



Miljødirektoratet
Postboks 5672 Sluppen
7485 TRONDHEIM

Saksbehandler, innvalgstelefon
Torgeir Fahle, 75531673

Oversendelse av klage til endelig behandling for lokaliteten Rørskjæran i Vega kommune

Fylkesmannens vedtak om utslippstillatelse ved lokaliteten Rørskjæran er påklaget av Riksantikvaren, Forum for natur og friluftsliv, Peter Ogden, ICOMOS Norge og Jon Suul.

Fylkesmannen opprettholder vårt vedtak om utslippstillatelse, men ber Miljødirektoratet vurdere tillatelsen i lys av opplysninger som er innkommet i ettertid. Klagen oversendes til Miljødirektoratet for endelig behandling.

Fylkesmannen har besluttet å gi utsatt iverksetting av vedtaket om utslippstillatelse inntil klagesaken er behandlet av Miljødirektoratet.

Fylkesmannen i Nordland beklager lang saksbehandlingstid i denne saken. Noe av forklaringen i tidsbruken har vært at det har foregått flere prosesser og undersøkelser underveis, der både Norsk institutt for Naturforskning (NINA), SWECO AS og UNESCO sine rådgivende organ har utført undersøkelser/inspeksjoner og kommet med rapporter.

Vi har nå fått vurdert klagen og tatt en ny gjennomgang av de øvrige dokumentene i saken, se listen over vedlagte dokumenter. Rapporter som nevnes i saken er vedlagt.

**Saksgang og andre vedlegg**

Dokument-nummer	Dokument-dato	Innhold
2015/46-33	4.5.2015	Nordland Fylkeskommune (NFK) sender over søknad ved Rørskjæran til orientering.
2015/46-39	19.5.2015	Fiskeridirektoratet uttaler seg om behov for supplerende opplysninger.
2015/46-53	25.6.2015	NFK ber om ytterligere opplysninger i forbindelse med søknaden og nærliggende verneområde.
2015/46-55	1.7.2015	Nordland Fylkes Fiskarlag ber om at søknaden på Rørskjæran avslås.
2015/46-91	19.10.2015	NFK sender søknaden ved Rørskjæran til behandling.
2015/46-103	5.11.2015	Fiskeridirektoratet gir uttalelse om lokaliteten Rørskjæran.
2015/46-106	16.11.2015	NFK ettersender C-undersøkelse ved Rørskjæran.
2015/46-112	18.11.2015	Mattilsynet gir tillatelse ved Rørskjæran.
2015/46-143	29.4.2016	Fylkesmannen gir tillatelse til etablering ved Rørskjæran, men avgrensner den til 3120 tonn MTB.
2015/46-144	9.5.2016	Fylkesmannen gir en betinget fraråding av lok. Rørskjæran
2015/46-186	29.3.2017	NFK ber om ny uttalelse ved Rørskjæran etter rapporter fra SWECO og UNESCO sine rådgivende organ.
2015/46-191	29.5.2017	Fylkesmannen fraråder etablering ved Rørskjæran etter ny dokumentasjon.
2015/46-197	11.07.2017	NFK utsetter behandlingen av lok. Rørskjæran i påvente av rapportering av ærfugl rapporten som utarbeides av NINA.
2015/46-297	22.8.2018	NFK oversender sitt vedtak om midlertidig tillatelse ved Rørskjæran, samt klager på vedtaket for videre behandling av sektoretater.
2015/46-297	10.9.2018	NFK oversender klager på vedtaket for videre behandling av sektoretater, samt en vurdering av oppsettende virkning av tillatelse ved Rørskjæran.
2015/46-302	11.9.2018	Norsk Ornitologisk forening (NOF) uttaler seg om Verdensarv og oppdrett.
2015/46-304	14.9.2018	Svar fra UNESCO til NOF.
2019/496-1	11.2.2019	Kopi av brev fra Klima- og miljødepartementet til NFK om lok. Rørskjæran i Vega kommune.
2015/46	7.3.2019	Beslutning om utsatt iverksetting av tillatelse etter forurensingsloven for lokaliteten Rørskjæran i Vega kommune.

