

BREMNES SEASHORE AS
Øklandsvegen 90
5430 BREMNES

Oslo, 12.10.2023

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2021/13554

Saksbehandler:
Anne Kathrine Arnesen

Vedtak i klagesak om avslag på søknad om tillatelse etter forurensningsloven til akvakulturlokalitet Alstein i Randaberg kommune

Vi viser til klagen på Statsforvalteren i Rogalands vedtak 25. juni 2021. Klagesaken ble oversendt fra Statsforvalteren 13. desember 2021. Videre viser vi til brev 11. januar 2022 fra advokatfirmaet Wikborg Rein på vegne av Bremnes Seashore AS og til øvrig korrespondanse i saken.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Statsforvalterens vedtak.

Vedtaket er fattet etter forvaltningsloven § 34 fjerde ledd, jf. forurensningsloven § 11.

Direktoratets vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Bakgrunn for saken

Statsforvalteren i Rogaland fattet 25. juni 2021 vedtak om avslag på søknad fra Bremnes Seashore AS om tillatelse etter forurensningsloven til matfiskproduksjon ved lokalitet Alstein i Håsteinsfjorden med en maksimalt tillatt biomasse (MTB) på 6240 tonn. Vedtaket er hjemlet i forurensningsloven § 11.

Statsforvalterens begrunnelse for avslaget er at utslippene vil medføre fare for forringelse av den økologiske funksjonen til viktige naturtyper i nærheten av den omsøkte lokaliteten.

Statsforvalteren vurderer at slik påvirkning vil kunne føre til indirekte negative effekter på norske ansvarsarter, truede og sårbare sjøfugl, fisk og marine pattedyr. Det er særlig utslipp av kjemikalier og medisiner som følge av avlusning, bruk av impregnerte nøter og fremmedstoffer i fôr Statsforvalteren mener ikke kan tillates av føre var-hensyn. Statsforvalteren legger også vekt på risiko for havari og forurensning som da kan oppstå, og viser til at lokaliteten ligger eksponert til.

Statsforvalteren ga 25. juni 2021 også uttalelse i saken til Rogaland fylkeskommune, jf. laksetildelingsforskriften § 8. Statsforvalteren uttaler at tiltaket vil redusere naturverdier av nasjonal og internasjonal verdi, slik som truede arter, ansvarsarter, svært viktige naturtyper, nasjonale laksefjorder og verneområder. Statsforvalteren anser at det omsøkte tiltaket medfører et direkte arealbeslag og inngrep i et intakt sjøområde, og vurderer at det vil svekke landskapsøkologiske funksjoner av nasjonal og internasjonal verdi. Statsforvalteren vurderer at kunnskapsgrunnlaget tilsier at tiltaket vil føre til forringelse av flere områder med svært store naturverdier/høyeste forvaltningsprioritet, og dermed svært alvorlig miljøskade.

Klagers argumenter

Bremnes Seashore AS klager på avslaget. Klager ber om at vedtaket omgjøres, og at det gis tillatelse i samsvar med søknaden. Klager har følgende anførsler:

1. *Statsforvalteren har lagt vekt på flere av de samme forholdene som i sin innsigelse til arealdelen av kommuneplan for Randøberg kommune, og vedtaket virker som en omkamp fra Statsforvalteren.* Klager viser til at Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) ikke tok innsigelsen til følge. Innsigelsen gjaldt blant annet akvakulturanleggets påvirkning på områdets landskaps- og opplevelsesverdi, negativ påvirkning på områdets nasjonalt viktige funksjon for hekking mv. for sjøfugl, negativ påvirkning på biologisk mangfold i tareskogen og på havbunnen, negativ påvirkning på rekefelt, genetisk påvirkning på villaks fra rømt oppdrettslaks og økt smittetrykk fra lakselus på villaks og sjøørret. De nevnte forholdene er mest relevante i arealsammenheng, enten som ledd i plansaker eller ved fylkeskommunens behandling etter akvakulturloven.
2. *Statsforvalterens kompetanse etter forurensningsloven er i utgangspunktet avgrenset til forurensningsmessige hensyn som utløser plikt til å søke om tillatelse.* Forurensningsloven § 11 femte ledd må sees i sammenheng med kompetansefordelingen som akvakulturloven legger opp til mellom sektormyndigheter og tildelingsmyndigheter. Lokaliteten ligger ikke i noe verneområde, og hensynet til nærliggende fuglerike områder, fiskeriinteresser, viktige naturtyper og marine arter må derfor først og fremst vurderes av fylkeskommunen i den endelige interesseavveiningen etter akvakulturloven.
3. *Statsforvalteren har i hovedsak lagt vekt på miljøvirkninger som er uunngåelige ved all drift av akvakulturanlegg.* Dersom Statsforvalterens argumentasjon blir lagt til grunn, vil det i realiteten innebære et totalforbud mot all ny etablering og utvidelse av akvakulturanlegg. Statsforvalteren har særlig pekt på miljøvirkninger knyttet til behandling mot lakselus, bruk av kobberimpregnerte nøter, rengjøring av kobberfrie nøter og utslipp av fremmedstoffer fra fiskefôr.

Argumentene Statsforvalteren legger til grunn om bruk av medikamentell behandling, er allerede tatt hensyn til av andre myndigheter. Klager viser til at et legemiddel ikke får markedsføringstillatelse fra Statens legemiddelverk dersom miljøvirkningene av preparatet ikke ligger innenfor det akseptable. Klager viser også til reglene i akvakulturdriftsforskriften. Klager anser også at det kan stilles vilkår om behandling mot lakselus i lukket brønnbåt og tømning av behandlingsvann i god avstand fra områder med krepsdyr og rekefelt.

Det er bare på lokaliteter med dårlige strømforhold at det ofte blir liggende kobber under akvakulturanlegg. Bremnes Seashore arbeider aktivt med å fase ut kobberimpregnering, og er i ferd med å avslutte praksis med spyling av slike nøter.

