



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

SalMar ASA
v/Advokat Harald Ellefsen,
Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA
Postboks 1243 Pirsenteret,
7462 Trondheim

Deres ref.

Vår ref.
12/3335

Dato
28.09.2012

Vedtak i klagesak vedrørende søknad om dispensasjon for videreføring av opprett i Froan på permanent basis

Miljøverndepartementet viser til klage 6. januar 2010 fra SalMar ASA vedrørende Fylkesmannen i Sør-Trøndelags avslag på søknad om dispensasjon for videreføring av opprett i Froan på permanent basis.

Miljøverndepartementet opprettholder Fylkesmannen i Sør-Trøndelags vedtak av 11. desember 2009. Oppdrettsanleggene har flere merder, og en flåte med toetasjers hus på den ene lokaliteten. Disse anleggene er strid med verneformålet og påvirker verneverdiene nevneverdig fordi de fører til en endring av landskapets art og karakter. Departementet legger derfor til grunn at det ikke er hjemmel til å gi dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48. Klager er dermed ikke gitt medhold.

Departementet viser til at oppdrettsvirksomhet på permanent basis i Froan vil kreve at de to oppdrettsanleggene legges utenfor verneområdet gjennom en grenseendring. Departementet har derfor i brev av i dag bedt Direktoratet for naturforvaltning utarbeide høringsutkast til forskriftsendring for Froan landskapsvernområde, med sikte på å ta de to oppdrettsanleggene tas ut av verneområdet. Inntil grenseendringssaken er sluttført gis ny midlertidig dispensasjon til oppdrettsvirksomhet.

1. Innledning

I vedtak 11. desember 2009 avslo Fylkesmannen i Sør-Trøndelag søknad fra SalMar ASA 30. juni 2009 vedrørende fiskeoppdrett i Froan landskapsvernområde.

I brev 6. januar 2010 påklaget SalMar ASA avslaget fra Fylkesmannen. Fylkesmannen opprettholdt sitt avslag i brev 28. april 2010, og oversendte deretter saken til Direktoratet for naturforvaltning for saksforberedelse før endelig vedtak i Miljøverndepartementet. Klager har i brev 25. mai 2010 kommet med ytterligere kommentarer til Fylkesmannens brev 28. april 2010. Departementet mottok direktoratets faglige tilrådning i saken 8. desember 2010. Klager har i brev 7. oktober 2011 kommet med ytterligere merknader til klagen, på bakgrunn av direktoratets tilrådning. Det ble deretter avholdt befarings 18. oktober 2011.

Departementet viser til at saken opprinnelig var påklaget til Direktoratet for naturforvaltning (DN) jf. forvaltningsloven § 28. På grunn av sakens prinsipielle betydning har departementet besluttet at klagesaken avgjøres av departementet.

2. Bakgrunn

2.1 Historikk og saksgang

Øygruppen Froan består av ca 2500 holmer og skjær beliggende ca 40 km ut i havet vest for Fosenhalvøya på Trøndelagskysten. Området ble ved kongelig resolusjon 14. desember 1979 vernet i medhold av naturvernloven. Området er dels vernet som naturreservat, og dels som landskapsvernområde. Verneområdet omfatter ikke de bebodde øyene. I tillegg til områdefredningene gjelder det dyrelivsfredning for hele øygruppen. Naturreservatet utgjør 405 km² og landskapsvernet utgjør 89km². Dyrelivsfredningen omfatter landskapsverneområdet og de bebodde øyene, samt en 2 km bred sone rundt disse områdene og naturreservatet.

Første dispensasjon til fiskeoppdrett i landskapsverneområdet ble gitt av Fylkesmannen 20. januar 1998. Det ble gitt dispensasjon til daværende SalMar AS (nå SalMar ASA) for oppdrett på to lokaliteter, henholdsvis *Sørøyflesa* og *Hallarøy*. Dispensasjonen var begrunnet i at den ville avhjelpe en akutt situasjon med utbrudd av fiskesykdommen infeksiøs lakseanemi (ILA) og påfølgende mangel på egnede oppdrettslokaliteter i kommunen. Dispensasjonen var tidsbegrenset frem til 1. juli 2000.