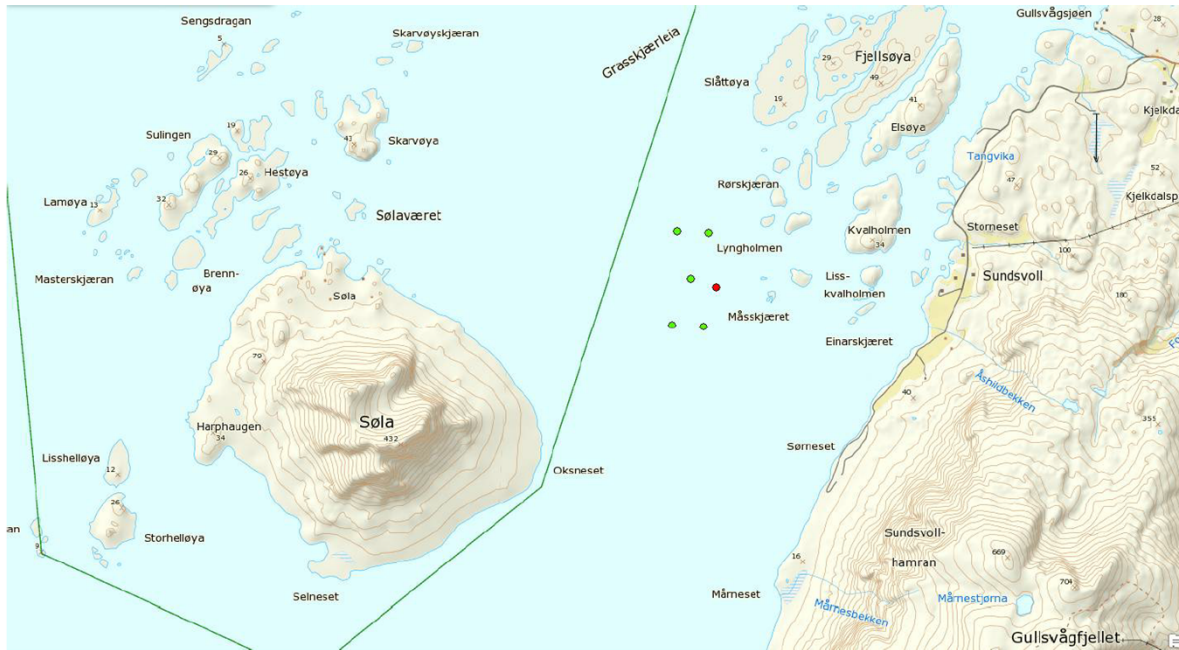


Fig.1. Planlagt plassering av oppdrettsanlegget ved Rørskjæran er markert med grønne ytterpunkt og midtpunkt. Midtpunktet for forflåte markert med rødt punkt.

Bakgrunn

Fylkesmannen innvilget den 29.04.16 utslippstillatelse for lokaliteten Rørskjæran i Vega kommune. Vi viser også til vår uttalelse av 29.05.17, der vi frarådet etablering av akvakultur ved lokaliteten Rørskjæran. Vi konkluderte da som følger: «*Ut i fra dagens kunnskapsgrunnlag vil Fylkesmannen i Nordland fraråde en etablering av akvakultur ved Rørskjæran, grunnet usikkerheten omkring tålegrensen for oppdrett i verdensarvområdet, og ukjente konsekvenser av påvirkning fra akvakultur på sjøfugl. Fylkesmannen ber Nordland Fylkeskommune ut i fra anbefalingene fra ICOMOS/ IUCN og Miljødirektoratet, gi avslag på søknad om tillatelse til havbruksvirksomhet innenfor verdensarvområdet.*»

Vi viser til vår oversendelse av 26.09.18 til Miljødirektoratet. Her oversendte vi klage på vårt avslag om oppdrettslokalitet ved Hysvær i Vega. Mye av det som ble trukket fram i dette brevet om forholdet til plan, hvilke hensyn som skal vektlegges i vurderinger av utslippstillatelse, hensynet til ærfuglbestanden og hensynet til verdensarvområdet er relevant ved vår vurdering av klagen som gjelder Rørskjæran også.

Nordland fylkeskommune har oversendt flere klager som de har mottatt etter at de innvilget konsesjon for oppdrett på Rørskjæran den 03.07.18. Klagen er rettet mot vedtaket fra fylkeskommunen, og berører i liten grad den tillatelsen Fylkesmannen ga den 29.04.16. Mye har skjedd etter at vi i 2016 ga denne utslippstillatelsen og samtidig frarådet etablering av akvakultur ved Rørskjæran.