Søknaden er tilstrekkelig utredet, herunder strømforhold og miljøtilstand på sjøbunnen. Lokaliteten skal ikke etableres i noe verneområde, og plasseringen vil være i et område med gode strømforhold og god vannutskifting. Rådgivende biologer AS har vurdert strømforholdene som svært gode, og forundersøkelsen fra DNV GL AS viste miljøtilstand tilsvarende tilstandsklasse "svært god" på lokaliteten.

4. *Statsforvalteren har feilaktig lagt til grunn at søker skal teste ut ny teknologi.* Teknologien er godt utprøvd og tilpasset de aktuelle væreforholdene, og søknaden er i tråd med kommuneplanens arealdel. Det er utenfor Statsforvalterens myndighetsområde å ta stilling til forhold som er omfattet av NYTEK-forskriften.
5. *Etablering av akvakultur er et reversibelt tiltak og det kan gis en tidsavgrenset tillatelse med vilkår om miljøovervåking* dersom Statsforvalteren fortsatt vurderer at det er risiko for påvirkning på viktige naturverdier i sjø.

Statsforvalterens kommentarer til klagen

Statsforvalteren har i brev 13. desember 2021 kommentert klagen.

Statsforvalteren viser til at akvakultursaker skal avgjøres etter flere regelsett og av flere myndigheter. Statsforvalteren mener innsigelsessaken ikke kan være bindende for deres behandling av saken etter forurensningsloven. Statsforvalteren viser blant annet til formålsbestemmelsen i forurensningsloven (§ 1) og Forurensningsloven med kommentarer, 2. utgave, av Øystein Wang. Statsforvalteren viser også til at KMD i avgjørelsen i innsigelsessaken viste til at visse forhold ville bli tatt hensyn til i videre behandling etter annet lovverk. Statsforvalteren ser det ikke som problematisk at samme argumenter får større gjennomslagskraft i behandlingen etter forurensningsloven, da plansaker som regel i større grad skal balansere ulike samfunnsinteresser og inneholder et stort element av kommunalt fritt skjønn.

Statsforvalteren mener det vil være en fordel å undersøke og dokumentere strømforhold bedre enn det som vanligvis er minstekrav til søknader. Statsforvalteren understreker imidlertid at dette forholdet alene ikke har vært avgjørende for utfallet i saken.

Selv om Statsforvalteren har konkludert med at det er liten sannsynlighet for forringelse av vannforekomsten som helhet, mener de det er uheldig at et utslipp kommer i nærheten av eksisterende utslipp fra IVARs renseanlegg i Mekjarvik. Utslipet kan føres inn mot land og påvirke RAMSAR-området Jæren Våtmarkssystem i Bøvika/Sandeviga.

Statsforvalteren har ikke tatt stilling til NYTEK-forskriften eller sikkerhetsspørsmål som ligger til Fiskeridirektoratet. Statsforvalteren viser til at de har lagt vekt på risikoen for forurensning som

følge av et havari, herunder marin forsøpling, oljesøl, lekkasje av ensilasje, utslipp av ubrukt fôr og utslipp av andre kjemikalier som oppbevares på anlegget.

Statsforvalteren har vektlagt risiko for påvirkning på svært viktige marine naturtyper slik at deres økologiske funksjon, struktur og produktivitet endres i negativ retning. Dette vil medføre indirekte konsekvenser for fuglelivet. Statsforvalteren viser til at konsekvensene for fuglelivet er nærmere beskrevet i deres uttalelse til fylkeskommunen datert 25. juni 2021.

Ytterligere merknader fra klager

Wikborg Rein advokatfirma AS representerer Bremnes Seashore AS og har i brev 11. januar 2022 kommentert Statsforvalterens oversendelse av klagen. Advokatfirmaet mener Statsforvalteren har gått utenfor sin kompetanse etter forurensningsloven og den kompetansefordelingen som akvakulturloven legger opp til i forholdet mellom sektormyndigheter og tildelingsmyndighet. Advokatfirmaet gir følgende hovedgrunner:

1. Statsforvalteren har i realiteten gjort vurderingen som etter akvakulturloven er lagt til fylkeskommunen. Det vises til at fylkeskommunen skal ta stilling til om lokalitetsklareringen er miljømessig forsvarlig, jf. akvakulturloven § 6 jf. § 10. Det vises til at det i norsk forvaltningsrett er etablert en tese om "det organisatoriske spesialitetsprinsipp". Utslippstillatelse kan ikke nektes utelukkende på bakgrunn av forhold som skal vurderes av en annen myndighet. Prinsippet må anses å gjelde spesielt i akvakulturetten, siden samordning vanskelig kan la seg gjennomføre uten at de ulike sektormyndighetene i hovedsak vurderer sitt fagområde. I denne saken har Statsforvalteren ikke bare gjort vurderingene til alle miljømyndigheter i akvakulturetten, men også unnlatt å gjøre vurderinger som er tillagt Statsforvalteren. Denne skjønnsutøvelsen er feil, og må rettes opp av klageinstansen.
2. Statsforvalteren har tatt stilling til spørsmål i saken som KMD allerede har tatt stilling til. Det organisatoriske spesialitetsprinsipp tilsier at det skal særskilte grunner til for å fravike avgjørelser som et annet organ har kommet til. Vedtaket er i realiteten en overprøving av KMD sin vurdering av egnetheten av akvakulturvirksomhet i den delen av kommunens arealdel som Alstein geografisk er en del av. Det vises til at Statsforvalteren blant annet legger tung vekt på fuglelivet i området generelt, selv om det går klart fram av KMDs avgjørelse at "... risikoen for alvorlig eller irreversibel skade på sjøfugl og rovfugl, sett opp mot nytten av et akvakulturanlegg, i denne saka er akseptabel". Denne overprøvingen er også i strid med hensynet til kommunalt selvstyre.
3. Statsforvalteren har lagt avgjørende vekt på sidehensyn uten at det foreligger spesielle grunner til å fravike utgangspunktet om å gjøre en vurdering av forurensningsgraden ved lokaliteten. Statsforvalteren har vektlagt flere hensyn som ikke kan benyttes som hovedbegrunnelse for avslag på søknad om utslippstillatelse. Det vises til at ordlyden i forurensningsloven tilsier at det avgjørende for vurderingen er de "forurensningsmessige ulemper ved tiltaket". Det som skal vurderes med tanke på utslipp er om resipienten i tilstrekkelig grad tåler belastningen fra fôrrester og ekskrementer.