I mai 2000 behandlet Stortinget St. meld. nr. 43 (1998-1999) *Vern og bruk i kystsona*. I energi- og miljøkomiteens innstilling (Innst. S. nr. 168 (1999-2000)) ble virksomheten til SalMar AS i Froan spesielt omtalt:

"Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig folkeparti, Høyre og Senterpartiet, viser til at ett av områdene som i fremtiden kan bli åpnet for havbruksvirksomhet etter de nye retningslinjene, er landskapsvernområdet i Froan i Frøya kommune. Oppdrettsfirmaet SalMar A/S fikk i 1998 dispensasjon fra verneforskriftene til å drive oppdrettsvirksomhet i landskapsvernområdet i Froan. Denne dispensasjonen går ut 1. juli 2000. Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig folkeparti, Høyre, Senterpartiet og Venstre, mener det er viktig å få undersøkt på vitenskapelig basis de langsiktige konsekvensene for natur og miljø ved slik næringsvirksomhet i verneområder. Dette gjelder spesielt nå når det legges opp til en mer liberal vernepraksis. Dette flertallet ber derfor Regjeringen sette i gang et

vitenskapelig prosjekt i Froan knyttet til oppdrettsvirksomheten ved de to lokaliteter som har dispensasjon”.

I samme innstilling er det flere uttalelser om opprett i verneområder generelt, som er av interesse for saken. Det uttales bl.a.

”Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at for å bidra til en bærekraftig utvikling er det viktig at vi baserer oss på føre-var-prinsippet. Verneområdets utstrekning og begrensninger må derfor veies mot føre-var-prinsippet.”

Videre uttrykkes det:

”Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, mener det er viktig at naturvernloven ikke uthules gjennom så liberale verneforskrifter at natur som er vernet etter naturvernloven i praksis blir forvaltet som alle andre områder i forhold til ulike næringer.”

Samt:

”Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre, Senterpartiet og Venstre, slutter seg til at det skal være mulig å kombinere vern av et sjøareal og bruk av samme areal i havbruksvirksomhet i større grad enn ved tidligere vernevedtak. Dette forutsetter imidlertid at aktiviteten ikke strider mot verneformålet.

Dette flertallet vil understreke at utredningsplikten ligger hos næringsutøver eller tiltakshaver slik normal praksis er ved utbygginger eller tiltak på land. Næringsutøver eller tiltakshaver må altså selv sannsynliggjøre at tiltaket ikke vil innebære noen trussel for verneformålet. Dette flertallet legger til grunn at føre-var-prinsippet må legges til grunn ved vurderinger av hva som skal tillates.”

SalMar AS søkte 21. juni 2000 Fylkesmannen om tillatelse til videre oppdrettsvirksomhet etter 1. juli 2000. Det ble i søknaden vist til Stortingets behandling av ovennevnte melding, og til kontakt mellom bedriften, Havforskningsinstituttet og NINA om et forskningsprogram med kostnadsramme anslått til 12 mill. kr.

Fylkesmannen ga i vedtak 2. oktober 2000 dispensasjon til videre oppdrett i verneområdet. Dispensasjonen ble gitt på en rekke vilkår, bl.a. at SalMar AS skulle finansiere forskningsprosjektet. Vedtaket ble påklaget både av SalMar AS og av miljøorganisasjoner. SalMar AS klaget på vilkårene for dispensasjonen, mens miljøorganisasjonene anførte at oppdrett var i strid med verneformålet, og at et forskningsprosjekt måtte legges utenfor verneområdet. Klagen ble etter konferering med direktoratet for naturforvaltning oversendt departementet for avgjørelse i brev 29. juni 2001.

