med det regimet ikke heller så det hensiktsmessig å be om KU, selv om de mente at det hadde vært ønskelig for den miljøfaglige vurderingen. Det er ikke tilgjengelig oversikt om hvorvidt oppdrettssøknader, under det regelverket, ble vurdert i forhold til KU forskriftens § 4. Opplysninger fra våre informanter tilsier imidlertid at det neppe har vært gjennomført.

At KU regimet før regelendringen i 2005 ikke ser ut til å ha hatt vært nevneverdig anvendelse, må også sees i sammenheng med forholdet mellom innslagspunkt og anleggstørrelser. Ved innføringen av KU bestemmelser for akvakultur i 1996 var innslagspunktet på 48 000 m³, langt høyere enn normalstørrelsen på datidens anlegg, og ved utgangen av dette regelverket i 2005 var det til sammen i underkant av 20 lokaliteter (av i alt ca. 1100 lakselokaliteter) som hadde samlet størrelse på 48 000 m³.

Ved revisjon av forskriften gjort gjeldene fra 1. april 2005 ble det tilstrekkelig at samlet størrelse på lokalitetene tangerte et innslagspunkt på 3600 MTB. Etter det har det vært en betydelig produksjonsvekst i næringen, som ble konsentrert til færre og større lokaliteter. Pr oktober 2011 er det i alt 185 (av 951) lakselokaliteter som tangerer innslagspunktet på 3600 MTB, jf. Figur . Det foreligger ikke noen samlet oversikt over omsøkt lokalitetsstørrelse i dag, men flere saksbehandlere opplyser at dagens søknader i hovedsak gjelder lokaliteter på 3600 MTB eller mer. Dermed er regelverkets definisjon av «*større akvakulturanlegg*» i ferd med å bli det normale.

Oppdrettslokaliteter for laks og ørret Antall over og under 3600 mtb



Figur 7 Antall oppdrettslokaliteter i forhold til Ku forskriftens innslagspunkt på 3600 mtb. (Data kilde: Fiskeridirektoratet)

For de 185 lakselokalitetene, som tangerer innslagspunktet for KU, er det hittil utført tre konsekvensutredninger, samt en for et torskeoppdrett. Disse vil gjennomgås nedenfor. I tillegg til disse sakene er det klart at en lang rekke søknader er vurdert i forhold til behovet for KU. Dette finnes det ikke noe oversikt over og dette, og det er uklart hvordan dette praktiseres og hvilken betydning det har. Basert på våre opplysninger, ser det ut til å praktiseres ulikt, og vi kjenner til at det i sektorforvaltningen har vært helt ulike oppfattingen om behovet for konsekvensutredninger. Vi vet også at oppdrettere har trukket eller justert søknader etter at det har vært varslet krav om KU. Noen aktører velger også strategiske tilpasninger av lokalitetsstørrelse og plasseringer for å unngå krav om KU. Omfang og betydningen av dette er ukjent.

Kravet til KU i forbindelse med avsetting av områder til akvakultur ved arealplanlegging virker å være lite kjent, både blant forvaltere og næringsaktører. Det er ikke tilgjengelig oversikt om og hvordan dette KU kravet har vært praktisert. Vårt bakgrunnsmateriale tilsier imidlertid ikke at det har vært utført KUs som grunnlag for vedtak om å avsette områder til akvakultur.

3.2 Case Salmar Nord AS - Troms

Senja Sjøfarm AS som senere ble kjøpt av Salmar Nord AS, leverte søknad 10.07.2007 til Fiskeridirektoratet om utvidelse på lokalitet Skogshamn, i Dyrøy kommune fra 3.600 MTB til 5280 MTB. Området er Solbergfjorden i Troms. Fylkesmannen krevde etter KU-forskriften § 4 b, krav om konsekvensutredning ut fra at grensen på 3600 MTB var overskredet. Fiskeridirektoratet region Troms fremsatte i brev av 03.01. 2008 krav om KU på lokaliteten Skogshamn. I løpet 2008 ble flere av lokalitetene til Salmar Nord AS rammet av den svært smittsomme fiskesykdommen ILA i Astafjorden og ønsket å etablere ny lokalitet utenfor området. Valget falt på Kvitfloget som er et område avsatt til akvakultur av Tranøy kommune. Det er ca. 8 km mellom lokalitetene. Fylkesmannen fremsatte krav til KU også på lokaliteten Kvitfloget, selv om denne ikke oversteg den "anbefalte" grensen som er større

akvakulturanlegg over 3600 MTB. Begrunnelsen for å kreve KU på Kvitfloget, var at lokaliteten lå nærmere vassdraget Laukhella-Lakselva enn andre lokaliteter i Solbergfjorden. Etter dialog mellom Fiskeridirektoratet region Troms, Fylkesmannen i Troms og Salmar Nord AS ble det avklart at man utformet en KU som ivaretok utvidelse av lokalitet Skogshamn og ny permanent drift på Kvitfloget.

3.2.1 Utredningsprogrammet

Det er tiltakshaver som er ansvarlig for å fremme et forslag til utredningsprogram. For å sikre en god prosess sendes utredningsforslaget på høring til ulike parter som kan ha interesse av tiltaket.

Tiltakshavers forslag til utredningsprogram, basert på uttalelser fra Fylkesmannens miljøvernavdeling i Troms ble fremmet, og basert på Salmar Nord AS sitt forslag til utredningsprogram, samt innspill under høringen, fastsatte Fiskeridirektoratet region Troms (brev av 23.02.2009) at utredningen for begge lokalitetene skulle belyse problemstillinger knyttet til ville anadrome og ville marine fiskebestander etter følgende hovedpunkter:

3.2.2 Problemstillinger knyttet til ville anadrome fiskebestander¹⁰

- Utredningen skal kartlegge og beskrive status for bestandene av anadrom fisk i lokale vassdrag.
- Utredningen skal kartlegge utsett av smolt i området Tranøyfjorden, Solbergfjorden og Dyrøysundet.
- Utredningen skal kartlegge og vurdere smittepress mht. lakselus og skottelus i forhold til utvandrende laksesmolt, samt sjørørret og sjørøye som oppholder seg i området, og vurdere fare for og evt. omfang av negative bestandseffekter som følge av dette på kort og lang sikt.
- Utredningen skal kartlegge og vurdere fare for andre fiske sykdommer/parasitter som kan ha negativ innvirkning på anadrome fiskebestander.
- Utredningen skal kartlegge og vurdere rømmingsfare og konsekvenser av eventuell rømming for anadrome bestander på kort og lang sikt.

3.2.3 Problemstillinger knyttet til ville marine fiskebestander

For å ivareta hensynet til kommersielle marine fiskearter og biologisk mangfold i influensområdet, ber en om at utredningen kartlegger og belyser ulike sider ved det omsøkte tiltaket relatert til dette:

- Utredningen må kartlegge de viktigste fiskeområdene for de arter som er av viktighet for lokale fiskerier i området, og kartlegge gyte- og oppvekstområder for torsk, hyse, sei, uer og kveite.

¹⁰ Punktene a) til e) inneholder flere underpunkt

- Utredningen må belyse hvilke konsekvenser omsøkte etablering vil kunne få for fiskeriene i influensområdet (næringsfiske, fritidsfiske, turistfiske).
- Utredningen skal foreslå avbøtende tiltak for å avdempe eventuelle negative konsekvenser for ulike lokale fiskerier.
- Utredningen skal vurdere eventuelle effekter av omsøkte etablering på gyting og gytevandring hos torsk i området.
- Utredningen skal foreslå avbøtende tiltak for å avdempe eventuelle negative konsekvenser for gyting i lokale bestander av torsk. Til orientering er Fiskeridirektoratet region Troms i gang med kartlegging av gyte- og oppvekstområder for marine fiskebestander i Troms. Kartleggingen skjer ved registrering av erfaringskunnskap hos fiskere som er brukere av området. Kartlegging av Solbergfjordområdet og Dyrøysundet ble gjort høsten 2008, og dataene vil bli kvalitetssikret i 2009.

3.2.4 Nærmere undersøkelser og forslag til miljøoppfølgingsprogram

- Utredningen skal vurdere, og eventuelt foreslå, behovet for tilleggsundersøkelser som må gjøres før en tillatelse til akvakultur som omsøkt blir gitt.
- Utredningen skal videre vurdere behovet for, og eventuelt foreslå, et miljøoppfølgingsprogram med sikte på å overvåke og klargjøre de faktiske virkninger av planen eller tiltaket.

3.2.5 Alternativ til omsøkte tiltak og framtidig produksjon i området

Salmar Nord AS har, etter sammenslåing av Senja Sjøfarm AS og Arctic Salmon AS, en total konsesjonsbiomasse på 15.300 tonn. Tradisjonelt har Senja Sjøfarm AS, med sine 11.700 tonn konsesjonsbiomasse, fordelt produksjonen mellom nordøstre del av Senja og Solbergfjorden, hvorav det meste har blitt produsert i Solbergfjorden.

Vi ber om at det i utredningen gjøres rede for hvordan Salmar Nord AS i framtida tenker å fordele produksjonen i fht. de lokaliteter de disponerer. Herunder hvilke lokaliteter som blir benyttet dersom omsøkte tillatelse gis og motsatt; hvilke alternativer som vurderes dersom det ikke gis tillatelse som omsøkt på Skogshamn og Kvitfloget.

3.2.6 Rapport – dokumentasjon på gjennomført konsekvensutredning

Rapporten ble skrevet av Aquakompetanse AS i Flatanger. Rapporten (Olsen, A. W og Kristiansen, M) er på 68 sider.

3.2.7 Rapportens Konklusjon

Rapportens hovedkonklusjon er at etablering av lokalitet ikke vil merbelaste området totalt sett. Konklusjonen er kortfattet og poengtert og gjengitt nedenfor:

"I forbindelse med oppdrettsvirksomhet er rømming av fisk og spredning av lakselus de to viktigste problemene lokale bestander av laksefisk kan bli påvirket av. SalMar Nord har fått en forbedret beredskap i forhold til rømming. Samtidig er lakselustrykket

i denne delen av landet betraktelig lavere enn lengre sør. En godkjenning av søknaden medfører heller ikke at mer fisk settes ut i området enn i dag. Opprettelse av generasjonsområder gjør sonebrakklegging mulig. Dette vil bidra positivt i forhold til opphopning og spredning av lakselus og smittsomme sykdommer. Vi kan ikke se at SalMar Nords søknad totalt sett medfører en større påvirkning på lokale fiskebestander enn det som er tilfelle i dag. Etter vår mening vil en godkjenning medføre lavere lusepress og mindre sannsynlighet for spredning av smittsomme sykdommer. Dette vil være en fordel for lokale bestander av anadrom fisk.”

3.2.8 Høring av rapporten

I henhold til plan & bygningsloven (pbl § 14-2,§10) skal søknad om tiltak med tilhørende konsekvensutredning ut på høring. I vår datainnsamling har søknaden med tilhørende konsekvensutredning fått hørings svar fra:

- Direktoratet for naturforvaltning (DN)
- Fylkesmannen i Troms (slutter seg til DN sitt syn og vedlegger DN sin høringsuttalelse)
- Fiskeridirektoratet region Troms
- Skatvik og omegn grunneierlag
- Skøelva Grunneierlag
- Dyrøy kommune

Direktoratet for Naturforvaltning (DN) ga i sitt hørings svar (DN, 2010) en relativt sterk kritikk av fakta, metode og konklusjoner på denne rapporten. Direktoratets konklusjon er følgende:

«Konklusjon:

DN kan ikke se at man med denne utredningen har fått et bedre beslutningsgrunnlag for å behandle saken.

Utredningen har etter DNs vurdering ikke besvart de forhold som skulle utredes på en tilfredsstillende måte. Den er metodisk svak og usystematisk både i framstilling og i analysedelen. Utredningen beskriver ikke konkret hva som endres med en etablering, og konklusjonene blir hengende i lufta som hypoteser mer enn begrunnende og konkrete vurderinger. Konsekvensene burde vært vurdert ut i fra fakta og erfaring ilagt en viss usikkerhet. Når dette ikke er gjort, og en tillegg har utelatt en del sentrale data, blir konklusjonene lite troverdige.

Konsekvensvurderingene av hver enkelt anadrom bestand mangler. I vurderingen av framtidig smoltutsett i området, som var en konkret problemstilling, opereres det med flere og motstridende tall. Særlig på disse to punktene mener DN at KU bør suppleres med et tillegg hvor de påpekte manglende data tas inn og analyser foretas.»