Uttalelse fra Norsk institutt for naturforskning (NINA)

Miljødirektoratet forespurte Norsk institutt for naturforskning (NINA) om instituttet kunne vurdere effekter på sjøfugl av omsøkt akvakulturanlegg ved Alstein. NINA oversendte sin vurdering til Miljødirektoratet 21. oktober 2022.

NINA har vurdert effekten av et nytt akvakulturanlegg ved Alstein på hekkende, overvintrende og mytende sjøfugl. NINA bemerker at det ikke foreligger noe standardisert overvåkingsprogram som inkluderer Alstein eller de nærliggende øyene i området rundt under hekkesesongen, men at det er foretatt tellinger i perioder både på Alstein og Heglane og Eime naturreservat.

NINA viser til at klimaendringer og endringer i arealbruk utgjør de største truslene mot biomangfold, og at akvakulturanleggenes arealbeslag er en av næringens største trusler mot sjøfugl. Forekomsten av hekkende, overvintrende og mytende sjøfugl på og i området rundt Alstein tyder på at området er et viktig funksjonsområde for norske bestander av en rad rødlistearter og norske ansvarsarter. NINA trekker spesielt fram funksjonen området har for mytende og overvintrende ærfugl. Bestanden av ærfugl har hatt en kraftig nedgang de siste tiårene, og arten er svært sårbar for menneskelige forstyrrelser både under hekking og myting. NINA vurderer at det dermed er viktig å verne slike områder fra ytterligere påvirkning. Data innsamlet i vinterfugltellinger og hekketellinger av sjøfugl i SEAPOP (et forsknings-, kartleggings- og overvåkingsprogram for sjøfugl) støtter konklusjonen i uttalelsen fra Statsforvalteren om at dette området har svært stor verdi som funksjonsområde for sjøfugl.

NINA vurderer at mye tyder på at Alstein og områdene rundt er en sjøfuglkoloni i vekst, og understreker at dette er uvanlig. Merparten av hekkefuglene er store måker. Forstyrrelser i hekketiden kan medføre at kolonien følger den globale trenden med å flytte til urbane områder der de ytterligere eskalerer konflikten mellom hekkende bymåker og folk. Toppskarvkolonien på Alstein ligger i umiddelbar nærhet av det planlagte anlegget, og toppskarv er svært følsom for forstyrrende båttrafikk under fødesøk. Det er dessuten et konfliktpotensial mellom akvakulturanlegg og fiskespisende sjøfugl, og det søkes ofte om fellingstillatelse for skarv og store måker.

NINA viser videre til at Alstein er en del av Jærstrendendes landskapsvernområde med sine tilhørende internasjonale betydningsfulle Ramsarområder for så vel hekkende som overvintrende, og spesielt trekkende fugl. Nærmeste Ramsarområde er Børaunen 3 km unna omsøkt anlegg. Tareskogen i områdene rundt Alstein er registrert som svært viktig tareskogsforekomst, noe som er et viktig næringshabitat for flere sjøfuglarter.

NINA påpeker at kunnskapsgrunnlaget knyttet til effekter på sjøfugl av etablering og drift av akvakulturanlegg er mangelfullt, men at nyere forskning viser store negative effekter av båttrafikk og annen aktivitet forbundet med slike anlegg for sårbare arter. NINA vurderer at omsøkt akvakulturanlegg ved Alstein vil forringe habitatet betydelig for hekkende så vel som overvintrende og mytende fugl, og potensielt kunne få store negative effekter på bestandene.

Kommentarer fra klager

NINAs vurdering er forelagt klager. Wikborg Rein Advokatfirma AS har i brev 5. desember 2022 kommentert uttalelsen på vegne av Bremnes Seashore AS. Klager fremholder at rapporten ikke inneholder ny informasjon som er egnet til å endre vurderingene som allerede er gjort av påvirkning på sjøfugl i området. Klager viser til at funnene i NINAs rapport stammer fra andre kilder enn fysiske observasjoner, og at dette er kilder som allerede er tilgjengelige. Klager mener det er på det rene at faktiske observasjoner i vesentlig større grad er egnet til å avdekke i hvilken grad fugleliv kan ta skade. Klager mener det ikke er overraskende at NINA konkluderer med at akvakulturanlegg ved Alstein vil kunne få store negative effekter på fuglebestandene, da NINA er en stiftelse opprettet for å beskytte dyreliv. Klager mener imidlertid at innholdet i NINAs rapport ikke understøtter at det er grunnlag for å gi avslag på en utslippstillatelse til Alstein. På bakgrunn av at Alstein ligger godt utenfor verneområdet, og fordi dette allerede er et høyst trafikkert område, vil lokalitetsklarering av Alstein etter klagers syn ikke påvirke vernet område på en slik måte at det er grunnlag for avslag.

Miljødirektoratets vurderinger

Klager har klagerett og klagen er framsatt innen klagefristen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

Miljødirektoratet er klageinstans i saken, og kan derfor prøve alle sider av den. Vi kan også ta hensyn til nye omstendigheter og forhold som ikke er tatt opp i klagen.

Når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkår, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre, jf. forurensningsloven § 11. Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved avgjørelsen. Forurensningsmyndigheten skal også vurdere om kravene i vannforskriften er til hinder for at det kan gis tillatelse.