Ved saksbehandlingen i departementet fant man at den foreslåtte forskningsaktiviteten hadde et omfang som ville kreve endring av verneforskriften. I påvente av eventuell forskriftsendring ble det derfor gitt midlertidig dispensasjon til oppdrett fram til 1. oktober 2003.

Departementet igangsatte deretter en prosess med sikte på å endre verneforskriften. Høring ble gjennomført i 2002, og DN's oppsummering og tilrådning ble oversendt departementet 3. oktober 2002.

På bakgrunn av den gjennomførte høringen ble det besluttet at det på daværende tidspunkt ikke skulle gås videre med arbeidet med endring av verneforskriften. Det ble i den sammenheng pekt på at det var ønskelig å innhente mer informasjon om den økologiske situasjonen i området.

SalMar AS søkte om ny midlertidig dispensasjon i brev 13. april 2003, for perioden fra 1. oktober 2003 til 31. desember 2005.

Departementet besvarte henvendelsen 8. september 2003, og ga ny tidsbegrenset dispensasjon i påvente av et treårig registrerings- og overvåkningsprosjekt knyttet til verneformålet.

Direktoratet fikk i den forbindelse i oppdrag å utforme et slikt prosjekt for registrering og overvåkning.

Direktoratet foreslo i brev 18. mai 2004 et prosjekt med sikte på å overvåke den økologiske situasjonen i verneområdet knyttet til sjøfugl og sjøpattedyr. I brevet fra direktoratet ble det påpekt at manglende forundersøkelser før oppdrett ble igangsatt i 1998 gjør at det ikke er mulig å utforme et prosjekt som klarlegger de økologiske konsekvensene av oppdrett i Froan.

Departementet sluttet seg i brev 21. juni 2004 til direktoratets vurderinger, og prosjektet ble igangsatt i regi av NINA.

Departementet ga 23. august 2005 ny tidsbegrenset dispensasjon i påvente av at prosjektet skulle ferdigstilles.

Registrerings- og overvåkningsprosjektet ble ferdigstilt i 2006, og sluttrapport ble oversendt departementet 28. mars 2007.

SalMar ASA søkte i brev 12. januar 2007 om ny dispensasjon, bl.a. knyttet til gjennomføring av et tverrfaglig forskningsprosjekt "Froan-scenarier" initiert av Fiskeridirektoratet og ledet og koordinert av Bygdeforskning.

Departementet ga ny tidsbegrenset dispensasjon 8. juni 2007 i påvente av ferdigstilling av dette forskningsprosjektet. Dispensasjonen ble gitt frem til 31. oktober 2009.

SalMar ASA søkte 30. juni 2009 om tillatelse til permanent oppdrett i Froan. Søknaden ble oversendt Fylkesmannen 18. august 2009 for behandling.

Departementet ga i brev 11. september 2009 ny midlertidig dispensasjon i påvente av behandling av søknaden.

Fylkesmannen avsto søknaden i brev 11. desember 2009.

Departementet forlenget i brev 21. desember 2009 den midlertidige dispensasjonen frem til 1. mai 2010, og deretter frem til 31. desember 2010 ved brev 29. april 2010. Dispensasjonene er etter dette forlenget flere ganger i påvente av avgjørelse av saken, senest med virkning frem til 31. desember 2012.

Fylkesmannens avslag ble påklaget av SalMar ASA i brev 6. januar 2010. Fylkesmannen opprettholdt sitt avslag i brev 28. april 2010, og oversendte saken til direktoratet for saksforberedelse før endelig avgjørelse i departementet. SalMar ASA har i brev 25. mai 2010 kommet med ytterligere kommentarer til Fylkesmannens avslag.

Direktoratet oversendte sin faglige tilrådning i saken i brev 8. desember 2010. SalMar ASA har på bakgrunn av tilrådingen gitt ytterligere kommentarer til saken ved brev 7. oktober 2011.

Den 18. oktober 2011 ble det avholdt befarings med deltakere fra Miljøverndepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Salmar ASA, Froan kommune, Direktoratet for naturforvaltning, Fylkesmannen mv.