Fylkeskommunen fikk hørings svar på KU rapporten fra Skøelva grunneierlag (brev 30.04.2010) og Skatvik og omegn grunneierlag (brev 30.04.2010). Begge grunneierlagene

var kritisk til etablering av anleggene, og viste til svakheter i rapporten som de drøftet i sine høringssvar. **Skøelva grunneierlag** poengterte bl.a. følgende:

«En må stille spørsmål om det er en heldig utvikling at slike anlegg nå etableres stadig nærmere kjerneområder for anadrome vassdrag.

For oss i Skøelva er det i den forbindelse flere ting som bekymrer oss:

- Økning i mengden lakselus med risiko for skader på utvandrende postsmolt.
- Smittespredning til fjordsystemet og elv ved sykdomsutbrudd fra slike anlegg.
- Trussel og problemer som følge av rømming av oppdrettsfisk.

I Skøelva ønsker vi å gi uttrykk for at vi synes det er svært uheldig om det skulle tillates en ytterligere økning i både oppdrettslokaliteter som produksjonsvolum i Solbergfjorden. Vi går derfor imot dette. Skulle søknaden til Salmar Nord AS likevel bli innvilget og oppdrettsanlegg tillates så tett inntil et kjerneområde for anadrome laksefisk, mener vi at dette vil kreve en helt annen overvåkning i vassdraga enn hva vi har i dag. Er det å anse som urimelig å kunne kreve at oppdrettsnæringen er med på å finansiere og legge til rette for slikt. Vi snakker her også om rutiner og beredskap ved rømming, samt ressurs- og utstørsbehov for å kunne håndtere situasjoner ved rømming, både i liten og stor skala.»

Skatvik og omegn grunneierlag påpekte at det ikke forelå noen konkluderende analyse av hvilke konsekvenser økt biomasse ville ha på anadrome villfiskbestander i fjorden. Utredningen gir ikke gode svar på hva den samlede forurensing fra disse anlegg betyr for fjordens miljø, for fjordens bestander av kvitfisk og for fjordens biologiske mangfold.

Skatvik og omegn grunneierlag konkluderer generelt:

«Lokaliteten Kvitfloget er en del av Vangsviks nære fjordområde mot Skatvika. Gjennom generasjoner har området vært benyttet som sted for lokalt heimefiske, småbåttrafikk langs landet og som rekreasjonsområde i forbindelse med sjøen. Det har gitt tilgang til områder det er vanskelig å nå over land.

Slik det meget store oppdrettsanlegget fremstår nå, oppfattes det av mange som en hindring av tradisjonell utfoldelse i området. For mange sees det som et skjemmende, flytende industrianlegg som fra Vangsvik kan blokkere utsikten til fjordlandskapet.

Anlegget synes å kunne gi større uønskede belastninger på fjorden, og større ulemper for nærområdet enn det generer gevinst i form av lokale og regionale inntekter og arbeidsplasser. Vi stiller oss tvilende til nytten av å anbefale videre konsesjon på Kvitfloget.»

Fiskeridirektoratet Region Troms (brev, 30.04.2010) ga i sin høringsuttalelse vurderinger på de deler av konsekvensutredningen som angår ville marine fiskebestander. Det er i hovedsak to forhold som tas opp, tiltakets påvirkning på kommersielt fiske og interaksjon med marin villfisk, spesielt gyte- og oppvekstområder. Direktoratet henviser også i sitt høringssvar til en diskusjon hvor man fremhever at kunnskapsgrunnlaget for

hvordan anadrom laksefisk påvirker marin villfisk er svakt, men henviser videre til at erfaringskunnskap fra fiskere tilsier at man bør legge vekt på Naturmangfoldloven §8, om kunnskapsgrunnet for offentlige beslutninger som påvirker naturmangfoldet:

"Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet."

Om Naturmangfoldloven skal komme til anvendelse i denne saken er en juridisk diskusjon som ligger utenfor denne rapportens mål og rekkevidde. De fastsatte utredningsprogrammene ble fastsatt før etableringen av Naturmangfoldloven.

I sin oppsummering fremmer direktoratet disse synspunktene:

«Fiskeridirektoratet finner ikke at konsekvensutredningen er tilfredsstillende for lokaliteten Kvitfloget. Konsekvenser av omsøkte anlegg på lokaliteten på lokal bestand av kveite, lange og brosme, og dermed konsekvensen for fiskeriene i området, er ikke vurdert i utredningen.

Fiskeridirektoratet ber om at konsekvenser av omsøkte etablering på lokale bestander av kveite, lange og brosme, vurderes av personell med relevant kompetanse, eksempelvis Havforskningsinstituttet.»

I utgangspunktet skal utredningen baseres på kjent kunnskap jmf. §8 i forskrift om konsekvensutredninger av 2005 (Fastsatt KU program ble etablert før revidert KU forskrift av 2009 trådte i kraft). Havforskningsinstituttet utøver forskning og etablerer ny kunnskap. Det er derfor diskutert om sektormyndigheten Fiskeridirektoratet sitt forslag om å hente inn ny kunnskap, er innenfor utrednings- og KU forskriftens rammer.

Dyrøy kommune (epost 30.03.2010) var den eneste i høringsuttalelsene som positivt vurderte at den fremlagte utredningen, og sa seg enig i utredningens konklusjon. Kommunen konkluderte som følger:

«Vi slutter oss til den konklusjon som er gjort under sammendragene hvor det konkluderes med at SalMar Nords søknad totalt sett ikke medfører større påvirkning på lokale fiskebestander enn hva tilfellet er i dag. En eventuell godkjenning vil ifølge rapporten medføre lavere lusepress og mindre spredning av smittsomme sykdommer. En slik utvikling vil være gunstig for de lokale bestander av anadrome fisk.

En godkjenning av søknaden vil slik vi kan se, ikke medføre at mer fisk settes ut enn i dag. SalMar Nord har gjennom sin søknad om utvidelse av Skogshamn, og permanent tillatelse på Kvitfloget, en plan om å skape to adskilte generasjonsområder i Solbergfjorden. En slik plan kan ifølge utredninga bidra til å begrense sykdomsutbrudd og smittespredning. Alternativt vil for selskapet være å produsere fram fisk på flere lokaliteter og da mest i Solbergfjorden. En slik løsning vurderes i utredningen å være mer ugunstig sett i forhold til sykdommer mv.»

Fylkeskommunen fastsatte etter høringsfristen krav om **tilleggsutredning**.

3.3 CASE Marine Harvest Norway AS

Lokalitet Munkholmen, Tysvær kommune Rogaland.

Allerede i 2005 startet Marine Harvest Norway AS en søknadsprosess om utvidelse av lokaliteten Munkholmen i fra 3120 MTB til 4680 MTB, uten endring av selve anlegget. I denne prosessen ble det stilt krav om KU for tiltakshaver. Lokaliteten ligger i Ryfylkebassenget i Rogaland, hvor det på det tidspunkt forelå flere søknader som falt inn under vurdering om KU. Grieg Seafood AS og Marine Harvest Norway AS gikk i 2006 sammen om å lage en generell konsekvensutredning for Ryfylkebassenget. Denne utredningen ble ikke godkjent av forvaltningsmyndighetene (Fiskeridirektoratet), som grunnlag for beslutning etter søknad om tiltak. Utredningen er gjennomgått som case og veldokumentert av (Eidem 2009) i hennes masteroppgave ved Universitetet i Bergen. Hun påpeker flere svake elementer i utredningen, eg. manglende høringsprosess i henhold til KU forskriftens krav før fastsetting av utredningsprogram, dårlig kommunikasjon mellom utreder/tiltakshavere og forvaltningsmyndighetene, sammenblanding av utredning etter overordnet plan og utredning etter tiltak, samt manglende beskrivelser av alternativer i konsekvensutredningsrapporten. I utgangspunktet forventet utrederne at rapporten var dokumentasjon god nok i forhold til tiltak (enkellokalitet), men dette ble underkjent av Fiskeridirektoratet.

Fiskeridirektoratet Region Sør krevde vinteren 2008 konsekvensutredning for tiltaket på lokaliteten Munkholmen.

3.3.1 Utredningsprogrammets metode og struktur

Tilnærmingen til denne konsekvensutredningen er strukturert og følger Statens vegvesens håndbok 140 om konsekvensanalyser, (Statens Vegvesen, 2006). Denne gir ramme for struktur på rapporten. Johnsen & Staveland (2010, s. 2) fremhever at;

” en har valgt en ”standardisert” og systematisk tre trinns prosedyre for å gjøre analyser, konklusjoner og anbefalinger mer objektive, lettere å forstå og lettere og etterprøve i henhold til Statens vegvesens sin håndbok (2006)”

Rammen for denne konsekvensutredningen er definert til å være naturmiljø, naturressurser og samfunn. Dette er definert som *fagtema*, og hvor utredningskravene i fastsatt program er sortert under disse 3.

- Konsekvenser for naturmiljø
- Konsekvenser for naturressurser
- Konsekvenser for samfunn

I konsekvensutredninger skal normalt skilles mellom virkning av en anleggsfase og en driftsfase. Utreder konkluderer med at anleggsfasen er begrenset til en kort oppankringsprosess, og ser derfor bort fra denne. Virkningene er fokusert på anlegget i drift.

3.3.2 Metode

I Statens vegvesens håndbok 140 om konsekvensanalyser (2006) er vurdering og analyse av ikke-prissatte konsekvenser relatert til verdi, omfang og konsekvens.

- Med **verdi** menes en vurdering av hvor verdifullt et område eller miljø er.

- Med **omfang** menes en vurdering av hvilke endringer tiltaket antas å medføre for de ulike miljøene eller områdene, og graden av denne endringen.

- Med **konsekvens** menes en avveining mellom de fordeler og ulemper et definert tiltak vil medføre.

Handboken(Statens Vegvesen, 2006:136) beskriver metodikken for vurdering av konsekvensene av alternativene for et fagtema, inndelt i 7 trinn:

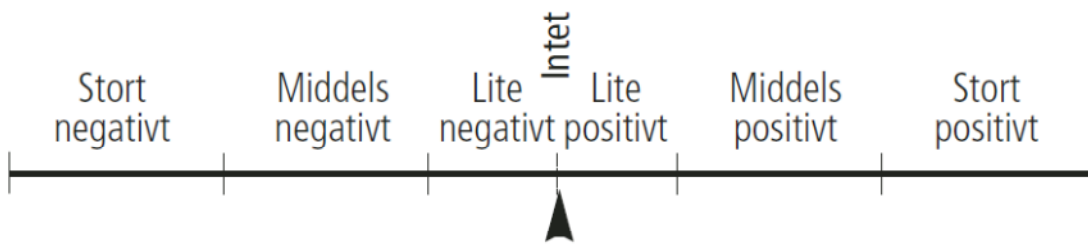
1. Planområdet deles inn i miljøer/områder. Størrelsen på miljøet/området er avhengig av fagtema, prosjektets kompleksitet og hva slags type område prosjektet går i gjennom.
2. På bakgrunn av innsamlede data gjøres en vurdering av **verdien** av et miljø/område. Verdien **fastsettes** på grunnlag av et sett kriterier som er gjengitt under de ulike delkapitlene for hvert fagtema. Verdivurderingen skal begrunnes av fagutreder.
3. Deretter gjøres en vurdering av **omfanget** av endringene et gitt vegtiltak vil medføre for det enkelte miljø/område. Omfanget fastsettes på grunnlag av et sett kriterier som er gjengitt under de ulike delkapitlene for hvert fagtema, og vurderes i forhold til alternativ 0 (se kapittel 4.3). Omfangsvurderingen skal begrunnes av fagutreder.
4. Konsekvensen for hvert miljø/område fastsettes ved å sammenholde miljøets eller områdets verdi med omfanget av tiltaket. Konsekvensen fastsettes ved bruk av konsekvensvifta i figur 6.5.
5. Det skal deretter gjøres en samlet vurdering for hvert alternativ. En veikorridor vil vanligvis gå gjennom flere miljøer/områder, og konsekvensen vil være ulik innenfor hvert miljø/område. Konsekvensene innenfor miljøene/områdene må sammenholdes, og det må gis en samlet vurdering for hele alternativet. Det må begrunnes hvordan man har kommet fram til den samlede vurderingen (for eksempel hvorfor enkelte miljøer/områder eventuelt er tillagt større vekt enn andre). På denne måten blir konsekvensvurderingene mer etterprøvbare.
6. For å tydeliggjøre hvilke alternativ som er best og dårligst for de ulike fagtemaene, skal fagutreder rangere de utredete alternativene innen sitt fagtema. Det beste alternativet rangeres som nummer 1. Rangeringen skal brukes til å tydeliggjøre forskjellen mellom alternativene, og spesielt alternativer som i utgangspunktet kan synes like, ved at de har fått lik konsekvens (for eksempel to alternativer med minus 2).

