

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Trondheim, 21.06.2021

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2017/4137

Saksbehandler:
Egil Roll

Oversendelse av tilråding om opprettelse av Kråkvåg og Bjugn fjorden marine verneområde i Trøndelag fylke

Forholdet til kommunal planlegging utgjør en sentral problemstilling i arbeidet med verneforslaget for Kråkvåg og Bjugn fjorden. I stedet for marint vern etter naturmangfoldloven, ønsker Ørland kommune en løsning med bruk av plan- og bygningsloven som hovedvirkemiddel, der man også ser på revisjon av eksisterende verneområder. Andre viktige problemstillinger er knyttet til avgrensningen av området, Forsvarets interesser og til marine næringer. Dette omfatter både nåværende og mulig fremtidig høsting av marine ressurser, mulig fremtidig akvakulturvirksomhet, samt utviklingsmuligheter for industribedrifter som benytter seg av marint råstoff.

Miljødirektoratet har vurdert kommunens ønskede løsning og fire ulike avgrensningsalternativer for marint vern etter naturmangfoldloven. Etter en samlet vurdering av måloppnåelse med tanke på langsiktig, representativ bevaring, innspill som er kommet i prosessen og forholdet til andre viktige samfunnsinteresser, anbefaler Miljødirektoratet det minst omfattende alternativet for marint vern. Dette alternativet innebærer at man følger grensen anbefalt av rådgivende utvalg, og at arealer vest og nord for statsforvalterens forslag tas ut av verneforslaget. I tillegg holdes eksisterende verneområder utenfor verneforslaget. Det innebærer at det foreslåtte marine verneområdet reduseres fra ca. 224 til ca. 111 km². Miljødirektoratet anbefaler at foreslått forbud mot høsting av bløtdyr og pigghuder avgrenses til de aller grunneste områdene med dispensasjonsadgang, samt at det i forskriften tas inn en spesifisert dispensasjonsbestemmelse om akvakultur.

Miljødirektoratet viser til oppdragsbrev av 18.04.17 fra Klima- og miljødepartementet og til instruks for 2021, og oversender tilråding om opprettelse av Kråkvåg og Bjugnfjorden marine verneområde med hjemmel i naturmangfoldloven § 39. Tilrådingen følger malen som er avtalt med Klima- og departementet.

Verneverdier, oppfyllelse av nasjonale mål og internasjonale forpliktelser

Det foreslåtte marine verneområdet Kråkvåg og Bjugnfjorden har naturverdier som gjør at gjennomføring av vern vil bidra til å oppfylle nasjonale mål og internasjonale forpliktelser. Området inngår blant 36 kandidatområder som ble foreslått av Rådgivende utvalg for marin verneplan, og disse områdene ble samlet sett vurdert å gi en rimelig god representativ dekning av kystområdene og territorialfarvannet.

Bevaring av et representativt utvalg av norsk natur for kommende generasjoner er et nasjonalt mål. Dette handler om å bevare et utvalg av naturområder som viser variasjonsbredden i norsk natur.

Ifølge naturmangfoldmeldingen skal tverrsektorielt marint vern etter naturmangfoldloven § 39 bidra til at et utvalg av representative, særegne, sårbare eller truede marine undersjøiske naturtyper og naturverdier langs kysten og i territorialfarvannet blir tatt vare på for fremtiden.

Den nye stortingsmeldingen om bevaring av viktige områder for marin natur (Meld. St. 29 (2020-2021)) ble fremlagt 09.04.21, og slår fast at arbeidet med de 36 kandidatområdene skal fortsette. Så langt er 16 av områdene vernet etter naturmangfoldloven og tre beskyttet etter havressurslova. I meldingen sies det at regjeringen vil ta sikte på å innen 2024 ha starta opp verneprosesser for de resterende områdene, basert på kunnskapen vi har i dag om naturverdier og relevant aktivitet. Vi er kjent med at Stortinget behandlet meldingen 07.06.21.

