

## Notat

Til: Norges Naturvernforbund  
Fra: Tine Larsen  
Dato: 24. mai 2019  
Klient: 12060 - Norges Naturvernforbund  
Sak: 3444 - Miljøkravbestemmelser til havbruk i kommuneplan

### MILJØKRAV TIL OPPDRETTSNÆRINGEN I KOMMUNEPLANBESTEMMELSENE

Alta kommune har i forslag til ny arealdel til kommuneplan foreslått planbestemmelse om nullutslipp ved etablering av havbruk eller ved vesentlige endringer av eksisterende havbruksanlegg. Forslag til punkt 6.2.1 bokstav d lyder:

*Ved etablering av nye lokaliteter eller vesentlige endringer på eksisterende lokaliteter skal det ikke forekomme utslipp av organiske partikler til resipienten.*

I administrasjonens saksfremlegg for planutvalgsmøtet i januar 2019 hvor planen ble besluttet lagt ut til offentlig høring, er forslaget begrunnet slik:

*I både Kommunestyret, Planutvalg og Formannskap har det vært mye fokus på oppdrett vs villaks og administrasjonen har registrert et politisk ønske om større påvirkning på utviklingen av denne næringen i Alta kommune, utover å avsette areal til formålet i kommuneplanen.*

*I arbeidet med bestemmelser for kommuneplanens arealdel har administrasjonen derfor sett på muligheter for å sikre at dagens virksomhet kan fortsette, samtidig som at ønske om at det skal stilles strengere krav når virksomheten endres kan imøtekommes. Gjennom plan- og bygningslovens § 11-9 pkt 6 kan det stilles miljøkrav i kommuneplanens arealdel. Planbygningens formålsparagraf § 1-1 første ledd sier også at Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.*

*For akvakulturanlegg foreslås det derfor at det, ved vesentlige endringer, stilles krav om null utslipp av organisk materiale til resipienten. Med vesentlige endringer menes da endringer av gitte tillatelser hvor kommunen er høringspart med tanke på forhold til plan, eksempelvis flytting av anlegg innenfor avsatt område, eller økning av biomasse på lokaliteten. Dette er også en viktig oppfølging av målsettingen i samfunnsdelen om et bærekraftig nivå på sjømatproduksjonen i Altafjorden og vern om Altalaksen som villaksstamme.*

I henhold til rundskriv H-2/14 med retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, er fylkeskommunen gitt innsigelseskompetanse innenfor akvakultur. Finnmark fylkeskommune har fremmet innsigelse til planbestemmelsen, og skriver:

*Kommunen kan kun sette bestemmelser knyttet til hvilken art som tillates ved en lokalitet, men ikke ved forhold knyttet til drift- eller teknologiske installasjoner. Kommunen kan ikke gi bestemmelser for drift av akvakultur, da tilsyn med akvakultur er tillagt fagmyndigheter. Utslipp av organiske materialer i form av fôrspill og feces faller innunder forurensingsloven som forvaltes av Fylkesmannen, og utslipp av lakselus hører inn under Mattilsynet sitt ansvarsområde. Kommunen har ikke anledning til å sette bestemmelser om noen av disse forholdene da de kommer innunder akvakulturloven, matloven og forurensingsloven sitt myndighetsområde.*

*Finnmark fylkeskommune gir med dette innsigelse til bestemmelse 6.2.1. bokstav d) i planforslaget slik det foreligger i dag. Begrunnelsen for dette er at kompetansene til å vurdere hvorvidt endringer og drift er miljømessig forsvarlig ligger hos fagetatene og ikke kommunen.*

Fylkesmannen i Troms og Finnmark har derimot gitt uttrykk for støtte til den foreslåtte planbestemmelsen i sin høringsuttalelse til kommuneplanforslaget side 7:

*Fylkesmannen tar til orientering at arealer avsatt til akvakultur i fjorden er redusert med nesten 1300 da. I planbestemmelsene er det satt krav om tette anlegg. Dette kan være viktige grep for å ivareta villaksen i Altavassdraget.*

## 1. Rettslig vurdering

Kommunen må ha hjemmel i plan- og bygningsloven for fastsettelse av rettslig bindende planbestemmelser i kommuneplanen. Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 gir kommunen hjemmel til å fastsette bestemmelser om miljøkvalitet:

*Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg.*

Bestemmelsen kan hjemle miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet, eller generelle bestemmelser som tar hensyn til naturtyper og andre viktige forekomster av naturens mangfold, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 223.

Det rettslige problemstillingen i saken er om denne lovbestemmelsen hjemler slik planbestemmelse om krav til nullutslipp fra akvakulturanlegg, ved siden av de krav som fastsettes av sektormyndigheten i gitte tillatelser til oppdrettsanlegg og «akvakulturbestemmelsen» i plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 7, som sier at det i nødvendig utstrekning kan gis bestemmelser om «*hvilke artsgrupper eller arter av akvakultur som enkeltvis eller i kombinasjon kan etableres.*» Fylkeskommunen mener kommunes myndighet til å regulere oppdrettsnæringen gjennom planbestemmelser er begrenset til det som kan fastsettes i medhold av «akvakulturbestemmelsen» i § 11-11 nr. 7.