7. Det skal til slutt gjøres en samlet vurdering for de ikke-prissatte temaene sett under ett for på den måten å tydeliggjøre valget for beslutningstakeren. Hvordan dette gjøres, er nærmere omtalt i kapittel 7.

Alle vurderinger skal være relatert til alternativ 0.

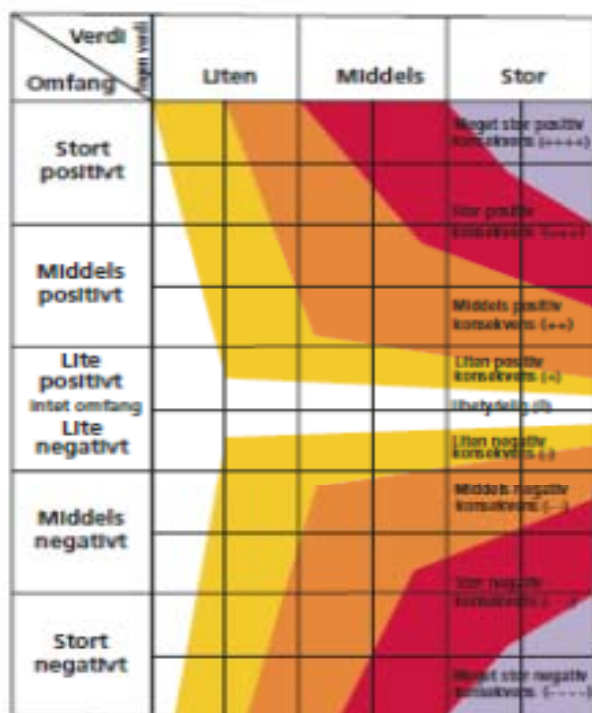
Verdi og omfang (virkning) angis i en måleskala som indikerer nivået for tiltaket. For verdi er skalaen 3 delt, med følgende angivelse; *liten – middels – stor*. Kriterium for vurdering finnes i Statens vegvesens håndbok 140 for konsekvensutredninger mens grunnlaget for verdisseting kan når tiltaket ligger i sjø, være kartlegging av marint biologisk mangfold (Direktoratet for naturforvaltning 2007). Verdifastsetting gjelder både naturmiljø og naturressurser.

Tiltakets omfang/virkning vurderes langs en glidende skala fra stor negativ til stor positiv. Vurderingene skal vises på en figur.



Figur 8 Skala for vurdering av omfang (Statens vegvesens håndbok 140 for konsekvensanalyser)

En samlet vurdering av verdi og omfang av tiltaket kan presenteres i en konsekvensvifte. Her kombineres verdi og omfang (virkning av tiltaket) basert på fagtemaene. En sammenligner tiltaket med basis i 0 – alternativet (ikke iverksetting av tiltaket).



Figur 9 Konsekvensvifte (Statens Vegvesen 2006:142)

3.3.3 KU rapporten – vurdering og diskusjon av konsekvenser

Rapporten fastslår at datagrunnlaget for lokaliteten som konsekvensutredningen er basert på klassifiseres som *god*, mens den foreliggende nasjonale kunnskap relatert til miljøpåvirkning av store akvakulturanlegg, fastslår utreder å være mellom "mangelfull" og "middels". Datagrunnlaget eller generell kunnskap om "naturtilstanden" og "dose-respons" for å kunne fastslå konkrete sammenhenger mellom belastning og virkning ut fra et ønske om kvantifisering, er ikke godt utviklet.

Utreder mener at en KU bør kunne antyde rammer for hva som anses å være akseptabel miljøbelastning, ut fra konkrete miljømål for ulike forhold. Utover EU sitt vanndirektiv ønske om "god økologisk status", er det ikke gode normer for ulike områder. Fakta innhenting og sammenstilling av kunnskap har ikke vært prioritert verken hos forvaltning eller næring.

Null- alternativet er i denne utredningen fortsatt drift innenfor godkjent maksimal tillatt biomasse(MTB) på 3120 tonn.

Utredningen fokuserer på følgende forhold:

Virkning på naturmiljø:

- Spredning av sykdomsfremkallende organismer – regionalt aspekt.
- Spredning av parasitter som lakselus – regionalt aspekt – med fokus på sjøaure og lus.
- Genetisk påvirkning på ville bestander av laksefisk fra rømming – nasjonalt aspekt.

- Organisk belastning – lokalt aspekt.
- Næringssaltbelastning - lokalt og regionalt aspekt på strandsone / sukkertare.
- Tilførsler av kjemikalier og farmaka - lokalt og regionalt aspekt.
- Annen økologisk påvirkning, f.eks. marin villfisk – lokalt aspekt.
- Virkning på naturressurser.
- Båndlegging av arealer med mulige interessekonflikter – oppankring og fiskeri-interesser.
- Virkning på samfunn.
- Annen akvakultur, nærhet – smittespredning.
- Fiskeriinteresser.
- Visuell dominans – konsekvens for landskapsvurdering.
- Mulig forurensning (fettfilm) av nærliggende friluftsområder.
- Friluftsliv og turisme.
- Farleder, ferdsel og oppankringsområder.
- Mulige nærhet til / konflikt med verneinteresser Samsvar med kommuneplan / dispensasjon søkes først.

Rapporten drøfter konkret og strukturert ulike aspekter under fagtemaene *naturmiljø, naturressurser og samfunn*. I tillegg vurderes virkning for planstatus og verneinteresser for 0-alternativet. De faglige vurderinger oppsummeres i tråd med anbefalt metode. (Johnsen & Staveland, 2010) presiserer følgende:

«Et utvidet anlegg vil ha stor variasjon i sin virkning på omgivelsene. Samlet sett vil overgang til et nytt anlegg med ringer kunne gi en betydelig positiv konsekvens for naturmiljø, siden belastning blir spredd på et mye større areal. Men samtidig vil en økning i mengde fisk gi grunnlag for en noe mindre men negativ endring i virkning på miljø. Men for samfunnsinteressene vil et betydelig større båndlagt område gi en større negativ konsekvens lokalt (tabell 2). Vurdert regionalt, vil en utvidelse ved Munkholmen bety tilsvarende reduksjon i produksjon andre steder, slik at virkningene i mange tilfeller vil være regionalt nøytrale.»

3.4 Case Tordenskjold Cod Farm AS

Tordenskjold Cod Farm AS driver torskeoppdrett og ønsket i 2006 å etablere 2 lokaliteter i Trondheimsfjorden. Søknad ble innsendt til Levanger kommune som var positiv til begge søknadene. I høringsprosessen kom mange innspill som etterlyste konsekvenser av

tiltakene. Tiltakshaver og Fiskeridirektoratet ble enige om at det skulle gjennomføres en konsekvensutredning for oppdrett av torsk på de to omsøkte lokalitetene. Utredningen ble to-delt, hvor en generell del (Winther et al. 2007a) ble utført for å utrede forhold som vil ha betydning for å drive oppdrett av torsk i Trondheimsfjorden samt vurdering av potensialet for torskeoppdrett i fjorden som helhet. Vi vil i vår gjennomgang se på utredningsprogrammet for tiltakene som er dokumentert i rapport (Winther et al. 2007b).

3.4.1 Utredningsprogrammet for omsøkte tiltak

Rapporten oppsummerer følgende utredningskrav for tiltaket som også er definert som oppdragets mandat:

Akvakultur av torsk og forholdet til villaks og sjørret i Trondheimsfjorden

Mandatet: «Utredningen skal vurdere om akvakultur av torsk i Trondheimsfjorden vil medføre et økt lusepress på utvandrende postsmolt og sjørret. Utredningen skal ta hensyn til hvordan de omsøkte anleggene er plassert i forhold til vandringsmønsteret til villaks og sjørret.»

Fiskeaktivitet (både næringsfiske, fritidsfiske og turistfiske)

Mandatet: «Utredningen skal belyse hvilke konsekvenser de omsøkte akvakulturanleggene vil kunne ha for fiskeaktiviteten i området (næringsfiske, fritidsfiske, turistfiske og elvefiske etter villaks).»

Virkninger av utslipp fra de to omsøkte lokalitetene

Mandat: «Utredningen skal belyse hvilke virkninger utslipp (fôrspill og feces) fra de to omsøkte akvakulturanleggene vil kunne få for bunntilstanden og vannmassene i indre Trondheimsfjord.»

Friluftsjinteresser

Mandat: «Utredningen skal belyse konsekvensene av de omsøkte akvakulturanleggene på friluftslivet i områdene rundt Djupvika og Hestøya.»

Forholdet til vernede områder og sjøfugl i Trondheimsfjorden

Mandat: «Utredningen skal beskrive status for de ulike verneområdene og IBA¹¹-området. Eventuelle forhold ved akvakulturvirksomheten som kan tenkes å påvirke verneformålet for de respektive områdene, samt eventuelle konsekvenser for IBA-området, skal belyses.»

Samferdsel og skipstrafikk

Mandat: «Utredningen skal belyse konsekvenser av de omsøkte akvakulturlokalitetene på dagens bruk av området i forbindelse med all båttrafikk.»

Kulturminner – marinarkeologi

Mandat: «Det må undersøkes om det er påvist marinarkeologiske kulturminner der akvakulturtillatelse for torsk er omsøkt.»

¹¹ Important Bird Area

I rapporten som omhandler den generelle delen av konsekvensutredningen, ble to forhold vurdert som gjelder mulige konsekvenser forbundet med å drive torskoppdrett i Trondheimsfjorden generelt. For to av disse temaene ber utredningsprogrammet om at mulige konsekvenser av de omsøkte lokalitetene blir utredet spesielt, konklusjonene fra disse er samlet i dette kapittelet.

Forholdet til villaks i Trondheimsfjorden

Mandatet:

«Utredningen skal vurdere om akvakultur av torsk i Trondheimsfjorden vil medføre et økt lusepress på utvandrende postsmolt og sjøørret. Utredningen skal ta hensyn til hvordan de omsøkte anleggene er plassert i forhold til vandringsmønsteret til villaks og sjøørret.»

3.4.2 KU rapportens konklusjon

Hovedkonklusjon i utredningen for de omsøkte lokalitetene i Trondheimsfjorden ble av utrederne vurdert som følger:

«Med de avbøtende tiltak som er forslått kan vi ikke se at det er nødvendig med ytterligere undersøkelser før en eventuell tillatelse til oppdrett av torsk på de omsøkte lokalitetene blir gitt. Produksjonen er av et slikt omfang og vil foregå på en slik måte (gitt at avbøtende tiltak følges opp), at virkningene på de felt vi her er bedt om å vurdere synes å være små.

Imidlertid bør det settes i gang arbeid for å fremskaffe grunnleggende kunnskap om forhold der kunnskapsgrunnlaget er svakt. Forholdene er påpekt i rapporten, og særlig vil vi peke på kunnskapen om interaksjonen mellom oppdrettet og vill fisk (laksefisk, torskefisk og andre arter). Denne kunnskapen bør fremskaffes før man eventuelt velger å øke torskproduksjonen i Trondheimsfjorden vesentlig.

På bakgrunn av vurderingene som er gjort har vi ikke funnet grunn til å foreslå undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre de faktiske virkningene av å drive oppdrett av torsk på de to omsøkte lokalitetene. Vi forutsetter at de rette forvaltningsorganer følger opp eventuelle krav eller pålegg som blir gitt tiltakshaver som følge av forslag som er framsatt i denne konsekvensutredningen.»

For delpunkt 8 – behandlet i utredningens generelle del er konklusjonen at Skottelus med liten sannsynlighet vil være et problem for utvandrende postsmolt og sjøørret. Normaltiltak iht. luseforskrift anses som tilstrekkelig. Avbøtende tiltak hvis utviklingen går i ugunstig retning, foreslås bedre luseovervåkning og vurdering på å sette en lavere grense enn forskriften setter i forhold til start av avlusning.

3.4.3 Fiskeridirektoratets vedtak

Tordenskjold Cod Farm AS fikk den 21. april midlertid tillatelse for tre år til å starte med akvakultur av torsk på to lokaliteter i Trondheimsfjorden av Fiskeridirektoratet Region Trøndelag, (Fiskeridirektoratet, 2008). Begge tillatelsene er i Levanger kommune, og hadde en maksimal biomassegrense på 2340 tonn.

Direktoratet skriver på sine hjemmesider¹² om prosessen:

Fiskeridirektoratet Region Trøndelag mottok søknadene i oktober 2006. Saksbehandlingsprosessen har blant annet omfattet en konsekvensutredning og to høringsrunder i tillegg til de vanlige miljøundersøkelsene, offentlig ettersyn og vurderinger som foretas ved behandling av alle andre søknader om akvakultur.