Det har videre kommet en rekke innspill i saken fra ulike hold, herunder fra Sørburøy velforening, Gjæsingen velforening, Frøya kommune, Norges naturvernforbund, samtlige Stortingsrepresentanter fra fylket, fra flere privatpersoner mv. Saken har også vært behandlet av Rådgivende utvalg for Froan.

2.2 Nærmere om Ramsarstatusen

Bakgrunn

Naturresevatet og landskapsvernområdet i Froan ble i mars 1996 tatt opp på listen over internasjonalt viktige våtmarker under Ramsarkonvensjonen (områder hvor det bare er dyrelivsfredning er ikke med)

Konvensjonen om vern av våtmarker er en global avtale som ble utarbeidet i byen Ramsar i Iran i 1971, og Norge var i 1974 et av de første landene som ratifiserte Ramsarkonvensjonen. Direktoratet er forvaltningsmyndighet for konvensjonen. Opprinnelig konsentrerte konvensjonen seg om å ivareta våtmarker som leveområde for spesielt vannfugler. I dag har den et bredere perspektiv, noe som betyr at konvensjonen omfatter våtmarker og all flora og fauna, både på land og i vann, som har sine leveområder der i hele eller deler av året. Fokus på god vannressursforvaltning og fattigdoms-problematikk er også blitt integrert i konvensjonen. Våtmark som definert under Ramsarkonvensjonen er det gjort rede for i avsnittet under.

For områdene som er inkludert i listen over Ramsarområder pålegges det enkelte land å sikre at områdenes økologiske funksjon ikke forringes gjennom å forvalte områdene i tråd med best mulig kunnskap om deres verdi og tålegrenser på en bærekraftig måte.

Det forutsettes at medlemslandene fører opp minst ett område på listen over internasjonalt viktige våtmarker.

Konvensjonens medlemsland forplikter seg til å følge opp en rekke forpliktelser i selve konvensjonen, samt de vedtak landene gjør på partsmøter som avholdes hvert tredje år. Slike forpliktelser er særlig knyttet til:

- å forvalte internasjonalt viktige våtmarksområder, slik at deres økologiske funksjoner opprettholdes
- å sørge for fornuftig (bærekraftig) bruk av våtmarker generelt i forvaltning og arealplanlegging, blant annet å kartlegge og gjennomføre verneplaner for våtmarker
- deltagelse i internasjonalt samarbeid om våtmarker – blant annet bistandssamarbeid

Norge har utpekt til sammen 51 våtmarks-systemer til Ramsarlisten, hvor ni av dem ligger på Svalbard. Samtlige av disse områdene er vernet etter naturmangfoldloven eller svalbardmiljøloven, og de fleste ligger langs kysten.

Forvaltningen av de norske Ramsarområdene følger pr. i dag av vedtatte verneforskrifter. I naturmangfoldloven er det i § 40 tatt inn en hjemmel til ved forskrift å gi et verneområde en særskilt status etter en internasjonal konvensjon om vern av natur- eller kulturmiljø. Den virkning som vedkommende konvensjon tillegger en slik status, gjelder også som norsk rett. I henhold til merknadene til bestemmelsen i Ot.prp nr 52 (2008-2009) kan slik forskrift enten gis samtidig med verneforskriften og være en del av denne, eller den kan gis ved senere forskrift.

Vi siterer for øvrig fra merknadene til bestemmelsen:

”Den status det siktes til vil i seg selv ha betydning for forvaltningens skjønnsutøving, f.eks ved spørsmål om å gi tillatelse eller dispensasjon til et tiltak i verneområdet. ... følger videre at den virkningen som den aktuelle konvensjonen tildeler slik status, gjelder som norsk rett. Dette betyr f.eks for Ramsarområdene at vernet kun kan oppheves eller begrenses ”på grunn av presserende nasjonale interesser”, og at myndighetene bør skape nye reservater som erstatningsområder hvis vernet av et Ramsarområde oppheves.”