Ordlyden i § 11-9 nr. 6 og forarbeidenes omtale av bestemmelsen referert ovenfor, tilsier derimot at det også er anledning for kommunen å fastsette miljøkvalitetsnormer av hensyn til vannkvalitet og bevaring av villaksbestanden.

Formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1 tilsier også at planmyndighetene har slik adgang, da loven «*skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*» og «*planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser*». Det er et klart uttalt mål at kommunene gjennom plan- og bygningsloven skal ivareta miljøhensyn.

Som overordnet planleggingslov for all arealbruk på tvers av sektorer, har også planmyndigheten et særlig ansvar for å påse at den samlede belastningen på naturen ikke blir for stor. I henhold til naturmangfoldloven § 10, jf. § 7, skal kommunen også i sine planvedtak vurdere «en påvirkning av et økosystem [...] ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.» Det taler også klart for at kommunen bør ha anledning til å fastsette krav til en virksomhet som tillates innenfor et område, i lys av andre påvirkninger og det aktuelle områdets tålegrense. Overordnede kommuneplaner er et egnet sted for å vurdere samlet påvirkning på tvers av sektorer, og også begrense den negative miljøpåvirkningen gjennom planbestemmelser for å unngå at totalbelastningen blir for stor.

Det må også tas i betraktning at grunnloven § 112 stiller krav om at statlige styresmakter setter i verk tiltak som ivaretar alles «rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag.»

Det er imidlertid uenighet mellom statlige myndigheter om hvorvidt § 11-9 nr. 6 gir planmyndigheten hjemmel for flere typer planbestemmelser om akvakultur enn det som følger av sektorlovgivningen og spesialbestemmelsen for akvakultur i plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 7. Problemstillingen og uenigheten mellom myndighetene (fylkeskommunen og fiskerimyndighetene mot fylkesmannen) har også tidligere blitt synliggjort i forbindelse med innsigelse mot en tilsvarende planbestemmelse i forslag til kommunedelplan i Osterøy kommune. Den gangen ble saken løst ved at planbestemmelsen ble noe justert av kommunen etter mekling, og fylkeskommunens godtok endringen slik at saken og den rettslige problemstillingen ikke gikk til prinsipiell avklaring i departementet.

Det kan argumenteres for at en «spesialbestemmelse» for akvakultur i plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 7 går foran den generelle adgangen til å sette miljøkrav i samme lov § 11-9 nr. 6. Dette i henhold til et lex specialis-prinsipp, hvor spesialiserte bestemmelser går foran generelle bestemmelser ved motstrid. Min innvending til en slik innfallsvinkel er at det ikke nødvendigvis kan betraktes som motstrid mellom to bestemmelser når én gir hjemmel til å fastsette arter eller artsgrupper for akvakultur, og en annen gir hjemmel for å fastsette miljøkvalitetsnormer for utslipp til resipient. Jeg kan ikke se at den ene bestemmelsen utelukker den andre ved motstrid, men at det her er to selvstendige hjemler som gir kommunen adgang til å fastsette bestemmelser til ulike forhold ved oppdrettsvirksomheten.

Ingunn Elise Myklebust finner imidlertid i artikkelen *Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur*, publisert i Kart og Plan 2-2018, at det er mest nærliggende ut ifra et spesialitetsprinsipp at «akvakulturbestemmelsen» i § 11-11 nr. 7 begrenser rekkevidden av § 11-9 nr. 6 når det kommer til havbruk. Men hun presiserer at dette ikke er noen sikker løsning, og skriver (s. 186):

*Løysinga er neppe opplagt, og kan verke for mykje tilbakeskuande, og kanskje lite framtidretta. Utfordringar i tilknytning til aktivitetsnivået for akvakulturnæringa, rømming, lakselus og smitte på villfisk, kan vere større enn det lovgivar såg føre seg i 2008, men samstundes kan også trongen om fleksibilitet vere større enn nokon gong før. Biletet er svært samansett, og danner ikkje noko eintydig svar på kva veg rettsutviklinga bør gå. I kampen mellom styresmaktene, er det lovgivar som er nærast til å klargjere dei rettslege rammene for samspel og samordning.*

Stortinget som lovgiver har ikke avklart spørsmålet etter at denne artikkelen stod på trykk i 2018, men Kommunal- og moderniseringsdepartementet kom i oktober 2018 med rundskriv H-6/18 om lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder. Her informeres om hvordan plan- og bygningsloven og viktige sektorlover i kystnære sjøområder skal ses i sammenheng og samordnes, og forholdet til akvakultur er også omtalt her.