Ivaretar miljøhensyn

Fiskeridirektoratets regionkontor har mottatt mange innspill fra ulike hold gjennom hele prosessen. Tillatelsene bygger på helhetsvurderinger av opplysninger i søknadene, miljøundersøkelser, konsekvensutredning, innkomne merknader og føringene for akvakultur i nasjonale laksefjorder. Det er knyttet vilkår til tillatelsene som ivaretar naturverdiene i fjorden. Vilkårene skal blant annet hindre spredning av sykdom og parasitter i fjorden, samt forhindre innblanding av oppdrettet torsk i de ville torskestammene.

Både programmet for konsekvensutredningen og konsekvensutredningen har vært på høring hos en rekke myndighetsinstanser og interessegrupper. Alle relevante merknader er tatt hensyn til, og utrederne har svart på den bestillingen som ble gitt i utredningsprogrammet.

Vedtaket til Fiskeridirektoratet region Trøndelag ble anket både av lokale aktører, miljøorganisasjoner og forvaltning. Fiskeridirektoratet i Bergen omgjorde 16. februar vedtakene, og avslo lokalisering av torskeoppdrett i Trondheimsfjorden. (Lund, 2010) oppsummerer vedtaket;

Fiskeridirektoratet mente at lokalitetene ikke var "miljømessig forsvarlig", og brukte føre-var-prinsippet i begrunnelsen. Naturmangfoldloven var ikke trådt i kraft da vedtaket ble truffet. Fiskeridirektoratet vurderte først hvorvidt det var risiko for skade på naturmangfoldet i Trondheimsfjorden. Risiko er som tidligere nevnt sannsynlighet multiplisert med konsekvens. Fiskeridirektoratet mente bl.a. at risikoen for arvelig påvirkning på torskebestanden i Trondheimsfjorden var større enn normalt. Dette fordi dette er en terskelfjord slik at befruktete egg fra oppdrettstorsk kan bli fanget i fjordsystemet, men også fordi torsken i Trondheimsfjorden utgjør en egen bestand med særlig høy mangfoldsverdi. I tillegg var det risiko for negativ påvirkning på andre arter, og Trondheimsfjorden er et økosystem med et høyt og spesielt biologisk mangfold. Det var ikke sannsynlighetsovervekt for at torskeoppdrett ved de omsøkte lokalitetene ville skade det biologiske mangfoldet. Fiskeridirektoratet mente at det var reell risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet og brukte føre-var prinsippet. Mangel på kunnskap kunne ikke brukes som begrunnelse for å unnlate å treffe forvaltningstiltak. Det ble med andre ord stilt mindre krav til bevis enn ved alminnelige forvaltningsavgjørelser. Ved vurderingen av hvorvidt lokalitetsklareringen var "miljømessig forsvarlig", la Fiskeridirektoratet stor vekt på behovet for å forebygge mulige miljøskader. Siden det var risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, ville gjenopprettende tiltak i etterkant være vanskelige eller umulige. Fiskeridirektoratet la ikke vekt på muligheten for at tiltaket ikke ville skade miljøet, jf. føre-var-prinsippet. Oppdretter kan etablere lokaliteter for torskeoppdrett utenfor Trondheimsfjorden, og Fiskeridirektoratet vurderte den næringsmessige

¹²

<http://www.fiskeridir.no/akvakultur/aktuelt/2008/to-midlertidige-tillatelser-for-akvakultur-av-torsk-i-trondheimsfjorden>

begrensningen som mindre enn hensynet til å bevare de betydningsfulle naturverdiene, og konkluderte med at en lokalitetsklarerer ville ha “vesentlige negative effekter på miljøet”.

3.5 Konsekvensutredninger i andre næringer

Konsekvensutredninger for andre næringer ved utbygging/påvirkning i sjø er interessant som sammenligning, relatert til akvakultur. Vi vil i denne omgang ikke gå i detaljer på tiltak, men se mer overordnet på omfanget på konsekvensutredningene andre næringer erfarer, og om de er sammenlignbar med akvakultur.

Petroleumsindustrien har nærmest rutinemessig gjennomført regionale konsekvensutredninger¹³ (RKU) i forbindelse med utbygging på norsk kontinentalsokkel de siste 25 årene¹⁴, Tampenområdet 1995, Haltenbanken 1998, Nordsjøen 1999 og 2006, Norskehavet 2003. I rapporten Konsekvensutredning for Nordsjøen (1999) fastslås at:

«Hensikten med regionale konsekvensutredninger er primært å gi en bedre oversikt over konsekvensene av petroleumsaktiviteten på sokkelen enn det enkeltstående feltvise konsekvensutredninger gir. Den regionale konsekvensutredningen vil tjene som referansedokument for framtidige feltspesifikke konsekvensutredninger. Dette forventes å bety en forenkling og forbedring av utredningsarbeidet»

Det ble stilt store forventninger til at regionale konsekvensutredninger (RKU) både skulle bidra til en mer effektiv beslutningsprosess og til en mer helhetlig styring av utbyggingsaktivitetene.

Miljøsok rapporten (1996) poengterer at:

«Regionale konsekvensutredninger bør bidra til en mer effektiv behandlingsprosess hvor viktige forhold for et større område tidlig i prosessen kan bli avklart. Konsekvensutredninger for hvert felt bør kunne begrenses til feltspesifikke problemstillinger som ikke har fått belysning i de regionale konsekvensutredningene»

De senere utredningene på sokkelen tar derfor utgangspunkt i en mer overordnet utredning og dokumenterer **tiltak** mer spesifikt i del- eller temautredninger. Omfanget av de enkelte temautredningene er innholdsmessig mer lik konsekvensutredningene fremlagt i akvakulturnæringen.

Petroleumsindustrien er Norges desidert største næring med kompetanse og ressurser ingen andre næringer råder over. De samfunnsmessige konsekvensene relatert til økonomi er svimlende og Konsekvensutredning for Nordsjøen (2006) fremhever at til sammen ventes netto kontantstrøm fra petroleumsproduksjonen i Nordsjøen i hele perioden 1970 – 2025 å bli på nær 6.600 milliarder 2006-kr. Den samlede norske verdiskaping som følge av investerings- og driftsleveranser fra Nordsjøen for perioden er anslått til 2.210 milliarder 2006-kr, mens sysselsettingseffekten i perioden er beregnet til 4.6 millioner årsverk for perioden på 56 år.

¹³ Regionale konsekvensutredninger ble hjemlet i Petroleumsloven 1. juli 1997

¹⁴ <http://www.statoil.com/no/EnvironmentSociety/Environment/impactassessments/RegionalEIA/Pages/default.aspx>

I konsekvensutredningsrapportene vi har som case, er de samfunnsmessige økonomiske virkningene svært nedtonet og knapt nok nevnt.

En noe mindre næring i nasjonal målestokk er gruveindustrien. Gruveselskapet Nussir ASA pålagt konsekvensutredning for planlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune, Finnmark, i henhold til KU forskriftens §2 og §4. Denne utredningen er etter tiltak. I dokumentasjonen som er fremlagt i forbindelse med høringen¹⁵ fremlegges Reguleringsplan med konsekvensutredning, samt en rekke del- og tema-utredninger i forbindelse med tiltaket. Dokumentasjonen som er utlagt er følgende:

¹⁵ <http://www.kvalsund.kommune.no/reguleringsplan-med-konsekvensutredning-nussir-offentlig-ettersyn-.4939373-27600.html>

Konsekvensutredning:

- Reguleringsplan med konsekvensutredning NUSSIR – sluttrapport
- Delrapporter KU:
- Planprogram Sweco Norge AS 2010
- Orientering om undersøkelser ifm mulig ny gruvedrift og oppredning. NIVA 2011
- Fysiske og kjemiske egenskaper til flotasjonsavgang. NTNU 2011
- Avgangens sedimenteringsegenskaper. NIVA 2011
- Environmental impact of marine disposal of tailings from the Kvalsund deposit. SGS 2011
- An investigation into recovery of copper from the Kvalsund deposit. SGS 2011
- Delutredning landdeponi. NIVA 2011
- Delutredning trafikk støy og støv. Sweco Norge AS 2011
- Konsekvenser for landskap, friluftsliv og biologisk mangfold. Sweco Norge AS 2011
- Konsekvenser for reindriften. Norut Alta 2011
- Kulturhistorisk registrering. Finnmark Fylkeskommune 2010
- Uttalelse etter befaring. Sametinget
- Konsekvenser for det marine miljøet i Repparfjorden. Akvaplan-niva, NIVA 2011
- Konsekvenser av sjødeponi i Repparfjorden for anadrom laksefisk. NIVA 2011
- Delutredning samfunn. Bedriftskompetanse AS 2011
- Sjøsamisk bruk av fjorden og sjønære arealer. NIKU 2011
- Alternativ disponering av avgangsmasse. Bergfald Miljørådgivere 2011

Figur 10 Oversikt over dokumentasjon relatert til Nussir ASA ifb. med KU

Metodisk har denne utredningen og noen av delutredningen fulgt metoden beskrevet i Veiledningen til Statens Vegvesen (2006), som også vår case Munkholmen – Marine Harvest fulgte i sin tilnærming. Omfanget på dokumentasjon er imidlertid mye større og ligner mer på de utredningene som er brukt i Petroleumsnæringen. Dette indikerer høyt økonomisk

ressursforbruk for gjennomføringen av KU. I følge adm.dir. Øystein Rushfelt i Nussir ASA har selskapet brukt ca. 10 millioner kroner på konsekvensutredningsarbeidet. Reguleringsplanen med konsekvensutredning har nå vært på høring og mottatt hørings svar fra sektormyndigheter, forvaltning, interesseorganisasjoner, fagmiljøer, politiske partier og enkeltpersoner. Vi vil i denne rapporten ikke drøfte disse nærmere, men vi noterer oss at Havforskningsinstituttet¹⁶ stiller et viktig spørsmål om metodebruken som ble anvendt i konsekvensutredningen.

«Konsekvensutredninger og Statens vegvesen»

Metodikken som benyttes i KU bygger i stor grad på Statens vegvesens Håndbok 140 (2006). Det kan stilles spørsmål om denne er egnet for dette formålet. På land er økosystemene i stor grad knyttet til fast substrat (vegetasjon etc.) som er enkelt å observere. Det marine miljøet er tredimensjonalt der vannet som biotop er i konstant bevegelse. Mange nøkkelarter (for eksempel raudåte, sild) lever hele livssyklusen i vannsøylen. I KU må det derfor stilles standardiserte krav til måling og karakterisering av vannsøylens egenskaper, vannbevegelse og organismene i vannsøylen. Målinger av fysiske og biologiske faktorer i vannmassene må være av tilstrekkelig varighet slik at sesongmessige endringer og episodiske hendelser utover normalsituasjonen også fanges opp.

3.6 Kapittelsammendrag

Vi har i dette kapittelet gjennomgått tre tilfeller som har vært pålagt å gjennomføre konsekvensutredning for tiltak, for søknad på etablering av akvakulturlokalitet. To for laks og en for torskeoppdrett. Tilnærmingen til utredningskravene som er fastsatt som rammer for utredningene, har metodisk vært forskjellig for alle tre.

Salmar Nord AS leverte en rapport med vedlegg som beskrev konsekvensene ved etablering relatert til utredningsprogrammets krav. Formålet med konsekvensutredningen er å gi forvaltningen bedre kunnskapsgrunnlag for å ta beslutning. I høringen kritiserte Direktoratet for naturforvaltning både metodebruk og rapportens konklusjoner. De fleste av hørings svarene var kritisk til deler eller enkelte av konklusjonene som var fremlagt i utredningen. Kun Dyrøy kommune mente at utredningen ga et tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag for å etablere tiltaket. Troms Fylkeskommune etterfulgte høringskritikken og ba om tilleggsutredning.

Marine Harvest Norway sin utredning fulgte en mer anerkjent og etablert metode som er utarbeidet av Statens Vegvesen. Søknad om tiltak er ikke avsluttet etter 4 års saksprosess.