Det kan stilles spørsmål ved om klagerett foreligger for alle de aktuelle klagerne, jf. forvaltningsloven § 28. Det er uansett på det rene at rettslig klageinteresse foreligger for flere av klagerne, og vi har valgt å foreta forberedende klagebehandling uten å gå nærmere inn på klageretten for hver enkelt.

Samtlige klager er fremmet lenge etter at utslippstillatelsen ble gitt, og det kan derfor også stilles spørsmål ved om det ut fra bestemmelsene om klagefrist er anledning til å ta klagen opp til behandling. Vårt vedtak ble fattet før Miljødirektoratet i februar 2017 kom med sin klargjøring om at det er Fylkesmannens vedtak som er utgangspunkt for klagefristen. Dette var altså i en periode der



det var knyttet usikkerhet til utgangspunktet for klagefristen i saker på dette området. De som har klaget mottok heller ikke underretning om vårt vedtak, og det er dessuten behov for avklaring når det gjelder hvilken betydning verdensarvstatus og manglende konsekvensutredning skal ha for utslippstillatelser i akvakultursaker.

Dette tilsier at klagene som gjelder utslippstillatelsen blir prøvd av Miljødirektoratet, og vi mener derfor at vilkårene for å behandle klagene er oppfylt i saken.

Klagers anførsler

Riksantikvaren har i brev av 19.07.18 klaget på Fylkesrådet i Nordland sitt vedtak av 03.07.18. Riksantikvaren anser det som svært uheldig at fylkesrådet har gitt midlertidig tillatelse til lokalitetsavklaring etter akvakulturloven, da det foreligger innsigelse mot kystzoneplanen som åpner for slike tiltak. Etter Riksantikvarens vurdering foreligger det ikke tilstrekkelig beslutnings- og kunnskapsgrunnlag for å fatte et slikt vedtak på det nåværende tidspunkt. Riksantikvaren ser det som svært uheldig at fylkesrådet, midt i en pågående prosess med å avklare konsekvensen av oppdrettsanlegg innenfor Vegaøyen verdensarvområde, velger å gi midlertidig tillatelse til lokalitetsavklaring etter akvakulturloven.

Forum for natur og friluftsliv (FNF) Nordland har i brev av 20.07.18 klaget på at Nordland fylkeskommune har gitt Marine Harvest Norway AS tillatelse til oppdrett i Vegaøyenes verdensarvområde. Klagen er begrunnet med at det ikke er konsekvensutredet om oppdrett er forenlig med verdensarvstatusen. FNF viser i klagen til innsigelser til Kystplan Helgeland, at vedtaket er i strid med anbefalinger fra Unescos rådgivende organer og bestemmelsene i naturmangfoldloven §§ 8-9 og etter plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger. I klagen blir det også vist til tidligere klage til UNESCO om kystzoneplanen og oppfølgingen fra Klima- og miljødepartementet for å få en internasjonal vurdering av problemstillingen med oppdrett i verdensarvområdet. Klagen viser også til rapport fra Sweco om oppdrett i verdensarvområdet, og anbefalingene fra Unescos rådgivende komiteer. FNF Nordland mener vedtaket om å tillate lokaliteten Rørskjæran til Marine Harvest Norway AS er i strid med det rådet som UNESCO har gitt og den oppfølging Riksantikvaren og Miljødirektoratet gjør i samarbeid med Vega kommune om konsekvensutredning. FNF Nordland mener Fylkesrådet ikke kan fatte vedtak så lenge de mest sentrale spørsmålene og hensynene (til verdensarvverdiene) er uavklart. De ber om at klagen gis oppsettende virkning og at vedtaket oppheves.

I e-post fra FNF Nordland til saksbehandler i Nordland fylkeskommune klargjør de at klagen av 20.07.18 også er en klage på Fylkesmannens tillatelse etter forurensingsloven. FNF Nordland mener konsekvensene av oppdrett i ærfuglens leveområde ikke er utredet slik naturmangfoldloven forutsetter, og at dette også berører utslipp fra avføring fra oppdrettsfisk, fôrspill, medisiner og avlusing. De opplyser i e-posten at « *Anlegget vil i stor grad skade naturverdier, ekskludere friluftsliv, fiske eller samisk kultur. Hensynet bak arealformålet, som flerbruksområde, vil i vesentlig grad bli tilsidesatt med tiltaket. Akvakultur skal da ikke tillates og bør derfor ikke ligge inne som en flerbruksmulighet. Verken Fylkesmannens utslippstillatelse eller Fylkesrådet ser ikke ut til å ha tillagt dette noe vekt.*»

Peter Ogden, som er en uavhengig rådgiver for UNESCO, har i e-post av 23.07.18 til fylkesrådsleder Tomas Norvoll klaget på tillatelsen til oppdrett ved Rørskjæran. Det blir i klagen vist til at det finnes viktige opplysninger i saken som ikke ble tatt i betraktning da vedtaket ble fattet av fylkeskommunen. Klagen ligger som vedlegg til saken.