I arbeidet med langsiktig, representativ bevaring, er Kråkvåg og Bjugnfjorden ment å skulle representere spesielle gruntvannsområder. Det foreslåtte marine verneområdet har stor variasjon av naturtyper, og henger naturlig sammen med tilgrensende verneområder med gruntvanns- og fjærområder. Hele området må betraktes som et sammenhengende økologisk funksjonsområde. Som marint våtmarksområde står området i en særklasse, ikke bare i landsdelen, men også nasjonalt. Man må til Danmark for å finne lignende fjæresoner av slike dimensjoner som i dette området. Det gjør at det er vanskelig å finne gode alternativer til dette området. Rådgivende utvalg har også vurdert kvaliteter i ulike områder og valgt ut dette området. De tilgrensende verneområdene har spesielt stor verdi for fugl, men også det foreslåtte marine verneområdet omfatter viktige funksjonsområder for fugl.

Innenfor verneforslaget finnes det blant annet store gruntområder med skjellsand og mudderbunn, samt noe dypere partier bestående av tareskoger og enda dypere områder i bl.a. ytre del av Bjugnfjorden og Lyngholmråsa. Av sjeldne eller viktige naturtyper som er registrert i området, finnes bl.a. store bløtbunnsområder, skjellsand, ålegrasenger, tareskoger og kalkalgebunn/ruglbunn. Bløtbunnsområder og ålegrasenger er også nevnt på listen over naturtyper som konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav (OSPAR) har listet som truet og i nedgang.

Verneplanprosessen

Statsforvalteren (daværende Fylkesmannen) meldte oppstart av planarbeidet i juni 2017, og det ble holdt et åpent informasjonsmøte på Brekstad i Ørland kommune i september 2017. I forkant av oppstartsmeldingen hadde Statsforvalteren informasjonsmøter med kommunene, fylkeskommunen, Fiskeridirektoratet region Midt og NTNU Vitenskapsmuseet.

I oppstartsfasen opprettet Statsforvalteren en referansegruppe som etter hvert ble utvidet til å omfatte representanter fra:

- Ørland kommune (nå sammenslått med Bjugn)
- Bjugn kommune
- Fiskeridirektoratet region Midt
- Trøndelag fylkeskommune
- NTNU, Vitenskapsmuseet. Institutt for arkeologi og kulturhistorie
- NTNU, Vitenskapsmuseet. Institutt for naturhistorie
- Fiskarlaget Midt-Norge
- Grøntvedt Pelagic AS
- Ørland og Bjugn bondelag
- Forum for natur og friluftsliv (FNF)

I forkant av høringen gjennomførte Statsforvalteren møter og befarings med referansegruppen.

Statsforvalteren i Trøndelag sendte 17.12.18 forslaget til vern til faglig gjennomgang i Miljødirektoratet. Den 25.03.19 fikk Statsforvalteren tilbakemelding fra Miljødirektoratet med klarsignal om å sende forslaget på høring med noen mindre justeringer.

Verneforslaget ble sendt fra Statsforvalteren på lokal og sentral høring 11.06.19 med høringsfrist 13.09.19. I forbindelse med høringen av verneforslaget ble det holdt to åpne møter.

Den 21.06.19 sendte Ørland og Bjugn kommuner brev til Statsforvalteren i Trøndelag der de ba om utsatt høringsfrist og nye åpne møter til etter sommerferien. Den 17.07.19 og 28.08.19 sendte Ørland og Bjugn kommuner og deres ordførere brev til Klima- og miljødepartementet der de ønsket utsatt høringsfrist på verneforslaget. Etter samråd med departementet og Statsforvalteren, meddelte Miljødirektoratet ved e-post 03.09.19 til kommunene at høringsfristen utsettes til 01.03.20. Den 29.04.20 ble det holdt et siste møte i referansegruppen, før Statsforvalteren sendte sin tilråding til Miljødirektoratet ved brev datert 26.05.20.

Et møte mellom Miljødirektoratet, Ørland kommune og Statsforvalteren ble avholdt 01.12.20. Kommunen redegjorde nærmere for de utfordringene man ser i tilknytning til verneforslaget, og skisserte en alternativ løsning i stedet for marint vern. Statsnail AS, Scanbio AS, Grøntvedt Pelagic AS og Sjømat Norge (Havbruk Midt) deltok også, og presenterte utfordringene sett fra bedriftenes ståsted. Et nytt møte mellom Miljødirektoratet, Ørland kommune og Statsforvalteren ble avholdt 10.06.21, der direktoratet orienterte om hovedpunkter i tilrådingen til Klima- og miljødepartementet.