Tordenskjold Cod Farm fikk utarbeidet to utredninger. For å tilfredsstillende kravene i utredningsprogrammet ble det laget en egen rapport som tok for seg problemstillingene ved torskeoppdrett i Trondheimsfjorden. Utreder ble i sitt utredningsprogram pålagt å utrede de samfunnsmessige virkningene utover tiltaket, relatert til *potensialet for akvakultur i fjorden*(Fiskeridirektoratet region Trøndelag, 2007)(Fiskeridirektoratet region Trøndelag, 2007). Det er spesielt at man pålegger en næringsutøver å kartlegge denne type problemstillinger i konsekvensutredning på tiltaksnivå. I henhold til gjeldende plan- og

¹⁶ Høring - reguleringsplan med konsekvensutredning for planlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune – brev 15. september 2011

bygningslov er det et kommunalt ansvar å gjennomføre KU ved arealplanlegging i sjø. Etter først å ha fått godkjenning av Fiskeridirektoratets regionkontor i Trøndelag som var beslutningsmyndighet i første instans, ble denne senere overprøvd av Fiskeridirektoratet sentralt i Bergen. Den viktigste begrunnelsen for avslag var fare for vesentlige skader på miljøet og føre-var prinsippet. Etableringen av lokalitet for torsk var omstridt med mange protester.

En direkte sammenligning mellom konsekvensutredninger på akvakultur for torsk og laks/ørret er i utgangspunktet mulig, da mange av de problemstillingene som søkes utredet er lik, eksempelvis rømming, forspill, smitte, interaksjon med villfisk, arealkonflikt, miljøbelastning i forhold til friluftsliv, bolig- hytteområder etc. Et fellestrekk i de utredningene vi har sett på, er imidlertid at en kan stille store spørsmål angående kunnskapsgrunnlaget for et tiltaks påvirkning i sjø. Fakta på lokalitetsnivå i form av målinger på miljødata lokalt blir betegnet som god, mens påvirkningene på økosystemet i sjø som helhet eller innenfor en region, blir vage i utredningene. Utgangspunkt for utredningene er bruk av «tilgjengelig/foreliggende kunnskap». Utreder skal i utgangspunktet ikke være nødt til å forske frem kunnskap som skal brukes i utredningene. Imidlertid kan det nå kreves i ly av naturmangfoldloven¹⁷.

Erfaringer med konsekvensutredninger i annen industri og spesielt oljeindustrien er atskillig større enn i akvakulturnæringen. På slutten av 90- tallet gikk oljenæringa inn for å lage regionale utredninger. Dette for å kunne se tiltak og belastning for et større område i sammenheng. Delutredninger ble supplement til en mer overordnet utredning. Vi har også studert et tilfelle i gruveindustrien som har en tilsvarende tilnærming. Havforskningsinstituttet ga høringsinnspill på dette tiltaket og stilte spørsmål med om bruk av metodikk som i utgangspunktet er laget for tiltak på land er egnet ved utbygging/påvirkning i sjø.

I 2006 etterspurte Direktoratet for naturforvaltning behovet for å se den samlede effekten av akvakultur for et område i sammenheng, og fremhever i brev til Fiskeridirektoratet (Direktoratet for naturforvaltning, 2006):

“Dette et godt eksempel på at det kan være feil å fokusere på enkeltlokaliteter, eller at lokalitetsbegrepet må omdefineres i KU-sammenheng. Overfor DN har fylkesmennene påpekt problemet med at KU i større grad er nødvendig i en akkumulert sammenheng, over større arealer og naturområder, enn enkelttiltak i form av anleggslokaliteter.”

De tiltakene som har fått krav om KU og som har gjennomført disse har alle gjennomgått en lang saksprosess. Det kan se ut for at det tar i gjennomsnitt 4 år å avklare en søknad for tiltak med konsekvensutredning. Status på de vi har drøftet i denne rapporten er:

Laks:

- Salmar Nord AS - 2007 - 201? (ikke avsluttet prosess)
- Marine Harvest - 2005 - 201? (ikke avsluttet prosess)
- Grieg Seafood - 2005 - 2009

¹⁷ Jmf. Naturmangfoldloven §8 Kunnskapsgrunnlaget og §9 Føre-Var prinsippet

Torsk:

Tordenskjold COD Farm - 2006 - 2009

Det er derfor høyst diskutabelt om dagens praktisering av konsekvensutredningsforskriften innen akvakultur er egnet på tiltaksnivå. Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres. Om bruk av KU gir bedre beslutningsgrunnlag for forvaltningen enn sektorlovgivning ved normal behandling av akvakultursøknader er usikkert. Forskriften for samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader setter en samlet frist på 22 uker. Når en sammenligner dette med et tidsforbruk på 3-4 år, som er tilfellet ved gjennomføringen av en KU prosess i akvakultur, kan en fastslå at vedtak om KU gir svært lang saksbehandlingstid. En så lang saksbehandlingsprosess gir liten grad av forutsigbarhet for tiltakshaver.

4 utfordringer ved bruk av KU i akvakultur

KU er et forvaltningsredskap utviklet for kartlegging av tiltak som kan få miljøkonsekvenser av samfunnsmessig betydning. KU-instrumentet er spesielt tilpasset situasjoner der konsekvensene oppstår i skjæringsfeltet mellom ulike sektorer eller på tvers av landegrenser. I løpet av sin forholdsvis korte historie i Norge har KU-instrumentet gjennomgått en betydelig utvikling, og også til en viss grad blitt rutinisert og institusjonalisert. Det vil si at KU ikke bare er definert av et sett av formelle lover og regler, men også at det har blitt nedfelt i betydelig mengde erfaringer knyttet til bruken av KU-instrumentet i praksis. Over tid vil altså KU-instrumentet finne sin form i et samspill mellom de formelle regelverkene og den erfaringskunnskapen som utvikles ved anvendelsen av KU i praksis. Innenfor de saksfelt og sektorer der KU tas regelmessig i bruk, utvikles det ikke bare kunnskap om hvordan KU er definert i formell forstand, men også en pragmatisk kunnskap, felles kompetanse og gjensidige forventninger om hva KU er, i hvilke situasjoner det skal, kan og ikke skal anvendes, hva som er en kompetent utført KU, og hvilken rolle en KU kan spille i en beslutningsprosess. Rutinemessig anvendelse av KU innen et saksfelt vil dermed gi opphav til at det innenfor dette feltet etableres en felles kunnskapsstruktur som støtter opp under implementeringen av de enkelte KU-prosjekter. En slik kunnskapsstruktur vil oppstå som et sett av delte erfaringer, forventninger og fagterminologi i møtet mellom offentlig forvaltning, tiltakshavere, FoU-institusjoner og andre interessenter. Selv om en slik kunnskapsstruktur i stor grad er tuftet på felles språklige og kulturelle koder, vil de sentrale elementene være autoriserte veiledere, standard metoder og framgangsmåter forankret i håndbøker, måleinstrumenter, og beslutningsregler, og enighet om noen KU-er som kan fungere som forbilder ved planlegging og evaluering.

En slik beskrivelse av KU-instrumentets rutinisering- og institusjonalisering er enklest å få øye på i kjerneområdet for dets utbredelse, for eksempel ved større vegutbygginger, vindkraftprosjekter eller når felter åpnes for petroleumsvirksomhet. Innenfor slike saksområder har det allerede blitt utviklet felles kunnskapsstrukturer rundt anvendelsen av KU-instrumentet, og gjennomføringen vil i stor grad "gå på skinner". Siden de involverte parter deler oppfatninger om hva KU innebærer, og disse stabiliseres med referanse til et sett av autoriserte veiledere og "beste praksiser", vil det i mindre grad oppstå uenighet og forhandlinger om KU-instrumentet i seg selv. Dette betyr ikke at KU-prosessen nødvendigvis vil være harmonisk og konfliktfri. Men siden det allerede på forhånd er etablert en enighet om selve instrumentet, vil det være lettere å flytte fokus mot anvendelsen. I stedet for en politisert prosess, der mange dimensjoner av saken er oppe til forhandling samtidig, vil prosessen ha større innslag av det en kan kalle instrumentell rasjonalitet: Hvordan kan KU-prosessen opplyse saken best mulig?

Som vi har påvist i denne rapporten, er det klart at akvakultursektoren ikke tilhører et saksområde der KU-instrumentet er rutinisert og institusjonalisert. Selv om det er over ti år siden KU-instrumentet ble innført til bruk i sektoren, har anvendelsen til nå vært sparsommelig. Slik vi har vist i kapittel 3 over, har gjennomføringen av de fire KU-prosesser innen akvakultursektoren vært preget nettopp av fraværet av en felles kunnskapsstruktur. I fraværet av felles erfaringer, veileder, standardiserte metoder, "best practices" samt en grunnleggende uenighet om regeltolkning, har gjennomføringen av disse

KU-prosessene blitt preget av uklarheter. I stedet for den instrumentelle rasjonalitet som preger prosessen i saksfelter der KU-formen har oppnådd en høy grad av institusjonalisering, er prosessene i akvakultur mer politisert. Dette gjelder altså, som dokumentert i kapittel 2, på tiltaksnivå, der KU ble aktualisert allerede i 1997. Når det gjelder KU på plannivå, som kom inn for fullt fra 2009, gjelder dette antakelig i enda større grad. I fravær av konkrete case er det likevel vanskelig å dokumentere dette.

Oppdraget som ligger til grunn for denne utredningen angår spørsmålet om konsekvensene av anvendelsen av KU i akvakultursektoren. Formålet med prosjektet er å gi en vurdering av hva en KU er, hvordan dette instrumentet kommer til anvendelse innen akvakultursektoren, hvilke erfaringer som eksisterer med bruken av det, og om og på hvilken måte det er hensiktsmessig. Slik den foregående drøfting viser, vil svaret på slike spørsmål i stor grad avhenge av i hvilken grad KU-instrumentet har blitt rutinisert og institusjonalisert, slik vi har beskrevet disse prosessene ovenfor. Siden bruken av KU er forholdsvis ny i akvakultursektoren, må mange av problemene og kritikken av KU-instrumentet i sektoren forstås som innkjøringsvansker. De er med andre ord knyttet til fraværet av en vel utviklet og delt kunnskapsstruktur i sektoren, ikke nødvendigvis til KU-instrumentet som sådan. Forutsatt at en slik kunnskapsstruktur kan utvikles, slik at iverksettingen av KU-instrumentet etter hvert "går på skinner", vil mange av de vanskene og innvendinger vi ser i dag, falle bort.

Dermed kan vi også delvis besvare oppdraget som ligger til grunn for utredningen. Dersom en antar at KU-instrumentet er kommet for å bli, også i akvakultursektoren, vil det være hensiktsmessig å legge en strategi for systematisk utvikling av en kunnskapsstruktur i næringen slik at KU kan implementeres forutsigbart og effektivt. Tankegangen som her ligger til grunn er at en langstrakt fase av politiserte forhandlinger og strid rundt KU-instrumentets anvendelse i akvakulturnæringa kan representere et problem i seg selv. Hvis dette er riktig, vil en fornuftig løsning være å tilrettelegge for en prosess, slik at en så raskt som mulig kommer over i en fase der KU-instrumentet kan håndteres mer rasjonelt. I avsnittene nedenfor drøftes dette mer systematisk, med vekt på organisering, ressurser og risikohåndtering (avsnitt 4.1, 4.2, og 4.3).

Utgangspunktet for en slik tilnærming er altså forutsetningen om at KU kommer. Det sentrale spørsmålet da gjelder hvordan akvakultursektoren skal kunne tilrettelegge slik at næringen kan "ta imot" KU-instrumentet på en god måte. En slik tilnærming åpner i liten grad for spørsmålet om hvilken spesifikk innretning KU har, og de valgmuligheter som finnes for hvordan en KU hensiktsmessig kan utformes med hensyn på problemstillinger i akvakultursektoren. Et viktig poeng her er imidlertid at den konkrete utformingen av KU-instrumentet nettopp vil skje i konkrete forhandlinger om implementeringen av KU i sektoren. Hvordan KU blir utformet for en bestemt sektor er ikke pre-determinert i det formelle regelverket, men formes og tilpasses i møtet med sektoren. Hvordan en konkret velger å møte de utfordringer som er drøftet i avsnittene under, vil derfor ha direkte konsekvenser for retning og innhold i KU-instrumentet slik det vil bli anvendt for akvakultur.

4.1 Organisering og innhold

Som det har framgått av kapittel 3 har det til nå vært atskillig uklarhet om hva en KU skal inneholde, både på plan- og tiltaksnivå. Det har medført at offentlige instanser som er

skeptisk til akvakultur, kan kreve stadig nye utredninger, noe som både forsinker og fordyrer avklaringen av nye lokaliteter. Det har også vært atskillig uklarhet med hensyn på om man i en KU på tiltaksnivå skal kunne kreve innsamling av ny kunnskap. Dette er nå fastslått i den nye KU-forskriften, men spørsmålet blir da hvor omfattende kravet til ny kunnskap kan være. Ved omfattende krav kan det bli vanskelig å opprettholde krav til tidsfrister for saksbehandling (i dag begrenset til 22 uker). Videre vil et slikt krav kunne stride mot idealer om "good governance", som blant annet angir at næringsaktørene har krav til åpenhet og forutsigbarhet i planprosessen.