Arealplan for Randaberg kommune

Kommunestyret i Randaberg vedtok arealdelen av kommuneplan for Randaberg 20. juni 2019. Statsforvalteren i Rogaland oversendte 5. juni 2020 arealdelen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) på grunn av uløste innsigelser fra Statsforvalteren og Forsvarsbygg. KMD tok ikke innsigelsen fra Statsforvalteren i Rogaland til følge, og godkjente at det ble satt av et område for akvakultur ved øya Alstein i kommuneplanen (brev 2. februar 2021).

Randaberg kommune har sørget for høring av søknaden fra Bremnes Seashore AS. Randaberg kommune uttaler i brev til Rogaland fylkeskommune 8. mai 2021 at søknaden er i samsvar med kommuneplanen for Randaberg. Kommunen legger til grunn at høringsinnspillene blir grundig vurdert i forbindelse med konsesjonsbehandlingen, og gjør i den forbindelse oppmerksom på kommuneplanens bestemmelse § 15.3 Akvakultur:

Akvakulturanlegg kan plasseres innenfor området. Arealet viser avgrensning av anlegget på vannoverflaten. Anlegget kan fortøyes innenfor sone H190 (jf. § 16.1.1).

Det blir satt krav om konsekvensutredning og risiko- og sårbarhetsanalyse når lokaliteten og produksjonen skal godkjennes i medhold av akvakulturloven.

Området er svært værutsatt og nær nasjonal laksefjord, og det kan derfor kun etableres anlegg med godt utprøvd teknologi for de aktuelle værforholdene.

Det skal foreligge dokumentasjon som viser at anlegget vil oppfylle kravene satt i «veikart for havbruksnæringen» utgitt av Norsk Industri 24.05.2017.

Statsforvalteren mener det er noe uklart om tiltaket er avklart etter plan- og bygningsloven, da de ikke kan se at det foreligger dokumentasjon for at anlegget oppfyller ovennevnte krav til godt utprøvd teknologi for de aktuelle værforholdene. Statsforvalteren anser imidlertid brevet fra Randaberg kommune 8. mai 2021 som samtykke til videre behandling etter forurensningsloven, jf. § 11 fjerde ledd. Miljødirektoratet viser til at Randaberg kommune ved brev 8. mai 2021 uttaler at søknaden er i samsvar med kommuneplanen. Samtidig gjør kommunen i samme brev særlig oppmerksom på kravene satt i kommuneplanens § 15.3. Etter Miljødirektoratets syn er det uklart om kommunen mener søknaden oppfyller disse kravene, eller om kommunen kun har tatt stilling til at plasseringen av anlegget er i tråd med plan og forutsetter at vilkårene i § 15.3 vurderes nærmere i konsesjonsbehandlingen. Miljødirektoratet har også mottatt e-post fra kommunestyrerepresentant Alexander Rügert-Raustein, som gir uttrykk for at vilkårene i planen knyttet til godt utprøvd teknologi og dokumentasjon for oppfyllelse av kravene satt i "Veikart for havbruksnæringen" etter hans syn ikke er oppfylt. Miljødirektoratet har i denne saken besluttet å opprettholde Statsforvalterens vedtak. Ved avslag på søknaden er det etter vårt syn ikke nødvendig å ta stilling til om tiltaket er i samsvar med plan, og vi går derfor ikke nærmere inn på disse problemstillingene.

Resipienten og utslipp til vann fra omsøkt anlegg

Den omsøkte lokaliteten ligger i hovedsak i vannforekomsten Håsteinsfjorden mot Kvitsøy, men også delvis i Håsteinfjorden-indre. Alstein ligger også nær vannforekomsten Kvitsøyfjorden. Vi er enige i Statsforvalterens vurdering av at den omsøkte produksjonen sannsynligvis ikke vil føre til påvirkning i vannforekomstene i strid med vannforskriften § 4.

Det er utført en forundersøkelse ved den omsøkte lokaliteten (*Forundersøkelse ved planlagt oppdrettslokalitet ved Alstein – DNV-GL rapport 2016-4202*) som omfatter undersøkelse av hydrografi, sedimentkvalitet og bløtbunnsfauna. Det er også utført strømmålinger i 2015 (*Strømmålinger på Alstein- NOOMAS 24.06.2015*). Videre foreligger en konsekvensutredning utarbeidet av Rådgivende biologer (*Konsekvensutgreiing for planlagt oppdrettslokalitet ved Alstein i Randaberg kommune. Rådgivende biologer AS Rapport nr. 2525, 7.9. 2017*).

Det omsøkte anlegget er planlagt over et relativt flatt område. Anlegget er tenkt plassert i det grunneste området av renna som går nord og vest for Alstein. Dybden varierer lite, og er for det meste ca. 110 m, bortsett fra i den sørlige delen av anlegget som ligger i en slak skråning opp til omtrent 80 m dyp. Den dominerende retningen for overflatestrøm og vannutskiftingsstrøm er mot sørvest, med noe strøm mot nordøst. Spredningsstrømmen har lik retning som den øvre del av vannsøylen, men bunnstrømmen (106 m) går hovedsakelig mot sør. Gjennomsnittlig strøm i spredningsdyp er målt til 9,2 cm/s. I forundersøkelsen ble bunnfauna i anleggssone, overgangssone og ved referansestasjon vurdert som "svært god".

Det er registrert flere forekomster av stortare i ulike avstander rundt omsøkt lokalitet. I Naturbase er det registrert større tareskogforekomster rundt øya Alstein, samt ved Store Kråga 1,3 km mot nord, ved Austholmane ca. 1,5 km mot vest, samt forekomstene Randaberg i øst og

Randaberg-Håstein i sør. Alle registrerte forekomster er angitt som svært viktig (verdi A) i Naturbase. I Rådgivende biologers rapport 2525 framgår det at de i ROV-undersøkelser har funnet tareskog ved Alsteinfluane ca. 1,5 km mot sør og Djupaflua 800 m nordvest for den omsøkte lokaliteten.