Peter Ogden har i etterkant kommet med brev/notat av 12.08.18 med supplerende opplysninger til klagen på oppdrett på Rørskjæran. Notatet har følgende konklusjon:

5.1. Taking all these above matters and deficiencies into consideration, this further representation and its supplementary evidence, clearly demonstrate that the Nordland County Council came to a premature and incorrect decision when it approved the Rørskjæran aquaculture application in the Vegaøyen World Heritage property.

5.2 In making this decision it has done so without assembling or giving proper consideration to all the relevant impartial information, evidence and representations, required by its own national and international laws and regulations

5.3 To add to the unsound nature of this decision, the County Council has not fulfilled its obligations to demonstrate how it has taken public opinion into account in arriving at its July decision and thereafter failed to demonstrate to the public how its conclusion are justified and therefore valid.

5.4 Any decision taken by the Council in the foreseeable future, other than to annul or reverse its July 2018 decision to approve the scheme, would therefore be totally premature and wholly indefensible.

ICOMOS Norge klager i brev av 27.07.18 på vedtaket av 03.07.18 om akvakulturanlegg på Rørskjæran. De viser i klagen til at Norge gjennom verdensarvkonvensjonene er forpliktet til å ta vare på verdiene i området og mener at Fylkesrådets vedtak er fattet før det er etablert et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, og at det reises tvil om hvorvidt disse verdiene faktisk blir ivaretatt. De opplyser i klagen at verdensarvkonvensjonen legger til grunn at det skal etableres en beste forvaltningspraksis, basert på kunnskap og langsiktighet. En midlertidig tillatelse til et inngrep av denne størrelsesorden vurderes ikke å være en god forvaltningspraksis.

Jon Suul har i brev av 28.07.18 klaget på vedtaket av 03.07.18 om midlertidig konsesjon for lakseoppdrett ved Rørskjæran. Han viser til vedtaket om Vegaøyen verdensarvområde og at nasjonalstatens ansvar for oppfølging hviler på Klima og miljødepartementet og Kulturdepartementet. Han opplyser i klagen at oppdrettslovgivningen ikke kan være overordnet mht. nasjonal lovgivning innen biologisk mangfold all den tid vedtak om vern fattes av Kongen i statsråd. Suul viser til at nasjonalstatens forpliktelser i tråd med ratifikasjonen av internasjonale avtaler ikke innehar dispensasjonsmuligheter. Han klager derfor over feil saksbehandling.

Tilsvaret til klagen

Marine Harvest Norway AS (nå MOWI Norway AS) opplyser i brev av 04.09.18 at Nordland fylkeskommune er godt kjent med søkers behov og sakens varighet. De kan ikke se at klagen inneholder nye momenter som er relevante å kommentere for Marine Harvest.

Fylkesmannens vurdering av sak og innkommet klage

I henhold til veiledning 99:04 fra Miljødirektoratet og tildelingsforskriftene for akvakultur skal Fylkesmannen behandle søknaden ved å:

1. Avgi en faglig uttalelse til Mattilsynet og Nordland fylkeskommune ut fra hensynet til verneområder, friluftsliv og biologisk mangfold.
2. Avgjøre om tillatelse kan gis ut fra forurensningslovens bestemmelser. Dette skal også omfatte vurdering opp mot vannforskriften og naturmangfoldloven.

Fylkesmannen som forurensningsmyndighet skal legge vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre. Klagen gjelder i liten grad direkte følger av utslipp i resipienten under og ved anlegget, men vi merker oss klagen fra FNF som også omfatter tema om utslipp. Utslipp og støy fra anlegget kan ha effekt på



ærfugl og andre fuglers bruk av området, og det burde vært utarbeidet en grundig konsekvensanalyse før det hadde blitt vurdert å tillate oppdrett i dette området.