Hvordan kravet om KU vil påvirke oppdrettsnæringen vil avhenge av hvilket omfang som kreves, men også av hvordan prosessene organiseres. Som før nevnt vil det svært ofte være u hensiktsmessig at hver enkelt kommune skal legge ut områder til oppdrett, uten å skjele til hva som gjøres i nabokommunene (som gjerne vil tilhøre samme økosystem). Skal disse prosessene komme inn i et bedre spor (større regionale planer) krever det innsats både i form av penger og utvikling av kompetanse, noe som i stor grad vil bli et statlig eller fylkeskommunalt ansvar. Men selv med slike regionale planer vil prosessen ta tid, og som eksempel kan det nevnes "Kysten er klar"-kommunene i Sør-Trøndelag, hvor det trolig vil gå mer enn tre år fra initiativ til en ferdig plan foreligger.

Ser vi på KU på tiltaksnivå, vil også den være avhengig av hva som kreves (omfang), men også av organisering. I noen tilfelle vil det opplagt være rasjonelt at flere oppdrettere går sammen om KU-en, slik som når det er oppnådd enighet om roterende utsetteområder. Mye vil også avhenge av hva som allerede er kartlagt på plannivå. Endelig er det et offentlig ansvar å legge til rette for mer effektiv datainnsamling, ved at ulike registre samordnes og digitaliseres.

Som demonstrert i flere av casene har det vært mye uklarhet rundt hva som er korrekte prosedyrer for KU-er, og når de ulike instansene skal koples inn. Dette er nå avklart i ny forskrift, men det er fortsatt høyst uklart hva som skal være forholdet mellom KU på plannivå og på tiltaksnivå. Hvis det foreligger en relativt ny KU på plannivå, vil det være rimelig at en KU på tiltaksnivå må kunne forenkles, gitt at de mest vesentlige forhold allerede er avklart på plannivå. Det er også uklart om hvordan en best kan organisere felles initiativ (kommuner og foretak) med hensyn på å gjennomføre KU-er på plannivå.

4.2 Ressursbruk

Basert på de fire KU-ene som allerede er gjennomført, ser vi at de har alle medført en betydelig ressursbruk, både fra oppdrettselskapene selv og fra innleide konsulenter. Reaksjonene fra offentlige myndigheter tyder på at undersøkelsene skulle vært enda mer omfattende, noe som ville krevd enda større ressurser. Problemet i dag er at søkerne ikke vet presist hva som skal ligge i en KU på tiltaksnivå. Så snart myndighetene får avklart hva som skal være standarden, vil det være enklere å forholde seg til KU-forskriften. Erfaringer fra petroleumsvirksomheten tyder også på at det vil gå noe tid før partene blir enige om hva en KU skal inneholde. I oljevirksomheten er det nå standarder, som er vel kjent, både hos oljeselskapene og i konsulentbransjen, som angir både temaer, omfang og hva slags kunnskap som forventes.

Gitt at lus og rømming fortsatt er sentrale problemer i akvakulturnæringen, er det nærliggende å tro at interesser utenfor oppdrettsnæringen vil kreve større innsats i tiden som kommer når det gjelder bruken av KU-er. Oppdrettsnæringen kan derfor ikke regne med at den skal slippe så enkelt unna KU-kravet som den har gjort til nå. Både når det gjelder nyetableringer over 3600 MTB og utvidelser, slik at samlet MTB kommer over KU-grensen, vil næringen måtte regne med å måtte gjennomføre atskillig flere KU-er, noe som vil gi klare økonomiske utslag for det enkelte selskap.

Om innslagspunktet på 3600 MTB er en rimelig grense, vil det stå diskusjon om. For ti år siden var 3600 MTB et stort anlegg. I dag er det et mellomstort anlegg, og tallet settes i relieff ved at det for tiden arbeides med søknader opp mot 30 000 MTB. Hvis næringen finner at 3600 MTB er en urimelig grense, så må det mobiliseres og argumenteres for at grensen bør utvides, slik at innslagspunktet for en KU på tiltaksnivå, blir liggende høyere.

Når det gjelder KU-er for planer vil dette i følge forskriften slå inn for enhver arealplan som legger ut nye områder til oppdrett, enten eksklusivt (A) eller som ledd i et flerbruksområde (FFNFA). Dette er en bestemmelse som så langt ikke er særlig kjent verken i oppdrettsnæringen eller blant kystkommunene. Et vesentlig "funn" ved denne utredningen er at KU-er for slike planer vil måtte påregnes i fremtiden. Det gjelder både kommunens arealdel, egne kystsoneplaner (som framstilles som kommunedelplaner) og for regionale planer, som omfatter flere kommuner.

Dette er en planleggingsoppgave som kommer på toppen av andre planoppgaver, og hvor det allerede i dag er betydelig mangel på fagkompetanse. Det betyr i praksis at enten vil slike KU-er måtte utarbeides av eksterne konsulenter (noe som krever betydelig tilførsel av økonomiske midler), eller så vil gjennomføringen av KU-bestemmelsen kunne trekke vesentlig ut i tid. Det er likevel et krav som har kommet for å bli, og som ikke vil forsvinne, selv om gjennomføringen vil ta tid. Men så lenge involverte myndigheter (i første rekke MD og FKD) ikke har laget en praktisk veileder for slike KU-er, er det vanskelig å anslå omfang og kostnader.

Med større vekt på *økosystembasert planlegging og forvaltning* vil det stadig oftere være lite rasjonalt med omfattende KU-er på tiltaksplan. Selv på plannivå, som ofte vil omfatte marine områder innen en gitt kommune, vil områdeavgrensningen ikke sammenfalle med økosystemets grenser. Erfaringer fra iKyst-prosjektet viser at kystsoneplanlegging på kommunenivå svært ofte er uhensiktsmessig, og at større områder vil være påkrevet.¹⁸ Det samme vil gjelde for utarbeiding av KU-er på plannivå. Skal slike mer omfattende KU-er kunne utarbeides, er kommunene avhengig av både politisk organisering og av betydelig insentivmidler fra fylkeskommunen eller staten.

4.3 Avveining mellom skjønn og entydighet, usikkerhet og risiko

Mye av det materialet som legges fram i en KU vil være skjønnsbasert. Det gjelder også selve faktagrunnlaget, hvor uenigheten ofte vil gå på hvordan fakta skal tolkes, hvor det er rimelig å sette grenseverdier, og hvor det skal åpnes for mer drastiske tiltak. Det er

¹⁸ Et eksempel på en slik vellykket regional mobilisering utgjør de 11 kystkommunene i Sør-Trøndelag, som har organisert seg i nettverket "Kysten er klar", som blant annet utvikler en felles kystsoneplan.

(dessverre) ikke så enkelt som at naturvitenskapene bidrar med objektive fakta og samfunnsvitenskapene med mer skjønnsmessige vurderinger. Selv bak tilsynelatende objektive fakta, som er tallfestet, vil det ofte ligge mange skjønnsmessige avgjørelser.

Det vil derfor være umulig å stille krav om at KU-er bare skal inneholde fakta, og at det er opp til andre myndigheter å utøve skjønn. Det som blir viktig for oppdrettsnæringen vil være å få vite hva skjønnnet er basert på, og hvem som eventuelt utøver dette skjønnnet. Basert på en slik åpen prosess med hensyn på data, kan tvilsomme skjønnsmessige avgjørelser i det minste komme under debatt. De som har stått for utarbeidelsen av KU-en eller de som har godkjent eller forkastet den, må da forsvare sine synspunkter, noe som muliggjør deltakelse også fra andre interessenter, herunder også andre representanter for vitenskapen.

Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger er å klargjøre virkningene av aktiviteter og tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø eller samfunn. Ikke minst skal bruken av KU kunne bidra til en bærekraftig utvikling. I norsk sammenheng har det til nå bare vært fokusert på bærekraft i økologisk sammenheng. Sosial og økonomisk bærekraft har spilt en helt underordnet rolle. Her vil oppdrettsnæringen ha mye å hente ved å bidra til at bærekraftsdebatten utvides, til også å omfatte hva som skal til for at bosetting, sysselsetting, lokalsamfunn og kultur kan opprettholdes. Så langt er det forhold som har spilt en helt marginal rolle også i debatten om hva KU-er i det marine miljø bør inneholde.

Hele logikken ved bruk av KU er å kunne si noe om hva som vil skje hvis det planlagte tiltaket (eller planen) settes i verk. KU-er vil derfor i stor grad bli preget av prediksjoner, anslag på hva som vil kunne skje. Vitenskapelige studier av slike prediksjoner (før og etter realisering) viser at avvikene ofte er betydelige. Det innebærer at prediksjonene er beheftet med atskillig usikkerhet – en usikkerhet som i liten grad reflekteres i KU-ene. (Tennøy et al. 2006), som har gjennomgått et stort antall KU-er (på land), argumenterer for at usikkerhet er innebygget i alle former for KU-er, men at mye kan gjøres ved å presentere grunnlaget for prediksjonene, og hva slags usikkerhet som knytter seg til ulike framskrivinger. I noen tilfelle vil en også kunne gjennomføre risikoberegninger, men som igjen er basert på mange skjønnsmessige forutsetninger.

I KU-er tilknyttet marine områder vil det også være betydelig usikkerhet, noe som bør reflekteres både i prosessen og i selve planen. Bare gjennom en åpen og transparent prosess vil tvil om prediksjoner kunne gi grunnlag for bedre KU-prosesser, herunder det å endre, stoppe eller modifisere tiltaket, eller i det minste å overvåke implementeringen. Poenget er ikke at alt som ikke er sikkert skal stoppes, men at en kan forholde seg rasjonelt også til usikkerhet, som ikke lar seg eliminere.

4.4 Behovet for konsekvensutredninger

Kravet om økt bruk av KU er ikke et særnorsk fenomen. KU er klart inspirert av Environmental Impact Assessments (EIAs) i USA, og praksisen er i dag sterkt forankret i EUs lovverk, og som følge av det, også virksomt i Norge (som ledd i harmonisering av lovverket via EØS-avtalen). I Norge ble bruken av KU grundig utredet i forbindelse med utarbeiding av den nye Plan- og bygningsloven av 2008. KU på land har en etablert tradisjon

i Norge, og bare i perioden og siden 1995-2005 ble det gjennomført 707 Kuer¹⁹ (Tesli, 2006). I tillegg kommer KU-er utarbeidet i henhold til petroleumsloven. Bruken av KU i marine områder må sees i sammenheng med flere internasjonale trender, både i relasjon til bærekraftig utvikling, mer økosystembasert planlegging og vekt på "good governance". Hensikten er å kunne avgjøre, på forhånd, om et tiltak vil kunne bidra til en slik bærekraftig utvikling, det vil si uten å skade miljøet, og hva som eventuelt må kreves av ekstra tiltak eller betingelser for gjennomføring av tiltaket. Sett fra offentlige styresmakters side må en imidlertid hele tiden ha for øye hva som er en hensiktsmessig KU i forhold til formålet. Her er åpenbart to "grøfter" som kan bidra til å svekke hele grunnlaget for bruk av KU. Den ene gjelder hvis KU bare blir en standard konsulentøvelse, som i liten grad bidrar til å belyse om tiltaket vil få vesentlige konsekvenser. Her står vi overfor problemer tilknyttet de akkumulerte effektene av flere tiltak. Ett tiltak vil kanskje ikke ha særlige effekter, mens de akkumulerte effektene av flere tiltak vil kunne ha omfattende konsekvenser. Den andre gjelder selve beslutningssituasjonen. Hvis aktørene får en følelse av at saken allerede er avgjort (slik det gjentatte ganger har vært hevdet i tilknytning til bruk av KU i petroleumssektoren), så vil bruken av KU bare bli et skuebrød, uten reell innflytelse på den videre saksgangen.

Sett fra oppdrettsnæringens side vil bruken av KU bære preg av et pålegg utenfra. Oppdrettsnæringen har via sine egne organisasjoner sjelden tatt til orde for at KU bør gjennomføres, verken på tiltaksplan eller på plannivå. Det er likevel mulig å snu litt på denne argumentasjonen. For det første er det, som tidligere påvist, en internasjonal trend i retning av at private næringsutøvere selv må bekoste mer av hva det koster å innhente informasjon om det marine miljøet. Vi finner denne tendensen også i den tradisjonelle fiskerinæringen, og det er liten grunn til at oppdrettsnæringen skulle være unntatt.