Holdninger til vern

Ørland kommune har pekt på at kommunene Bjugn og Ørland ble sammenslått i 2017, samme år som det ble meldt oppstart for arbeidet med marint vern. Kommunen opplyser at befolkningsveksten etter etablering av kampflybasen har vært lavere enn forventet, og at det skyldes at partner har problemer med å få jobb. Det resulterer i at mange pendler, fremfor å flytte til kommunen. Kommunens vurdering er at mulighetene for nye arbeidsplasser ligger i de marine næringene, og kommunen ser forslaget om marint vern som en utfordring i den sammenhengen. Kommunen har pekt på at store arealer allerede er båndlagt gjennom bl.a. Forsvarets virksomhet og eksisterende verneområder, og at forslaget om marint vern kommer på toppen av dette. Dette har skapt en situasjon som oppleves som uhåndterlig for en sammenslått kommune, som er i startfasen av arbeidet med sin første kommuneplan. Ørland kommune ønsker at man i stedet for marint vern tar utgangspunkt i revisjon av eksisterende verneområder og bruk av plan- og bygningsloven som hovedvirkemiddel. Kommunen har også pekt på to områder som ble identifisert i forbindelse med vurdering av avbøtende tiltak knyttet til støy fra kampflybasen. Kommunen ønsker at det startes et nytt arbeid med en helhetlig vurdering av det totale vernebehovet som ledd i den forestående kommuneplanprosessen.

Ut over dette har det kommet innvendinger fra kommunen, fylkeskommunen, Fiskeridirektoratet, næringsutøvere, næringslivsorganisasjoner og grunneiere når det gjelder forslag til avgrensning og/eller verneforskrift. Andre grunneiere, samt natur- og friluftorganisasjoner, fritidsfiskere, dykkere og forskningsinstitusjoner, er positive til verneforslaget.

Avgrensning og virkemiddelbruk

De fleste innvendingene mot foreslått avgrensning knytter seg til at høringsforslaget strekker seg lenger mot vest og nord enn Rådgivende utvalg for marin verneplan sitt forslag, samt at forslaget overlapper med eksisterende verneområder.

På bakgrunn av innkomne høringsuttalelser og innspill i arbeidet forslag om vern av Kråkvåg og Bjugnfjorden, har Miljødirektoratet vurdert fem ulike alternativer for avgrensning:

- Marint vern alternativ A – Statsforvalterens forslag (224 km², nytt verneareal 194 km²).
- Marint vern alternativ B – rådgivende utvalgs forslag (83 km² tas ut, nytt verneareal 111 km²).
- Marint vern alternativ C – eksisterende verneområder utelates (30 km² tas ut, nytt verneareal 194 km²).
- Marint vern alternativ D – kombinasjon av alternativ B og C (113 km² tas ut, nytt verneareal 111 km²).
- Bruk av plan- og bygningsloven som hovedvirkemiddel.

Marint vern alternativ A – Statsforvalterens forslag er det alternativet som omfatter størst variasjon og bredde i fysiske forhold, spesielt ved at dypere sjøområder mot vest og nord er inkludert. Dette alternativet vil i størst grad bidra til økning i andelen vernet sjøareal og til bevaring av naturmangfold. Samtidig er det kommet kritikk mot at Statsforvalterens forslag innebærer en utvidelse mot vest og nord sammenlignet med rådgivende utvalgs forslag, og at det overlapper med eksisterende verneområder og at det dermed blir lag på lag med vern.