Tareskog, inkludert stortareskog, er kjent for å ha et stort artsmangfold av planter og dyr og er blant klodens mest produktive økosystemer. Tareskogen representerer viktige beiteområder for flere av sjøfuglartene i området. Det er betydelige kunnskapsmangler knyttet til effektene av utslipp fra oppdrettsanlegg på tareskog med tilhørende organismesamfunn på kort og ikke minst lang sikt. Ifølge Havforskningsinstituttet vil tareskog potensielt kunne påvirkes både av utslipp av næringsalter, organiske partikler og badebehandlingsvann inneholdende legemidler for bekjempelse av lakselus (rapport fra havforskningen nr. 8-2016: *Effekter av utslipp fra akvakultur på spesielle marine naturtyper, rødlista habitat og arter*).

Rådgivende biologer AS vurderer i konsekvensutredningen at avstand, bølger og strømforhold tilsier at den negative virkingen av næringsalter og organiske partikler på tareskogforekomstene ved Alstein vil være liten til ubetydelig. Etter vår vurdering er det vanskelig å utelukke at det kan skje en negativ påvirkning på tareskog med tilhørende organismesamfunn i influensområdet for utslipp fra anlegget. Det er imidlertid vanskelig å vurdere omfang og betydning av denne påvirkningen på bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget som er tilgjengelig.

Det er registrert skjellsandforekomster på nordsiden av Alstein (750 m fra planlagt anlegg) og ved Kvitsøy i vest-nordvest (1,3 km unna). Forekomsten Kvitsøy er svært stor, og er vurdert som svært viktig (verdi A), mens forekomsten ved Alstein er vurdert som viktig (verdi B). Ifølge DN-håndbok nr. 19 om kartlegging av marint biologisk mangfold er skjellsand et habitat som ofte er rikt på bløtbunnsfauna, det fungerer som gyte- og oppvekstområder for flere fiskearter, og større krepsdyr benytter skjellsandbankene til parringsplasser og ved skallskifte og matsøk. Skjellsand regnes som en ikke fornybar ressurs. Det finnes i dag liten kunnskap om hvordan utslipp fra matfiskanlegg påvirker skjellsandområder, men faunaen i skjellsand blir mest sannsynlig påvirket av utslipp av organiske partikler på samme måte som faunaen i bløtbunn (Havforskningen nr. 8-2016). Rådgivende biologer vurderer i konsekvensvurderingen at organiske partikler i hovedsak spres mot sørvest og delvis mot nordøst, og dermed ikke vil treffe skjellsandområdet ved lokaliteten, og at gode strømforhold tilsier at organiske tilførsler har liten virkning.

Sjøfugl

Generelt vurderes situasjonen for våre sjøfuglarter som bekymringsfull. Det fremgår på nettstedet *Miljøstatus*¹ at 30 prosent av sjøfuglene på det norske fastlandet forsvant bare i løpet av tiårsperioden 2005–2015. Sjøfugl er overrepresentert på rødlistene både nasjonalt og globalt, sammenliknet med andre fuglegrupper med samme antall arter. Endringer som påvirker næringstilgangen er vurdert å ha stor betydning for denne nedgangen. De norske sjøfuglbestandene utgjør hele 20–25 prosent av all sjøfugl som hekker i Europa. Norske farvann er også til enhver tid tilholdssted for store mengder sjøfugl som streifer langt ut over havet fra hekkeplasser i våre naboland. Norge har derfor et betydelig nasjonalt og internasjonalt forvaltningsansvar for sjøfugl. Vårt internasjonale ansvar gjelder særlig for såkalte ansvarsarter –

¹ Miljøstatus viser miljøets tilstand og utvikling i Norge. Miljøstatus er et samarbeid mellom flere statlige etater. Miljødirektoratet er redaktør.

arter der mer enn 25 prosent av den europeiske bestanden hekker innenfor våre landegrenser, og gjelder blant annet toppskarv.

Omsøkt anlegg ligger nær øya Alstein, og det er flere verneområder i sjøområdet som omgir lokaliteten. Øya Alstein er en del av Jærstrendene landskapsvernområde som er et egenartet natur- og kulturlandskap med stor verdi for fugl. Øya og sjøområdene rundt er en del av et større system av øyer og holmer utenfor Jærkysten som i sin helhet er et nasjonalt viktig område for sjøfugl. Store deler av Jærstrendene landskapsvernområde inngår i Jæren våtmarkssystem som siden 1985 har status som Ramsarområde, deriblant fuglefredningsområdet Børaunen i Randaberg kommune. Heglane og Eime fuglefredningsområde ligger vest for Alstein, Eime naturreservat ligger nordvest og Heglane naturreservat sørvest. Disse verneområdene har som formål å bevare en viktig sjøfugllokalitet med de plantesamfunn og dyrearter som naturlig hører til området særlig ut fra hensynet til sjøfuglene og deres hekkeplasser. Forekomsten av hekkende, overvintrende og mytende sjøfugl på og i området rundt Alstein tyder ifølge NINA på at det er et viktig funksjonsområde for norske bestander av flere rødlistearter. NINA trekker spesielt fram funksjonen området har for mytende og overvintrende ærfugl. I 2021 ble rødlistekategorien for ærfugl endret fra "nær truet" til "sårbar" i norsk rødliste for arter pga. at bestandsnedgangen er tiltagende. Ifølge konsekvensutredningen til søknaden er det registrert flere rødlistede arter i nærområdet til lokaliteten, blant annet lomvi og havhest som er henholdsvis kritisk og sterkt truet. Toppskarv, som er en ansvarsart for Norge, hekker på Alstein. For nærmere beskrivelse av forekomst av hekkende, mytende og overvintrende sjøfugl i området viser vi til Statsforvalterens uttalelse til Rogaland fylkeskommune 25. juni 2021 og NINAs uttalelse 20. oktober 2022. Rødlistestatus for fugleartene framgår av NINAs uttalelse.