For det andre vil kravet om en mer økosystembasert forvaltning, kombinert med føre-var-prinsippet bidra til at næringsutøverne selv må dokumentere at deres aktiviteter kan drives på en bærekraftig måte.

For det tredje har oppdrettsnæringen i Norge i dag et betydelig omdømmeproblem. Her skal vi ikke ta opp diskusjonen om dette er rettferdig eller ikke, bare fastslå at det foreligger, og at næringen diskuterer seriøst hva som kan gjøres for å bedre næringens omdømme. Bruken av KU kan bidra til at næringen utsettes for mindre kritikk, ettersom flere viktige spørsmål da kan tas opp på et tidlig tidspunkt, slik at næringen og de enkelte utøverne slipper å drive "brannsløkking" i ettertid.

For det fjerde vil det ofte være slik at sykdom smitter fra et anlegg til det neste. (Utviklingen i Chile i 2008-2009 viser klart hva som skjer når naboskapet blir for tett). Ved at lokalisering av flere anlegg kan avklares allerede på plannivå, vil utøverne kunne få større sikkerhet for at anleggene lokaliseres optimalt i forhold til hverandre. Samlet sett vil bruken av KU kunne bidra også til positive effekter, *hvis næringen evner å møte kravet på en proaktiv måte.*

På myndighetssiden vil det i første rekke være Miljøverndepartementet (MD) og fylkeskommunene som vil fungere som pådrivere for bruken av KU. Kommunene vil ha liten

¹⁹ Eksakte tall har ikke vært tilgjengelige. I følge Tesli (2006) var det i perioden 1990-2005 registrert 707 KU-tiltak. Videre at gjennomsnittet per år er ca. 59, noe som tilsier at det pt. er utført ca. 1000 konsekvensutredninger

interesse av å pålegge flere KU-er enn strengt tatt nødvendig. Samtidig har det vært tilnærmet tverrpolitisk oppslutning om den nye plan- og bygningsloven, slik at det er lite realistisk å vente omfattende lettelser i planregimet, uansett hvilke politiske partier som til enhver tid bemanner regjeringskontorene. Kravene fra andre interessegrupper, herunder alt fra laksefiskere til verneinteresser, vil til enhver tid ha et sterkt fokus på oppdrettsnæringen, og vil se bruken av KU som et viktig redskap til å holde kontroll med utviklingen, både på nasjonalt, regionalt og lokalt plan.

4.5 Lokalisering og struktur

Kravet om bruk av KU både på plan- og tiltaksnivå vil utvilsomt øke kostnadene til planlegging, både for kommunene og for selskapene. Det er da rimelig å forvente at kommuner som ser lite igjen fra akvakulturnæringen (i form av skatteinntekter, arbeidsplasser eller ringvirkninger) vil bli ytterligere skeptiske til å legge ut nye arealer til oppdrett. Kravet om KU går dermed rett inn i debatten om areal- eller produksjonsavgifter. For kommuner med store ringvirkninger av oppdrett vil det trolig være lite problematisk å få utarbeidet en KU på plannivå, mens det for mer marginale oppdrettskommuner vil være ytterligere utgifter forbundet med å legge ut nye områder til oppdrett. Høyst sannsynlig vil disse kommunene velge enten å la områdene ligge uplanlagte, slik de har full anledning til etter plan- og bygningsloven, eller de vil legge dem ut som flerbruksområder, uten å inkludere oppdrett. Dette vil kunne få betydning for hvor oppdrettsnæringen vil få anledning til å ekspandere i fremtiden.

På tiltaksnivå vil et krav om omfattende KU-er kunne bidra til en ytterligere endring i strukturen i oppdrettsnæringen. Allerede i dag er ca. 20 prosent av selskapene ansvarlig for ca. 80 prosent av produksjonen. Selv om inntjeningen også for de mindre selskapene har vært god de siste årene, ligger det i sakens natur at selskaper med mange konsesjoner, store volumer og en stor teknisk stab, vil være bedre i stand til å håndtere krav om en omfattende KU. Det er derfor viktig at KU-kravet relativt fort konkretiseres, og at omfanget blir på et slikt nivå at også mindre selskaper har en mulighet til å gjennomføre en KU, der det vil være påkrevet, enten ved utvidelse eller ved flytting.

4.6 Mulige konflikter

Innføringen av KU-instrumentet i den marine forvaltningen vil garantert ikke bli konfliktfri. Selv om det ikke er grunn til å vente noen omkamp mellom fiskeri- og miljøvernmyndigheter (slik vi så på 1980-tallet), ligger det i sakens natur at ulike offentlige instanser vil være interessert i å forsvare sitt revir, noe som i KU-sammenheng kan bety at man setter stadig større krav til informasjon om eget saksfelt. At fylkeskommunene har fått et større ansvar for forvaltningen av oppdrettsnæringen, har heller ikke bidratt til å redusere konfliktpotensialet. Her er mange instanser som skal uttale seg om et planprogram og hvilke krav som skal stilles til KU-en. Det gjelder i første rekke Mattilsynet, Kystverket, forurensningsmyndighetene (via Fylkesmannen), Fiskeridirektoratet og andre berørte instanser. Det åpner for flere mulige konflikter langs den horisontale dimensjonen, ved at overordnede instanser vil legge sterkere krav til KU-en enn kommunene eller oppdrettsselskapene som tiltakshavere.

Slike konflikter kan bare reduseres ved at det på et tidligst mulig tidspunkt utarbeides en praktisk rettleider for hva som realistisk kan kreves.

Også horisontalt vil vi kunne få konflikter, både på plan-nivå og på tiltaksnivå, ikke minst når planen eller tiltaket har konsekvenser for nabokommunen eller naboanlegget. Slike konflikter kan bare avbøtes gjennom et organisert samarbeid, mellom kommuner og mellom oppdrettsselskap.

Som en ny joker i plansammenheng har vi nå fått kravet om regionale vannplaner. EUs vannrammedirektiv (2000/60EF) danner en overbygning over 20 EU-direktiver som omhandler vann og hvordan vannressursene skal forvaltes. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å implementere dette direktivet, noe som skjedde i 2006. Her framgår det at landet deles opp i vannregioner, hvor de marine vannressursene strekker seg ut til grunnlinjen + en nautisk mil. Fylkeskommunene skal fungere som ansvarlig myndighet for vannforvaltningen, og foreslå tiltak som kan bedre vannkvaliteten der den er utilfredsstillende. Mye tyder på at vannplanleggingen i marine områder bør samordnes med bruken av KU, men så langt har det skjedd lite i form av praktisk tilpasning. Vannrammedirektivet og tilhørende vannforskrift vil utvilsomt medføre større krav til KUr i marine områder.

5 Oppsummering og konklusjon

Regimet med bruk av KU i tilknytning til oppdrett er definitivt kommet for å bli. Det er vesentlig for oppdrettsnæringen at den *samlet* kan forholde seg til de kravene som stilles til KU-er, både på plan- og på tiltaksnivå.

Så langt har det bare vært gjennomført fire KU-er med tilknytning til oppdrett, noe som antas å ha sammenheng med uklarhet om hva en KU skal inneholde. Reorganisering av ansvaret for oppdrettsnæringen i 2010, hvor fylkeskommunen ble ansvarlig konsesjonsmyndighet, medfører at fylkeskommunen også blir ansvarlig myndighet når det gjelder godkjenning av planprogram og ferdig KU på tiltaksnivå.

Når det gjelder KU på plannivå, vil kommunene være ansvarlig for at kommunens arealplan og kommunedelplaner blir KU-behandlet, mens fylkeskommunen vil være ansvarlig for eventuelle planer på fylkesnivå.

Til nå er det ikke laget noen praktisk veileder om hvordan KU-er i tilknytning til oppdrett skal utformes. Hvis oppdrettsnæringen skal unngå å få tredd ned over seg et regime som er tilpasset KU-er på land, må næringens organisasjoner engasjere seg i debatten om utforming (innhold, omfang, organisering, type kunnskap, etc.). Ikke minst gjelder det å få avklart hvilke krav som skal ligge på tiltaksnivå, hvis det allerede foreligger en KU på plannivå.

Næringen bør også vurdere nye krav om at planleggingen skal være økosystembasert, noe som medfører at kommunenivået ofte vil være lite hensiktsmessig. På regionalt nivå vil også etableringen av vannregioner med krav om egne planer og tiltak kunne komplisere KU-prosessen, hvis disse planprosessene ikke koordineres.

Ut fra denne beskrivelsen av status og erfaringer så langt er det flere tema som oppdrettsnæringen vil ha behov for å få utredet, hvis den skal komme med seriøse innspill til KU-prosessen. Det gjelder i første rekke:

- En problematisering av *kunnskapsgrunnlaget* for KU-er: Her gjelder det å få fastslått hva som er "godt nok". Hvis ikke risikerer næringen at etater (eller konkurrerende næringer) som ikke er interessert i akvakultur, vil kreve stadig nye undersøkelser, noe som vil være både dyrt og tidkrevende.
- En problematisering av ansvarsforholdet med hensyn på KU-er: Hva skal være et offentlig ansvar og hva skal være privat? Kan det tenkes mellomformer, hvor dominerende private aktører i et område bidrar til å finansiere KU på plannivå? Dette er kanskje spesielt aktuelt der kommunene verken har penger eller kompetanse til å få utført en KU på plannivå.
- Utarbeide en vurdering av om innslagspunktet for KU-behandling på 3600 MTB er et rimelig og hensiktsmessig krav, gitt målsettingene for KU-systemet.

- En kartlegging av hva fylkeskommunene og berørte departementer vil legge til grunn for KU på *tiltaksnivå*, både med hensyn på tema, omfang og ikke minst kostnader (for tiltakshaver).
- En kartlegging av hva oppdrettskommunene og berørte departementer vil legge til grunn for KU på *plannivå*, igjen med tanke på tema, omfang og kostnader.
- En kartlegging av hva som skal være relasjonen mellom KU på plannivå og på tiltaksnivå. I hvilken grad kan KU på tiltaksnivå forenkles, når KU på plannivå allerede foreligger?
- Utarbeide forslag til *veileder* for oppdretts-KU-er i samarbeid med berørte departementer. Dette vil over tid kunne utvikles til en katalog over “best practices”.
- I sammenheng med utarbeiding av veileder vil det være naturlig å se på erfaringer fra andre land, og i første rekke fra EU. Skottland kan her være et godt utgangspunkt, ettersom landet har en betydelig akvakulturindustri, og fordi de har kommet langt med hensyn til planlegging i og av marine områder.
- Vurdere hvordan ulike typer data som allerede er samlet inn kan samles i åpne databanker, som både kommuner og foretak har full tilgang til. Lettere tilgang til foreliggende data vil kunne forenkle KU-prosessen på flere områder. Næringen vil også kunne foreslå at alle marine KU-er samles i en institusjon, på samme måte som NIBR opererer som en databank for alle KU-er på land. Nofima har allerede lang erfaring i operasjon av slike databanker, jf. de årlige driftsundersøkelsene i fiskeindustrien.
- Kartlegge hva som finnes av tilgjengelig ekspertise i Norge for å dekke arbeidet med KU-er, og utarbeide en plan for hvordan plankapasiteten eventuelt kan økes.
- Kartlegge arbeidet med marine vannregionplaner og undersøke hvordan arbeidet her eventuelt kan samordnes med KU-arbeidet.

6 Referanser

Clark, J. R. (1996:118). Coastal zone management handbook, CRC.

Direktoratet for naturforvaltning (2006). Om konsekvensutredninger (KU) og miljøundersøkelser ved etablering av akvakultur. [Trondheim], Direktoratet for naturforvaltning.

Direktoratet for naturforvaltning (2007). Kartlegging av marint biologisk mangfold. DN håndbok 13-2007. [Trondheim], Direktoratet for naturforvaltning.

Direktoratet for naturforvaltning (2010). Høring og offentlig ettersyn av konsekvensutredning i forbindelse med søknad om akvakulturtillatelser for matfisk av laks, ørret og regnbueørret. Høringsnotat, 30.04.2010.

EC. (1985). EU Council Directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (85/337/EEC) ,OJ L 175, 5.7.1985, p. 40. Brussels.

EC. (1997).Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. Brussels.

EC. (2000).Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23rd October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. . E. Commission. Brussels.

EC. (2001). Directive 2001/42/EC of The European Parliament and of The Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programs on the environment (2001).

European-Commission (2000). Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23rd October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. . E. Commission. Brussels.

European-Parlament (2001). Directive 2001/42/EC of The European Parliament and of The Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. Brussels.