Marint vern alternativ B – rådgivende utvalgs forslag skiller seg fra Statsforvalterens forslag ved at dypere sjøområder mot vest og nord er utelatt. Ved faglig gjennomgang i forkant av høring, ga Miljødirektoratet klarsignal til at et avgrensingsforslag som strekte seg lenger mot vest og nord enn utvalgets forslag, ble sendt på høring. Selv om Statsforvalterens forslag har større spennvidde i naturforhold enn rådgivende utvalg forslag, vurderer Miljødirektoratet rådgivende utvalgs forslag som tilnærmet likeverdig når det gjelder området bidrag til bevaring av et representativt utvalg av norsk natur. Begrunnelsen for det er at de 36 områdene utvalget anbefalte må ses som en pakke, som samlet sett skal fange om mest mulig av variasjonsbredden langs kysten og i territorialfarvannet. Kråkvåg og Bjugnfjordens bidrag i den sammenheng knytter seg først og fremst til de grunne sjøområdene, mens dypere områder og korallforekomster fanges opp i andre foreslåtte og vernede områder, f.eks. i Froan-Sularevet og i Rødberget.

Utelatelse av områdene vest og nord for utvalgets tilråding vil imøtekomme innvendinger fra bl.a. Ørland kommune, Trøndelag fylkeskommune, Fiskeridirektoratet og Sjømat Norge.

Marint vern alternativ C – eksisterende verneområder utelates: Geografisk overlapping mellom marine verneområder, kan være på sin plass dersom marint vern tilfører en vesentlig bedre beskyttelse av det undersjøiske naturmangfoldet.

Det eksisterende vernet har svakheter når det gjelder behovet for å ta vare på det undersjøiske naturmangfoldet, og det var også bakgrunnen for at forslag om et marint verneområde som overlapper med eksisterende verneområder ble sendt på høring. For eksempel er vernet i fuglefredningsområdene Innstrandfjæra og Kråkvågsvaet avgrenset til å gjelde fugler og deres livsmiljø. I Grandefjæra naturreservat omfatter vernet all vegetasjon i vann og på land, men vernet av dyrelivet er avgrenset til vilt, inkludert sjøpattedyr.

Verneforskriftene for eksisterende verneområder (naturreservater og fuglefredningsområder) vurderes likevel, slik de er utformet, totalt sett å gi en rimelig god beskyttelse med tanke på marint vern. Bestemmelsene som skal beskytte bl.a. fugler, kommer også annet naturmangfold til gode.

Overlapping mellom marint vern og eksisterende verneområder vil ikke bidra til bedre representativitet eller til en økning i vernet areal, i og med at områdene allerede er vernet. Samtidig vil en slik overlapping gjøre at det blir to verneforskrifter å forholde seg, noe som gjør det mer komplisert både for forvaltningsmyndighet, andre myndigheter og brukere.

Ørland kommune har pekt på at det kommer lag på lag med statlig vern. Kommunen har også uttrykt ønske om at kommunen blir forvaltningsmyndighet (dersom området vernes mot kommunens ønske). Det er også kommet innvendinger om at grensen Statsforvalteren har foreslått er trukket for langt opp mot land, bl.a. i Grandefjæra, hvor avgrensingsforslaget stedvis går lenger opp mot land enn dagens naturreservat. Dersom eksisterende verneområder holdes utenfor forslaget om marint vern, imøtekommes disse innvendingene.

Et avgrensingsalternativ hvor eksisterende verneområder med Ramsar-status holdes utenfor, vil gjøre at forvaltningsmyndigheten for et eventuelt marint verneområde kan tilbys Ørland kommune.

Marint vern alternativ D – kombinasjon av alternativ B og C, innebærer at både arealene vest og nord for rådgivende utvalgs forslag og eksisterende verneområder tas ut av verneforslaget. Som nevnt vurderer Miljødirektoratet at en slik avgrensning ikke skiller seg vesentlig fra Statsforvalterens forslag når det gjelder målet om representativ bevaring.

Bruk av plan- og bygningsloven som hovedvirkemiddel er den løsningen som Ørland kommune ønsker, se ovenfor. Det er positivt at Ørland kommune ønsker å vektlegge hensynet til naturmangfold i kommuneplanprosessen, og dette er også i tråd med nasjonal politikk. I arbeidet med langsiktig, representativ bevaring, er Miljødirektoratets vurdering imidlertid at områdevern etter naturmangfoldloven utpeker seg som det mest aktuelle virkemiddelet. Dette fremkommer også i oppdrag om arbeid med marint vern fra Klima- og miljødepartementet og i den nasjonale politikken, slik den er nedfelt i bl.a. naturmangfoldmeldingen og meldingen om bevaring av viktige områder for marin natur (Meld. St. 29 (2020-2021)) som nylig ble behandlet i Stortinget. Se også vurderingene av relevante tiltak og virkemidler i kap. 5.1.2 i vedlagte tilråding.