Kunnskap om effekter på sjøfugl av etablering og drift av akvakulturanlegg er mangelfull. NINA viser til at det i nyere forskning er funnet store negative effekter av båttrafikk og annen aktivitet forbundet med slike anlegg for sårbare arter. NINA vurderer at omsøkt akvakulturanlegg ved Alstein vil forringe habitatet betydelig for hekkende så vel som overvintrende og mytende fugl, og potensielt kunne få store negative effekter for bestandene.

Statsforvalteren har lagt tilgjengelig kunnskap til grunn for sitt vedtak, og vi vurderer at kravet til kunnskapsgrunnlag i naturmangfoldloven (nml) § 8 er oppfylt. Det omsøkte anlegget ligger i et viktig hekke-, myte- og overvintringsområde for flere truede og sårbare sjøfuglarter. Toppskarvkolonien på Alstein hekker på sørvestsiden av øya, noe som gjør den svært utsatt for omsøkt akvakulturanlegg. Tilgjengelig kunnskap tilsier etter vår vurdering at det er risiko for at omsøkt oppdrettsanlegg kan medføre betydelige negative effekter for viktige bestander av sjøfugl. Bekymringene er knyttet til at sjøfugl stenges ute fra viktige områder, at fugl kan forstyrres under næringssøk og i særlig sårbare perioder som under hekking eller myting, og at viktige næringsområder kan påvirkes negativt av forurensende utslipp. Vi legger til grunn at både båttrafikk og annen aktivitet ved oppdrettsanlegget kan føre til støy og andre forstyrrelser. Vi viser også til at NINA vurderer at mye tyder på at Alstein og områdene rundt er en sjøfuglkoloni i vekst, og at en sjøfuglkoloni i vekst har stor verdi. I en situasjon hvor sjøfuglbestandene er i nedgang vurderer vi det som særlig viktig å ta vare på slike områder, som sjøfuglene søker til og hvor man ser tegn til en positiv utvikling. Vi mener føre var-prinsippet må tillegges stor vekt i denne saken for å hindre ytterligere negativ påvirkning på sårbare sjøfuglforekomster (nml § 9).

Vurdering av klagers anførsler

Statsforvalteren har lagt vekt på flere av de samme forholdene som i innsigelsen til arealdelen av kommuneplan for Randaberg kommune, og vedtaket virker som en omkamp fra Statsforvalteren

I sin innsigelse til arealdelen av kommuneplan for Randaberg kommune argumenterte Statsforvalteren i Rogaland blant annet med at et akvakulturanlegg ved Alstein kan påvirke den nasjonalt viktige funksjonen som øyene og holmene utenfor Jærkysten har for hekking, matsøk og rasting for sjøfugl, og viste til nærliggende fuglefredningsområde. Alstein er en kjent hekkeplass for flere arter på den nasjonale rødlista, og området benyttes av rovfugler. Statsforvalteren pekte også på at det er et stort biologisk mangfold i tareskogen og på havbunnen som kan bli påvirket negativt av utslipp fra et akvakulturanlegg. Statsforvalteren anså også at virkningene av et akvakulturanlegg ikke var tilstrekkelig utredet.

I uttalelse 5. november 2020 tilrådte Klima- og miljødepartementet (KLD) at innsigelsen fra Statsforvalteren ble tatt til følge. KLD vurderte at akvakulturlokaliteten kunne få negative konsekvenser for viktige fuglebestander, og at nytten av den aktuelle lokaliteten ikke veier opp for de negative konsekvensene for nasjonale og vesentlige regionale miljøverdier. KLD viste blant annet til at det er flere fuglefredningsområder og enkelte naturreservat for sjøfugl i området, og at dette er viktige hekke-, trekk- og overvintringsområder for fugl. Videre viste KLD til at sjøområdene mellom fredningsområdene er viktige overvintringsområder for sjøfugl og at flere sjøfuglarter bruker planområdet til matsøk.

KMD tok ikke innsigelsen fra Statsforvalteren til følge, og godkjente at det ble satt av et område for akvakultur ved øya Alstein i kommuneplanen (brev 2. februar 2021). KMD mente risikoen for alvorlig eller irreversibel skade på sjøfugl og rovfugl, sett opp mot nytten av ett akvakulturanlegg, i denne saken er akseptabel. KMD vektla at det er en nasjonal interesse å legge til rette for akvakulturnæringen, og anså at tiltaket er tilstrekkelig utredet for kommuneplannivået. Samtidig la KMD til grunn at hensynet til naturtyper i sjø, rømming og lusesmitte skulle vurderes nærmere i senere behandling etter akvakulturloven.

Med KMDs avgjørelse er det avklart at kommuneplanen for Randaberg kommune åpner for at det kan drives akvakultur i det aktuelle området. Faktisk etablering av slik virksomhet forutsetter imidlertid at det også gis tillatelser etter andre regelverk, herunder forurensningsloven. Det er ikke slik at en godkjent plan som åpner for en bestemt bruk er til hinder for at det gis avslag på søknad om tillatelse etter forurensningsloven eller andre relevante regelverk, til virksomhet som faller innenfor reguleringsformålet. Det gjelder også der det er reist innsigelse til plan og planen deretter er stadfestet av KMD. Ved søknad om tillatelse må forurensningsmyndigheten gjøre en selvstendig faglig vurdering av om det på bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget som foreligger er forsvarlig å tillate slik virksomhet på lokaliteten eller ikke. Det vil bero på en konkret vurdering av virksomhetens art, omfang og påvirkning på miljøet. Forurensningsmyndigheten vurderer saken opp mot forurensningsloven, naturmangfoldloven og vannforskriften. Vedtaket til Statsforvalteren er fattet i rollen som forurensningsmyndighet og kan ikke sees som en omkamp i plansaken.