Finnmark, F. i. (2011). Utvidede krav til forundersøkelser ved søknad om utslippstillatelse for akvakulturanlegg. M. Fylkesmannen i Finnmark. Vadsø.

Fiskeridirektoratet (2008) "To midlertidige tillatelser for akvakultur av torsk i Trondheimsfjorden." <http://www.fiskeridir.no/akvakultur/aktuelt/2008/to-midlertidige-tillatelser-for-akvakultur-av-torsk-i-trondheimsfjorden>

Fiskeridirektoratet region Troms (2008). Søknad om utvidelse av lokaliteten Skogshamn – krav om konsekvensutredning. Brev, ref. 07/11325-12-433. datert 03.01.2008.

- Fiskeridirektoratet region Troms (2009). Fastsettelse av utredningsprogram for konsekvensutredning i forbindelse med søknad om utvidelse av eksisterende lokalitet og etablering av ny lokalitet for akvakultur av laks, ørret og regnbueørret. Brev, ref. 09/3228-4-433, 23.02.2009.
- Fiskeridirektoratet region Trøndelag (2007). Utredningsprogram - akvakultur av torsk i Trondheimsfjorden. Fiskeridirektoratet.
- Fiskeridirektoratet (2009). Veileder- konsekvensutredning av akvakulturanlegg. Bergen: Retrieved from <http://www.fiskeridir.no/akvakultur/konsekvensutredning-av-akvakulturtiltak>.
- FOR 2006-12-15 (nr.1446). Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften), Miljøverndepartementet.
- FOR-2004-12-22 (Nr.1798). Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften). Fiskeri- og kystdepartementet.
- FOR-2004-12-22 (Nr.1799). Forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret. Fiskeri- og kystdepartementet.
- FOR-2006-12-15- (Nr.1446). Forskrift om rammer for vannforvaltningen. Miljøverndepartementet.
- FOR-2009-06-26 (Nr.855). Forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementet.
- FOR-2010-05-18 (Nr.708). Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader. Fiskeri- og kystdepartementet.
- Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader.
- Gullestad, P. (2011). Effektiv og bærekraftig arealbruk i akvakulturnæringen: areal til begjær. Oslo, Fiskeri- og kystdepartementet.
- Høringsnotat, Utkast til revidert Forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften) (2009a). http://www.regjeringen.no/pages/2178300/horingsnotat_ku_forskrift.pdf.
- Johnsen, G. H. and A. H. Staveland (2010). Marine Harvest Norway AS: utvidelse av lokalitet Munkholmen i Tysvær kommune, Rogaland (lok. nr. 13629): konsekvensutredning for naturmiljø, naturressurser og samfunn. Bergen, Rådgivende biologer.
- LOV-1940-03-15 (Nr.3). Lov om vassdragene (vassdragsloven). O.-o. energidepartementet.
- LOV-1981-03-13 (Nr.6). Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven). Miljøverndepartementet.

- LOV-2005-06-17 (Nr.79). Lov om akvakultur (akvakulturloven). Fiskeri- og kystdepartementet.
- LOV-2008-06-27 (Nr.71). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Oslo, Lovdata.no.
- LOV-2009-06-19 (Nr.100). Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Miljøverndepartementet.
- Lund, H. G. (2010). Miljøkrav ved tildeling av oppdrettslokalitet. Havbruksrapporten.
- Miljøforsk (1996) Oljeindustrien tar ansvar : rapport fra MILJØSOK Styringsgruppen, 13. desember 1996.
- Miljøverndepartementet (2009a). Høringsnotat, Utkast til revidert Forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften), Miljøverndepartementet 22s.
- Miljøverndepartementet (2009b). Rundskriv, Nr. T-2/09, Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven.
- Miljøverndepartementet (2009c). Veiledningsnotat: Endringer i forskrift om konsekvensutredninger av 26. juni 2009. [Oslo, Miljøverndepartementet]: 17 s.
- Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen). Kommunal- og regional departementet
- Ot.prp.nr.32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)(plandelen). Miljøverndepartementet.
- Ot.prp.nr.47 (2003-2004). Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (konsekvensutredninger). Miljøverndepartementet.
- Ot.prp.nr.69. (1989-90). Lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Bestemmelser om konsekvensutredninger. Miljøverndepartementet.
- Rundskriv, Nr. T-2/09, Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven (2009b).
- Schütz, S. E. (2007). Miljøkonsekvensutgreiing av planar og tiltak: plan- og bygningslova kap VII-a i lys av EØS-direktiv 85/337 og 2001/42, Universitetet i Bergen.
- Statens Vegvesen (2006). Konsekvensanalyser. Håndbok 140. Veiledning.
- Stokke, K. B., Hanssen, M., & Hovik, S. (2006). Kommunal kystsone planlegging: et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske (Vol. 2006:17). Oslo: NIBR.
- Tennøy, A et al. (2006), Usikkerhet i KUprediksjoner – vi trenger bedre kommunikasjon og større gjennomsiktighet. I Arne Tesli, Jørn Thomassen og Jan Sørensen (red.),

Kvaliteten på norske konsekvensutredninger - gjennomgang, kvalitetsvurdering og metodeutvikling. Samarbeidsrapport NIBR/Miljøalliansen 2006.

Tesli, A (2006), Aktører, roller og ansvar i KU-arbeidet. I Arne Tesli, Jørn Thomassen og Jan Sørensen (red.), Kvaliteten på norske konsekvensutredninger - gjennomgang, kvalitetsvurdering og metodeutvikling. Samarbeidsrapport NIBR/Miljøalliansen 2006

Veiledningsnotat: Endringer i forskrift om konsekvensutredninger av 26. juni 2009 (2009c). http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Veiledninger%20og%20brosjyrer/KU_forskriften_endringer_141009.pdf.

Winther, U., Olafsen, T et al. (2007a). Akvakultur av torsk i Trondheimsfjorden: konsekvensutredning: generell del. Trondheim, SINTEF

Winther, U., Olafsen, T et al. (2007b). Akvakultur av torsk i Trondheimsfjorden: konsekvensutredning: forhold som gjelder omsøkte lokaliteter i Levanger. Trondheim, SINTEF.

Vedlegg

Intervjuguider KU

Intervjuguider

Intervjuguide for møte med Miljødepartementet

Bakgrunn for KU regimet i havbruksnæringen

Generelle forvaltningsmessige utviklingstrekk

- a. Internasjonale forpliktelser
- b. Tilpasning til føre-var
- c. Mer komplisert forvaltning – overfører til aktørene å fremlegge beslutningsgrunnlag

Hva er Ku regimet ment til?

KU som kunnskapsobjekt/konstruksjon

- a. Særskilte utfordringer ved oppdrettsnæringen
- b. Miljø
- c. Areal
- d. Innslagspunktets relevans og bakgrunn

KU som styrings- og beslutningsverktøy

- a. Vektlegging av skjønnsmessig vurderinger med lokale tilpassninger vs regelstyrt likebehandling
- b. Utslag i ulik praksis? Oppfattes det i så fall som relevant og ønskelig eller som problematisk.
- c. Hvilke konfliktlinjer foreligger i tilknytning til KU – regimet
- d. DN sin rolle vs Fylkesmannen i forbindelse med KU -
- e. Asymmetri i forvaltningsnivå
- f. Konflikter til andre forvaltningsorgan/nivåer

Forholdet til annet regelverk/forvaltning

- a. Skille mellom behandling etter KU- bestemmelsene i PBL versus sektorlov. Kan grensegangene presiseres?
- b. Naturmangfoldloven?
- c. Regionale og kommunale planlegging

Kan KU regimet håndtere de overordnede /akkumulerte effektene ved oppdrett (jf .feks produksjonssoner foreslått av Gullestad)?

- a. 2 nivå KU regimet (kommunal, regional vs lokalitetsfokus)
- b. Erfaringer fra andre sektorer (petro, vei, gruvedriftel. Vs)
- c. Vurderes KU regimet som funksjonelt hensiktsmessig til å avklare problemstillingene MD er opptatt av?
- d. Nytte / kostnad
- e. Hvordan antar MD at KU regimet vil utvikle seg?
- f. Strengere utredningskrav
- g. Hyppighet
- h. Endringer i forvaltningsnivå, ansvar og roller

Forbedringspunkter

- a. Hva skal til for å bli mer hensiktsmessig
- b. Hvor er de viktigste forbedringsmulighetene for KU-regimet?
- c. Veiledere/metodikk/kunnskap etc
- d. Forvaltningsregimet – klargjøring av
- e. I hvilken grad kan kunnskapsbehovet erstattes av andre fagutredninger
- f. Foreligger det muligheter for systematisering, overføring og gjenbruk av kunnskap og erfaringer fra enkeltsaker? Erfaring fra andre bransjer?
- g. Annet?

Intervjuguide for møte med Direktoratet for naturforvaltning

Kort beskrivelse av KU prosjektets bakgrunn og formål:

Norsk havbruksnæring har vokst parallelt med en teknologiutvikling som har ført til større enheter med mye biomasse i nær/lokalitet. Lokalitetene vokser i størrelse og vi ser at stadig flere aktører ønsker store lokaliteter over 3600 MTB. Dermed vil krav om konsekvensutredning inntre. Forskriften inntar lovens bestemmelser om konsekvensutredninger og presiserer og utfyller disse i nødvendig grad. Reglene gjelder for planer etter plan- og bygningsloven og for tiltak og planer etter annet lovverk som angitt i forskriftens § 2 og § 3.

Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger (KU) er å sikre at hensynet til **miljø og samfunn** blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres.

KU prosjektet:

Formålet er å skaffe økt kunnskap om praktisering av og utfordringer ved bruk av konsekvensutredningsregimet i oppdrettsnæringen

Vi søker å nå vår målsetting i prosjektet ved å klargjøre

- a. Hvordan forvaltningen forholder seg til KU-regimet for oppdrettsnæringen og hvilke problemstillinger man står overfor i vertikalt og horisontalt forvaltningsnivå.
- b. I hvilken grad og på hvilken måte KU-verktøyet har betydning for oppdrettsnæringen.

Momenter

KU som kunnskapsobjekt/konstruksjon

- a. Hvordan vurderer DN bakgrunnen/relevansen for innslagspunktet i KU bestemmelsene og hvordan praktiseres det?
- b. Hvordan klargjøres akkumulert effekt av oppdrett?
- c. Hvilke tema søkes utredet?
- d. Anadrom fisk (DN)
- e. Marine arter (Vurdering fra DN?)
- f. Biologisk mangfold/annet?
- g. Hvilke krav stilles til data, metode og dokumentasjon?
- h. Erfaring med havbruk
- i. Salmar Nord jmf. Høringsuttalelse
- j. Marine Harvest, følger veileder til

- k. KU som styrings- og beslutningsverktøy

Forvaltning

- a. Er det i forvaltningen geografiske, sektorvise eller nivåmessige variasjoner i hvordan bestemmelsene praktiseres? (DN kontra Fylkesmannen sin rolle, relatert til utredningsprogram, høringsuttalelser etc)
- b. Er det konflikter til andre forvaltningsorgan/nivåer
- c. Hvordan er det skjønnsmessige handlingsrommet i forvaltningen av KUregimet, gir det eventuelt utslag i ulik praksis? Oppfattes det i så fall som relevant og ønskelig eller som problematisk.

Forholdet til annet regelverk

- a. Tidligere uttalelser fra DN, skisserer et skille mellom behandling etter PBL versus sektorlov. Kan grensegangen presiseres? Jf. Brev DN 5.10.06
- b. I hvilken grad kan kunnskapsbehovet erstattes av andre fagutredninger?
- c. Kan KU regimet håndtere de overordnede /akkumulerte effektene ved oppdrett (f.eks. produksjonssoner foreslått av Gullestad).
- d. 2 nivå KU regimet (kommunal, regional vs lokalitetsfokus)
- e. Erfaringer fra andre sektorer (petro el.)
- f. Vurderes KU regimet som hensiktsmessig til å avklare problemstillingene DN er opptatt av?
- g. Nytte / kostnad ved KU

Forbedringspunkter

- a. Hvor er de viktigste forbedringsmulighetene for KU-regimet?
 - Veiledere/metodikk/kunnskap etc.
 - Forvaltningsregimet
- b. I hvilken grad kan kunnskapsbehovet erstattes av andre fagutredninger
- c. Foreligger det muligheter for systematisering, overføring og gjenbruk av kunnskap og erfaringer fra enkeltsaker? Erfaring fra andre bransjer?
- d. Annet?



ISBN 978-82-7251-923-9 (trykt)
ISBN 978-82-7251-924-6 (pdf)
ISSN 1890-579X