Etter en samlet vurdering av måloppnåelse med tanke på representativ bevaring, og innspill fra Ørland kommune, Trøndelag fylkeskommune, Fiskeridirektoratet, næringsaktører, næringslivsorganisasjoner og grunneiere, anbefaler Miljødirektoratet "Marint vern alternativ D". Dette alternativet vurderes å gi en god balanse mellom de nasjonale målsettingene om langsiktig, representativ bevaring av natur og hensynet til andre viktige samfunnsinteresser, herunder lokale næringsinteresser og andre interesser, slik de er fremkommet gjennom uttalelser og innspill i saken.

De ulike alternativene er nærmere vurdert i kap. 4.2.2 og 5.1 i vedlagte tilråding.

Verneforskrift

Når det gjelder verneforskriften, har det kommet innvendinger særlig når det gjelder foreslått forbud mot akvakultur og høsting av bløtdyr og pigghuder.

Det er ikke akvakultur i det foreslåtte området i dag, men det er vist interesse for det, og mulige oppdrettslokaliteter er identifisert og kartfestet.

Miljødirektoratet viser til sluttbehandlingen og regjeringens vernevedtak for ni marine verneområder i juni 2020, hvor det ble tatt inn en spesifisert dispensasjonsbestemmelse for akvakultur som ikke er i strid med verneformålet. Klima- og miljødepartementet viste til at akvakultur er en næring i rask utvikling, og at det i fremtiden kan være mulig at akvakultur kan forenes med verneformålet i områder der dette ikke er aktuelt i dag.

Miljødirektoratet tilrår at det tas inn en slik spesifisert dispensasjonsbestemmelse om akvakultur i verneforskriften. Begrepet "akvakultur", slik det er definert i akvakulturloven (og som legges til grunn også her), omfatter mer enn fiskeoppdrett og skjelldyrking/-oppdrett, f.eks. omfatter det også tang- og tare dyrking og "fangstbasert akvakultur" (levendelagring av villfanget fisk i over 12 uker med fôring). Dette er nærmere omtalt i kap. 4.9 i tilrådingen.

Verneforslaget ble sendt på høring med forslag om forbud mot høsting av bløtdyr og pigghuder. Miljødirektoratet tilrår at det foreslåtte forbudet mot høsting av bløtdyr og pigghuder avgrenses

til å gjelde områder grunnere enn to meters dybde (ved middels lav vannstand) og i områder ovenfor marbakken, og at det tas inn hjemmel for å gi dispensasjon fra dette forbudet. Dette omtales i kap. 4.8 i tilrådingen.

Forsvaret har skyte- og øvingsfeltet i området. Verneforslaget ble sendt på høring med et generelt unntak for eksisterende bruk av skyte- og øvingsfelt, som er i tråd med ordlyden i verneforskriften for Jærkysten marine verneområde. Forsvarsbygg har pekt på at bruken av feltene kontinuerlig endres og utvikles, og ønsker at ordlyden endres slik at det blir unntak for bruk av eksisterende felt. Statsforvalteren har tilrådd en slik endring. Miljødirektoratet bemerker at en slik endring vil åpne for ny/utvidet bruk som man ikke kjenner konsekvensene av når det gjelder mulige påvirkninger på undersjøisk naturmangfold og verneverdier. Miljødirektoratets vurdering er at spørsmålet om hvordan dette skal håndteres, bør avklares i forbindelse med sluttbehandling av verneforslaget. Se også kap. 4.2.15.

Forholdet til andre samfunnsinteresser - samfunnsøkonomiske vurderinger

Miljødirektoratets vurdering er at det vil gi betydelig samfunnsøkonomisk nytte å bevare naturverdiene i området, og særlig på lang sikt, jf. det nasjonale målet om et representativt vern av norsk natur og politiske målsetninger om styrket marint vern. Verneforslaget vurderes også å ha positive virkninger for framtidig forskning og kunnskapsinnsamling. Verneforslaget kan potensielt også ha positive virkninger for fiske og rekreasjon.