Pr. dag er ingen Ramsarområder gitt slik særskilt status etter § 40. Dette betyr at det at et verneområde er ført på listen over viktige Ramsarområder, ikke innebærer noen formelle restriksjoner utover verneforskriftens bestemmelser, men at Ramsarstatusen må tas med i forvaltningsmyndighetens skjønnsutøvelse.

Definisjon av våtmark under Ramsarkonvensjonen

Departementet vurderer på linje med Direktoratet og Fylkesmannen Ramsarkonvensjonens definisjon av våtmarksområde (s . 7-8) til å omfatte også de områder i Froan dypere enn 6 meter på fjære sjø.

Ramsarkonvensjonen definerer våtmarksområder som “areas of marsh, fen, peatland or water, whether natural or artificial, permanent or temporary, with water that is static or flowing, fresh, brackish or salt, including areas of marine water the depth of which at low tide does not exceed six metres”.

I tillegg, for å beskytte sammenhengende områder, sier konvensjonens Artikkel 2.1 at våtmarker som inkluderes i Ramsarområder “may incorporate riparian and coastal zones adjacent to the wetlands, and islands or bodies of marine water deeper than six metres at low tide lying within the wetlands, especially where these have importance as waterfowl habitat.”

Den økologiske verdien av området i sin helhet ble vurdert ved innmelding av området som Ramsarområde. Dette ble også sett i forhold til de formelle vernekriteriene under konvensjonen som området oppfyller.

Wise use-konseptet under Ramsarkonvensjonen

Ramsarkonvensjonen inneholder i dag forpliktelser og føringer knyttet til vern av utvalgte våtmarker (særlig internasjonalt verneverdige våtmarker, såkalte Ramsarområder), klok bruk av våtmarker generelt, og internasjonalt samarbeid om våtmarker.

Ramsarkonvensjonen definerer klok bruk (wise use) som “Wise use of wetlands is the maintenance of their ecological character, achieved through the implementation of ecosystem approaches, within the context of sustainable development.”

Konvensjonen sier videre at “Within the context of ecosystem approaches, planning processes for promoting the delivery of wetland ecosystem benefits/services should be formulated and implemented in the context of the maintenance or enhancement, as appropriate, of wetland ecological character at appropriate spatial and temporal scales.”

Fylkesmannen har i sin oversendelse også bedt om at Ramsarkonvensjonens rammer klargjøres i klagebehandlingen.

Departementet legger til grunn Ramsarkonvensjonens definisjon og operasjonalisering av begrepet 'klok bruk' av våtmarker, og finner at denne dekker noe bredere enn Fylkesmannens vurdering. Norge har internasjonalt lagt stor vekt på behovet for å se vern og bærekraftig bruk i sammenheng, også sett i lys av norske fiskeri- og havbruksinteresser.

Fiskeoppdrett vil være en av mange virksomheter som kan omfattes av 'klok bruk', men dette vil måtte vurderes nærmere for det enkelte tilfelle. Det vises videre til at begrepet 'klok bruk' er utviklet for våtmarker generelt, og i liten grad er knyttet direkte til internasjonalt verneverdige våtmarker (Ramsarområder). Føringerne for klok bruk er også i stor grad utformet som retningslinjer og anbefalinger, og i mindre grad som konkrete forpliktelser slik det er gjort for områder utpekt av landene som internasjonalt

verneverdige våtmarker. Det kan for eksempel vises til anbefalingen (Resolution IX.4) fra partsmøtet under Ramsarkonvensjonen i 2005 om “The Ramsar Convention and conservation, production and sustainable use of fisheries resources”, hvor det bl.a. vises til “the widespread growth in aquaculture, its potential benefits for increasing fish resources and reducing environmental costs, and the need for careful planning and management to avoid negative impacts upon native aquatic species and wetland ecosystems”.

Departementet har på bakgrunn av dette ikke vurdert om Salmars oppdrettsanlegg i Froan kan defineres som 'klok bruk' etter Ramsarkonvensjonen, da det folkerettslig og i forhold til saksbehandlingen er mest relevant å se på om videre drift kan sies å være i tråd med konvensjonens artikkel 3.2 om opprettholdelse av Ramsarområdets økologiske karakter.