Ut fra regelverk og retningslinjer for behandling av oppdrettssaker (veileder 99:04 fra Miljødirektoratet) fant vi det den 29.04.16 riktig å gi utslippstillatelse ved Rørskjæran. Vi frarådet samtidig å gi konsesjon «..grunnet usikkerheten omkring tålegrensen for oppdrett i verdensarvområdet, og ukjente konsekvenser av påvirkning fra akvakultur på sjøfugl. Fylkesmannen ber Nordland Fylkeskommune ut i fra anbefalingene fra ICOMOS/ IUCN og Miljødirektoratet, gi avslag på søknad om tillatelse til havbruksvirksomhet innenfor verdensarvområdet».

Nordland fylkeskommune fulgte ikke vår fraråding, og ga den 21.2.2019 midlertidig tillatelse ved lokaliteten Rørskjæran.

Vår erfaring over tid er at det gjennomgående har vært svært vanskelig å til få en tung vektlegging av miljøhensynene i søknadsbehandlingen av oppdrettssaker, utover det som går på direkte forurensning. Det har vært vanskelig å få gjennomslag for konsekvensutredninger for å få et bedre kunnskapsgrunnlag før behandling av oppdrettssøknadene. Det har også vært vanskelig å få gjennomslag for overvåking for å følge opp miljøeffektene fra anlegg i drift, og vi har sett en økt bruk av midlertidige tillatelser i påvente av et bedre kunnskapsgrunnlag om miljøeffektene. Vår oppfatning er at myndighets- og rollefordelingen mellom de ulike instanser ved behandling av oppdrettssøknader ikke har fungert godt nok til å sikre en tilstrekkelig vektlegging av føre-var-prinsippet i naturmangfoldlovens §9.

Vi ser i ettertid at vi i vår utslippstillatelse 29.04.16 kunne vurdert å legge mer vekt på «.. de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre», og mener samtidig at Nordland fylkeskommune burde stilt krav om konsekvensutredning av lokaliteten Rørskjæran da søknaden ble fremmet.

Norge har ratifisert verdensarvkonvensjonen og forpliktet seg til å følge et sett av internasjonalt omforente retningslinjer for hva som kreves for å opprettholde en verdensarvstatus. En av disse bestemmelsene sier at dersom det er usikkerhet om konsekvensen av et tiltak, vil tiltaket fram til det er konsekvensvurdert, alltid bli ansett som en potensiell trussel mot verdensarvverdiene og med det også verdensarvstatusen. Iverksetting av et slikt tiltak, før det er konsekvensvurdert, vil derfor være et brudd på forpliktelsene og kan sette verdensarvstatusen i spill.

I lys av dette, vår uttalelse av 29.05.17, innholdet i klage, vurderingene i vår oversendelse av klage 26.09.18 om lokaliteten Hysvær i Vega kommune i verdensarvområdet og utviklingen i saken i etterkant, mener Fylkesmannen det er riktig at Miljødirektoratet gjør en ny vurdering av saken.

Saken oversendes derfor til Miljødirektoratet for endelig klagebehandling. Fylkesmannen har i denne saken besluttet utsatt iverksetting (fv. § 42) av vedtaket inntil klagesaken er behandlet.

Med hilsen

Tom Cato Karlsen

Torfinn Sørensen
Fylkesmiljøvernssjef



Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:			
Vega kommune	Gladstad	8980	Vega
Nordland fylkeskommune	Postmottak Fylkeshuset	8048	Bodø
Unesco Norge	postboks 8119 Dep	0032	OSLO
Riksantikvaren			
MARINE HARVEST NORWAY AS	Postboks 4102 Sandviken	5835	BERGEN
Jon Suul	Nesveien 64	8980	VEGA
STIFTELSEN VEGAØYAN	Nesveien 92	8980	VEGA
VERDENSARV			
Fiskeridirektoratet Region Nordland	Postboks 185 Sentrum	5804	Bergen
Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Nordland Fylkes Fiskarlag	Postboks 103	8001	BODØ
Norsk institutt for naturforskning - NINA	Postboks 5685 Sluppen	7485	Trondheim
NORGES NATURVERNFORBUND	Mariboës gate 8	0183	OSLO
SWECO NORGE AS	Postboks 80 Skøyen	0212	OSLO
Vegaøyans Venner			
Kystverket	Postboks 1502	6025	Ålesund
Mattilsynet - Region Nord	Felles postmottak, Postboks 383	2381	Brumunddal
Forum for natur og friluftsliv i Nordland	Eiaveien 5	8208	Fauske
Peter Ogden	peteraog@btinternet.com		
ICOMOS Norge	styret@icomos.no		