Statsforvalterens kompetanse etter forurensningsloven er i utgangspunktet avgrenset til forurensningsmessige hensyn som utløser plikt til å søke om tillatelse, og Statsforvalteren har i realiteten gjort vurderingen som etter akvakulturloven er lagt til fylkeskommunen

Klagers anførsler om at Statsforvalteren har gått utover sin kompetanse etter forurensningsloven synes å bygge på en for snever forståelse av vurderingstemaet i forurensningsloven § 11 og en for vid forståelse av den samordning mellom myndighetene som akvakulturloven legger opp til. Miljødirektoratet er også uenig i at det er grunnlag for å oppstille noe alminnelig spesialitetsprinsipp i norsk forvaltningsrett, slik klager hevder med henvisning til Smith (2018). Vi viser her til Graver², som på bakgrunn av rettspraksis oppfatter dette som klart. Særlig på miljørettens område er det sterke grunner som taler imot å oppstille et slikt prinsipp, jf. også Gravers omtale av dette.

I henhold til akvakulturloven § 8 plikter myndighetene etter akvakulturloven, matloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og vannressursloven, samt kommunen, å foreta en effektiv og samordnet søknadsbehandling. I dette ligger det bare at saksbehandlingen skal være så godt koordinert og så rask som mulig, jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 62. Det er ingen holdepunkter for at det har vært meningen å begrense forurensningsmyndighetens vanlige kompetanse gjennom akvakulturlovens regulering, jf. også Hålogaland lagmannsrett i LH-2014-81013. Det samme er fastslått i Hålogaland lagmannsretts dom fra januar i år, i LH-2022-82050. Akvakulturloven regulerer kun vurderingene som skal foretas av tildelingsmyndigheten etter akvakulturloven med forskrifter, og setter vilkår om at det må være gitt andre nødvendige tillatelser, blant annet etter forurensningsloven, før akvakulturtilatelse kan tildeles. Andre relevante myndigheters kompetanse må bedømmes ut fra det regelverket de forvalter.

Det følger av forurensningsloven § 11 at forurensningsmyndigheten etter søknad kan gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning. I forurensningsloven § 11 femte ledd er det gitt retningslinjer for forurensningsmyndighetens vurdering av om tillatelse skal gis. Bestemmelsen gir anvisning på en bred helhetsvurdering, hvor det skal legges vekt på "*de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre*". Forurensningsmessige hensyn står sentralt i vurderingen, men forurensningsmyndigheten skal også vurdere "*de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre*." At forurensningsmyndigheten også kan legge avgjørende vekt på andre ulemper enn de rent forurensningsmessige fremgår av forarbeidene til forurensningsloven, jf. ot.prp nr. 11 (1979-1980) på side 26, og er lagt til grunn i rettspraksis. Hvilken vekt andre relevante hensyn skal tillegges i en enkelt sak, må vurderes konkret. Dette gjelder også der andre myndigheter vurderer samme hensyn.

Forurensningsloven gir etter dette anledning til å legge avgjørende vekt på hensynet til områdets naturverdier, både påvirkning som følge av forurensning og annen påvirkning. Vi viser også til at påvirkningsbildet når det gjelder sjøfugl er sammensatt, og at det både er forurensningsmessige ulemper og andre ulemper som er relevante å vurdere i den sammenheng. Vi bemerker for ordens skyld at veilederen klager viser til (veiledning 99:04 – TA-1653/1999) ikke gjelder lenger, da den ble trukket tilbake i 2014.

Statsforvalteren har praksis for å gi en faglig uttalelse på sine forvaltningsområder, slik det følger av laksetildelingsforskriften § 8-3 siste ledd at forvaltningsmyndigheter for fiskeri-, vilt- naturvern- og friluftssaker skal gis adgang til. Uttalelsen bidrar til å opplyse saken for øvrige myndigheter. Ordningen må ses i lys av at statsforvalteren, som statlig fagmyndighet på regionalt nivå når det gjelder lakse- og innlandsfiske-, vilt-, naturvern- og friluftssaker, har en særlig

² Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 5. utg, 2019 s. 130

forutsetning for å vurdere om oppdrettsvirksomhet på en gitt lokalitet vil være i konflikt med disse interessene. Gjennom å avgi en uttalelse, kan statsforvalteren bidra til at saken er tilstrekkelig opplyst før fylkeskommunen treffer sitt vedtak etter akvakulturloven. At statsforvalteren gir innspill til fylkeskommunen, innebærer ikke at forurensningsmyndigheten er avskåret fra å vektlegge fiskeri-, vilt-, naturvern- og friluftsinnteresser i sin egen behandling av saken etter forurensningsloven.

Statsforvalteren har i hovedsak lagt vekt på miljøvirkninger som er uunngåelige ved all drift av akvakulturanlegg

Vi viser til gjennomgangen over av resipienten og utslipp fra det omsøkte anlegget. Det er søkt om en maksimalt tillatt biomasse på 6240 tonn. Et så vidt stort anlegg vil ha betydelige utslipp av organisk stoff og næringssalter, utslipp av miljøskadelige stoffer som finnes i fiskefôret, og eventuelt kobber eller andre kjemikalier fra impregnerte nøter og utslipp av legemidler fra behandling av fisk ved sykdom/lakselus. Selv om lokaliteten ligger eksponert til, og strømforholdene er relativt gode, kan utslippene påvirke tareskog/viktige marine naturtyper i influensområdet negativt. Forurensningsmyndigheten vurderer alltid miljøvirkningene av omsøkt virksomhet på lokaliteten det gjelder. Dersom det gis avslag på tillatelse etter en slik vurdering og begrunnet i type påvirkninger som er uunngåelige ved drift av akvakultur, innebærer ikke det at en slik virksomhet ikke kan tillates et annet sted. Et avslag kan ikke forstås som at man går inn for et generelt forbud mot akvakulturvirksomhet. Vi bemerker for ordens skyld at det at Statsforvalteren konkluderer med at det er liten sannsynlighet for forringelse av vannforekomsten i strid med vannforskriften § 4, ikke er det samme som at de vurderer de utslippsmessige forholdene ved lokaliteten som akseptable. Dette er ulike vurderingstemaer.