En rekke tilpasninger i forslag til avgrensning og verneforskrift er gjort i ulike faser av verneplanarbeidet, for å redusere negative virkninger for andre samfunnsinteresser. Forslaget til verneforskrift inneholder en rekke generelle (direkte) unntak og spesifiserte dispensasjonsbestemmelser. Vern av området vurderes, selv med de endringer som tilrås, å representere et viktig bidrag til representativ bevaring av marin natur.

Opplysningene som er kommet inn og vurderingene som er gjort gjennom verneplanprosessen, innebærer etter vårt syn at gjennomføring av vern som foreslått i liten grad vil påvirke eksisterende bruk, vedtatte planer og tillatelser/konsesjoner. Kostnadene ved vernet vil i hovedsak gjøre seg gjeldende på regionalt og lokalt nivå, gjennom at vern kan legge begrensninger på fremtidig bruk av de aktuelle arealene. I tillegg kommer eventuelle kostnader for Forsvaret.

Sett i et bredere samfunnsperspektiv, vurderer Miljødirektoratet de negative konsekvensene ved verneforslaget å være begrenset. Som nevnt over, er skepsisen til vern særlig knyttet til usikkerhet når det gjelder mulige begrensninger for fremtidig næringsutvikling, og i mindre grad til dagens bruk eller planlagt bruk.

Vi viser for øvrig til de samfunnsøkonomiske vurderingene under kap 5.1. i vedlagte tilråding.

Forvaltningsmyndighet

Miljødirektoratet har myndighet til å fastsette hvem som skal være forvaltningsmyndighet for verneområdene, og det kan opprettes et rådgivende utvalg for forvaltningen. I tråd med oppdragsbrev 08.09.14 fra Klima- og miljødepartementet, tilbys forvaltningsmyndighet for mindre verneområder i første omgang til den aktuelle kommunen, med unntak for verneområder som i dag grenser inntil områder som i dag forvaltes av nasjonalparkstyrer eller verneområdestyrer. Tilbudet omfatter heller ikke verneområder som strekker seg over flere kommuner, eller verneområder med status som Ramsarområder.

Miljødirektoratet delegerer forvaltningsmyndighet til kommuner som sier ja og aksepterer forutsetningene som ligger til grunn for tilbudet. «Mindre verneområder» omfatter også marine verneområder, selv om noen av disse er av betydelig størrelse.

Det foreslåtte Kråkvåg og Bjugn fjorden marine verneområde omfatter kun én kommune og grenser ikke til områder som forvaltes av nasjonalpark- eller verneområdestyrer. Med Miljødirektoratets forslag til avgrensning overlapper området heller ikke med eksisterende verneområder med Ramsar-status. Miljødirektoratets vurdering er at Ørland kommune kan få tilbud om å være forvaltningsmyndighet.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ivar Myklebust
avdelingsdirektør

Knut Fossum
seksjonsleder

Vedlegg:

Miljødirektoratets tilråding med forslag til verneforskrift og kart med forslag til avgrensning, Statsforvalterens tilråding med oppsummering av høringen, samt høringsuttalelser og innspill kan lastes ned fra Miljødirektoratets nettsider.

Lenke: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vernet-natur/verneomrader-tilradninger/>

Ta eventuelt kontakt med Miljødirektoratet for å få tilsendt papirkopi av dokumentene.

Kopi av dette brev sendes til:

Statsforvalteren i Trøndelag
Trøndelag fylkeskommune

Ørland kommune

Fiskeridirektoratet

Kystverket

Oljedirektoratet

Norges vassdrags- og energidirektorat

Forsvarsbygg

Riksantikvaren

Kartverket

Havforskningsinstituttet

Norges fiskarlag

Norges kysfiskarlag

Sjømat Norge

Statsnail AS, Steinvikveien 75, 7165 Oksvoll

Grøntvedt Pelagic AS

Scanbio AS

Algea AS, Omagata 78, 6517 Kristiansund

Oddmunn Hestvik Tang, Tare og Sjøtransport, Flåvikveien 2, 6520 Averøy