Froan og dets økologiske tilstand

Partsland i Ramsarkonvensjonen er forpliktet til blant annet å bevare Ramsarområdenes økologiske karakter, og hvis nødvendig gjennomføre tiltak i områder som er truet av endringer i økologisk karakter på grunn av teknologisk utvikling, forurensing eller menneskelige inngrep.

Ramsarkonvensjonen definerer økologisk karakter som ” the combination of the ecosystem components, processes and benefits/services that characterise the wetland at a given point in time.” Videre defineres forandring i økologisk karakter som “the human-induced adverse alteration of any ecosystem component, process, and/or ecosystem benefit/service.” Artikkelen 3.2 i konvensjonen sier videre at “each Contracting Party shall arrange to be informed at the earliest possible time if the ecological character of any wetland in its territory and included in the List has changed, is changing or is likely to change”.

Departementet vurderer på linje med direktoratet og Fylkesmannen at NINA Rapport 202 (2006) kun gir en status for bestandene av sjøfugl og sjøpattedyr. Rapporten har ikke hatt som ambisjon å klargjøre økologiske konsekvenser av oppdrettsvirksomheten. Rapporten gir ingen indikasjoner på eventuelle endringer i området økologiske karakter, men heller ikke det motsatte.

Undersøkelser gjort av NIVA i forhold til anleggets betydning for vannkvalitet og bunnforhold, gjengitt i NIVA Rapport LNR 5679 – 2008, viser at utslippet av næringssalter og organisk materiale påvirker sedimentene under lokalitetene i større eller mindre grad avhengig av de fysiske, kjemiske og biologiske forholdene på lokaliteten.

På lokaliteten ved Sørøyflesa ble det ikke funnet spor etter oppdrett en måned etter brakklegging (undersøkelsene omfattet ikke sammensetning av dyrelivet). Dette kommer av gode strømforhold og at bunnen er svært flat uten søkk eller groper der avfall kan ansamles. Lokaliteten ved Hallarøya ligger i et område med mindre strøm og

mer kuperte bunnforhold. Et SPI-kamera avdekket surt, sulfidholdig organisk avfall i groper og mellom steiner på noen av stasjonene nærmest nøtene. Elektrodemålinger viste generelt bedre forhold i sedimentene under anlegget 2-3 måneder etter at all fisk ble slaktet. Kjemiske analyser av sedimentene viste store variasjoner mellom stasjoner som lå like i nærheten av hverandre og ingen klar endring mellom før (august) og etter (januar) slakting av all fisken (oktober). Kjemiske analyser av fosfor, sink og kobber viste at det organiske materiale funnet i prøvene var avfall fra oppdrettsanlegget. Høyeste konsentrasjon av kobber (funnet i en av ni prøver) tilsvarte et nivå som antas å kunne gi "kroniske skader ved langtidspåvirkning" på sedimentlevende organismer. SalMar hevder imidlertid også i notat til Fylkesmannen 06.01.10 (vedlegg til klagen) at det ikke lenger brukes kobberimpregnerte nøter.

Etter departementets vurdering er det på grunnlag av foreliggende rapporter ikke grunnlag for å hevde at den økologiske karakteren til Froan som våtmarkssystem er truet som følge av den oppdrettsvirksomheten som har foregått. Imidlertid er det vanskelig å si noe om konsekvensene oppdrett har hatt lokalt på økologiske komponenter i systemet. Mangelen på forundersøkelser forut for oppdrettsvirksomheten i Froan er her en viktig faktor.