At miljøvirkningene av et legemiddel vurderes av Statens legemiddelverk ifm. at det gis markedsføringstillatelse, innebærer ikke at utslipp av legemidler er tillatt etter forurensningsloven. Dette skal vurderes på vanlig måte etter forurensningsloven. En tillatelse etter forurensningsloven til akvakultur i åpne merder i sjø regulerer utslipp av legemidler i fôrrester, fekalier og badebehandlingsvann fra merden. Tillatelsene regulerer vanligvis også utslipp av badebehandlingsvann fra brønnbåt posisjonert ved anlegget. Det gis vanligvis tillatelse til utslipp av legemidler på lokaliteten dersom legemidlet er rekvirert av autorisert veterinær eller fiskehelsebiolog og benyttet som foreskrevet, men det kan også stilles ytterligere vilkår.

Klager anfører at det kan stilles vilkår om at behandling med legemidler skal skje i brønnbåt, og at tømning av behandlingsvann skal foregå i områder med akseptabel avstand til sårbar natur. Klager opplyser også at selskapet arbeider aktivt med å fase ut kobberimpregnering, og er i ferd med å avslutte praksis med spyling av slike nøter. Miljødirektoratet er enig i at det i en eventuell tillatelse etter forurensningsloven kan stilles strenge vilkår til utslipp av blant annet legemidler og impregneringsstoffer, og at miljørisikoen knyttet til utslipp av miljøfarlige stoffer fra akvakulturvirksomheten dermed til en viss grad kan reduseres. Det er likevel vanskelig å unngå utslipp av miljøfarlige stoffer fra oppdrett i åpne merder, da slike stoffer også finnes i fôr. I vurderingen av forurensningsmessige ulemper ved omsøkt anlegg, må det derfor tas i betraktning at det slippes ut miljøfarlige kjemikalier.

Statsforvalteren har feilaktig lagt til grunn at søker skal teste ut ny teknologi

Vi viser til at Statsforvalteren opplyser at de ikke har tatt stilling til NYTEK-forskriften eller sikkerhetsspørsmål som ligger til Fiskeridirektoratet. Statsforvalteren viser til at de har lagt vekt på risikoen for forurensning som følge av et havari.

Det omsøkte anlegget ligger i et værutsatt område. Forurensningsmyndigheten kan i en eventuell tillatelse etter forurensningsloven stille krav om forebyggende og beredskapsmessige tiltak mot akutt forurensning. Dette er vilkår som normalt stilles i tillatelser til akvakultur. Vi mener risikoen knyttet til havari kan ivaretas gjennom vilkår i tillatelse. Vi finner derfor ikke grunn til å legge vesentlig eller avgjørende vekt på risiko for havari og forurensningsmessige konsekvenser av dette.

Etablering av akvakultur er et reversibelt tiltak og det kan gis en tidsavgrenset tillatelse med vilkår om miljøovervåking

Vi mener det framgår av gjennomgangen over at omsøkt anlegg, selv ved etablering og drift i en tidsavgrenset periode, vil medføre risiko for vesentlige skadeeffekter på truet/sårbar sjøfugl. Området vurderes som et svært viktig funksjonsområde for sjøfugl. Det er kunnskapsmangler og usikkerhet knyttet til de samlede effektene av etablering og drift av oppdrettsanlegg for sjøfugl som følge av forurensning og andre ulemper på både kort og lang sikt. Vi mener det ikke vil være forsvarlig å utsette sjøfuglene i dette området for den risikoen det vil innebære å etablere et oppdrettsanlegg her. Vi vurderer derfor at føre var-prinsippet må tillegges vekt også ved vurdering av en tidsavgrenset tillatelse for å unngå risiko for vesentlig skade (jf nml. § 9).

Konklusjon

Miljødirektoratet opprettholder Statsforvalterens vedtak. Risikoen for å påføre sårbar sjøfugl vesentlig skade ved å etablere omsøkt anlegg for matfiskproduksjon ved Alstein innebærer at tillatelse etter forurensningsloven ikke bør gis. Det omsøkte anlegget ligger i et viktig hekke-, myte- og overvintringsområde for flere truede og sårbare sjøfuglarter. Toppskarvkolonien på Alstein hekker på sørvestsiden av øya, noe som gjør den svært utsatt for omsøkt akvakulturanlegg. Vi viser også til at NINA vurderer at mye tyder på at Alstein og områdene rundt er en sjøfuglkoloni i vekst, og at en sjøfuglkoloni i vekst har stor verdi siden sjøfuglbestandene både nasjonalt og globalt er i nedgang. Det er kunnskapsmangler knyttet til effektene av akvakulturvirkosomhet for sjøfugl. Tilgjengelig kunnskap tilsier imidlertid at det er risiko for at omsøkt oppdrettsanlegg kan medføre betydelige negative effekter for viktige sjøfuglbestander. Bekymringene er knyttet til at sjøfugl stenges ute fra viktige områder, at fugl kan forstyrres i særlig sårbare perioder som under hekking eller myting, og at viktige næringsområder kan påvirkes negativt av forurensende utslipp.

Det er en samlet vurdering av risiko for skadelige påvirkninger fra omsøkt anlegg knyttet til forurensning og andre ulemper som legges til grunn, der det er lagt avgjørende vekt på hensynet til å unngå risiko for vesentlig skade på truet og sårbar sjøfugl. I den forbindelse er det lagt vekt på områdets betydning for sjøfugl både regionalt, nasjonalt og dels internasjonalt. Kunnskapsmangler og risikoen for vesentlig skade på sjøfugl ved å tillate omsøkte anlegg, tilsier at føre var-prinsippet må tillegges vekt i denne saken.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Signe Nåmdal
avdelingsdirektør

Cecilie Kristiansen
seksjonsleder

Kopi til:

STATSFORVALTAREN I ROGALAND
ROGALAND FYLKESKOMMUNE
Randaberg kommune

Postboks 59 Sentrum
Postboks 130 Sentrum
P.b. 40

4001
4001
4096

STAVANGER
STAVANGER
Randaberg