I rundskrivet side 18-19 står det:

*For akvakultur tar kommunen stilling til hvilke arealer som skal kunne brukes til akvakultur, og hvilke arealer der akvakultur ikke bør forekomme gjennom den overordnede arealplanleggingen (kommuneplan). Ved fastsetting av arealplan etter plan- og bygningsloven vil kommunen blant annet trekke inn naturmangfoldloven, vannforskriften, samt eventuelt regimet med nasjonale laksefjorder og nasjonale laksevassdrag og kvalitetsnormen for villaks.*

*Tillatelse til akvakultur håndteres gjennom akvakulturloven og må ha utslippstillatelse som håndteres gjennom forurensningsloven. I arealene som kommunen legger ut til potensielle akvakulturområder, bør det vurderes om tiltaket vil få tillatelse etter akvakulturloven og forurensningsloven og eventuelt på hvilke vilkår. Hvis området vurderes som uegnet for bestemte typer akvakultur på grunn av lokale miljøforhold, bør det ikke legges ut til område for denne typen akvakultur i planen. Det bør dermed ikke være nødvendig med særlige bestemmelser om forurensning fra akvakultur etter plan- og bygningsloven.*

Med dette forutsetter departementet at det *kan* fastsettes særlige bestemmelser om forurensning fra akvakultur etter plan- og bygningsloven, men at kommunen *primært* bør skåne områder som er særlig sårbare for forurensning ved å ikke avsette disse områdene til akvakultur i det hele tatt, slik at det ikke blir nødvendig å fastsette denne typer bestemmelser i medhold av plan- og bygningsloven.

Også i rundskrivets punkt 2.6 side 19 fremgår det at kommunen kan klargjøre bruk og vern av havbruksarealene innenfor rammene av plan- og bygningsloven i § 11-9:

*Områder for akvakultur kan legges ut som eget underformål «akvakultur» under hovedformålet i plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 6 «Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone». Akvakultur kan også kombineres med ett eller flere av de øvrige underformålene. Kommunen har også muligheten til å la akvakultur inngå som en del av hovedformålet, men det gir ingen avklaring av vilkårene for bruk og vern av arealene. Kommunen må derfor klargjøre dette gjennom bestemmelser, jf. plan- og bygningsloven § 11-7 tredje ledd. Rammene for å gi slike bestemmelser må ses i sammenheng med bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn, jf. §§ 11-9 og 11-11 nr. 3.*

Sett i lys av tidligere saker (som Osterøy) med uenighet mellom sektormyndighetene og behovet for avklaring, må det legges til grunn at dersom departementet mente at plan- og bygningsloven § 11-9 ikke kan anvendes av planmyndigheten for å sette vilkår for utslipp fra akvakulturanlegg, ville dette blitt uttrykkelig presisert her. Tvert imot peker i stedet departementet på § 11-9 som en hjemmel for planbestemmelser også rettet mot havbruksnæringen.

Samtidig anmodes kommunene om å være svært tilbakeholdne med å sette slike vilkår som overlapper med annet sektorlovverk i arealplanene (rundskrivet side 19-20):

*Det vil bli gjort mer detaljerte vurderinger av miljøvirkningene ved behandling av lokalitetssøknader etter akvakulturloven, som utfyller vurderingene i kommuneplanen. Det er derfor ikke nødvendig at alle miljøforhold er avklart i detalj i kommuneplanen. Kommunene bør være svært tilbakeholdne med å sette vilkår for akvakultur som reguleres av annet sektorregelverk, i sine arealplaner. Vilkår for godkjenning og drift av akvakultur fastsettes i lokalitetsgodkjenningssystemet som koordineres av fylkeskommunen.*

Igjen forutsettes at kommunen har hjemmel til å sette vilkår for akvakulturanlegg, også når det er overlapp med sektorlovverk og sektormyndighetenes kompetanse. Det er imidlertid en sterk anmodning fra departementet om at kommunene er tilbakeholdne med å bruke hjemmelen til å fastsette slike vilkår i

---

planen, da departementet helst ser at spesifikke miljøbestemmelser fastsettes av sektormyndighetene alene.

## 2. Konklusjon

Min vurdering er at Alta kommune har hjemmel til å vedta slik planbestemmelse om nullutslipp fra akvakultur i medhold av plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6, slik Alta kommune har foreslått i forslag til kommuneplanen.

Hvis Alta kommune ikke bøyer av for innsigelsen fra fylkeskommunen, og fylkeskommunen ikke trekker denne - går saken til avgjørelse og nærmere avklaring i departementet hva gjelder dette spørsmålet. Sett i lys av regjeringens uttalte føringer i rundskriv H-6/18 om havbruksnæringens behov for arealer og at kommunene bør være tilbakeholdne med å fastsette slike bestemmelser, er det likevel ikke gitt at kommunen får medhold. På den annen side er det regjeringens uttalte politikk at det kommunale selvstyret og lokalt skjønn skal veie tungt ved behandling av innsigelser i plansaker.

**Med vennlig hilsen**

Advokatfirmaet DSA as



Tine Larsen

Advokat