2.3 Nærmere om andre landskapsvernområder med mulighet for oppdrettsdispensasjon

Etter Stortingets behandling av St. meld. nr. 43 (1998-1999) *Vern og bruk i kystsona* har det vært vedtatt en rekke viktige verneplaner som berører sjø:

- Kystverneplan Nordland (2002)
- Verneplan sjøfugl Nord-Trøndelag (2003)
- Verneplan Jærstrendene (2003)
- Verneplan kyst Troms (2004)
- Verneplan sjøfugl Sør-Trøndelag (2005)
- Verneplan Smøla (2009)
- Verneplan Oslofjorden – sjøfugldelen (2009)
- Ytre Hvaler nasjonalpark (2009)

I ovennevnte verneområder er det ikke åpnet for havbruk i naturreservatene og i nasjonalparkene.

I fuglefredningsområdene er det for de fleste av områdene tatt inn i forskriftene at forvaltningsmyndigheten etter søknad kan gi tillatelse dersom det ikke strider mot formålet med vernet. I en del fuglefredningsområder er det ikke åpnet for havbruk.

I landskapsvernområdene som er opprettet i denne perioden, er hovedregelen at forvaltningsmyndigheten etter søknad kan gi tillatelse dersom det ikke strider mot formålet med vernet.

Etter fremleggelsen av Stortingsmeldingen er det kommet svært få søknader om dispensasjon for havbruk i verneområder.

Tillatelse som er gitt til oppdrett i Sør-Smøla landskapsvernområde med plante- og dyrelivsfredning er brukt som eksempel på påstått forskjellsbehandling i Froan-saken.

Området ble opprettet 9. januar 2009. Formålsbestemmelsen for Sør-Smøla lyder:

”Formålet med landskapsvernområdet er å ta vare på eit eigenarta, vakkert og internasjonalt verneverdig natur- og kulturlandskap med det biologiske mangfald prega området. Zoologisk har området verdi som overvintringsområde og som hekkeområde for fugl, bl.a havørn. Området har og ein tett bestand av oter og sel. Botanisk er det særskilt viktig område med kystlynghei, naturbeitemarkar, havstrand og naturtypar knytt til havstrand, brakkvatn og ferskvatn.”

I henhold til forskriftens § 3 punkt 1.3 bokstav i), kan forvaltningsmyndigheten gi tillatelse til havbruksvirksomhet i sone A når dette ikke strider mot formålet med vernet. Det fremgår av foredraget til kongelig resolusjon at forholdet til havbruksvirksomhet var spesielt drøftet i verneprosessen. Blant annet ønsket kommunen at vernet ikke skulle være til hinder for oppdrettsanlegg, og at havbruk skulle føres under generelle unntak i forskriften (altså at slik virksomhet ikke skulle kreve dispensasjon). Fylket opprettholdt forslaget om en A- og en B-sone, hvor A-sonen skulle åpnes for at det kan søkes om etablering av fiskeoppdrettsanlegg, skjellanlegg og anlegg for havbeite. Det ble fra fylket uttalt at *”Soneringsen er en avklaring av hvor det kan være aktuelt med næringsutvikling som for eksempel havbruk.”* Direktoratet mente at delområder burde vernes som naturreservat, men viste til at fylket har gjort en avveining mellom bruker- og verneinteresser og konkluderte med at landskapsvern med plante- og dyrelivsfredning kan ivareta naturverdiene. Direktoratet uttalte at det likevel må utøves en stor grad av forsiktighet og at direktoratet forutsetter en restriktiv praksis ved søknader om havbruksanlegg. Direktoratet tilrådte videre at det skulle utarbeides en forvaltningsplan som måtte godkjennes av direktoratet. Direktoratet sluttet seg til at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til havbruksvirksomhet dersom det ikke strider mot verneformålet i A-området. Ved behandling i departementet ble B-sonen hvor oppdrett ikke kan tillates redusert, slik at sonen der oppdrett kan tillates (A) ble sammenhengende og betydelig større.

Møre og Romsdal fylke ga SalMar Farming AS dispensasjon for etablering av matfiskanlegg i Sør-Smøla 24. mars 2009. Dispensasjonen er midlertidig frem til forvaltningsplan er vedtatt, eller til og med 31.12.2012. I dispensasjonen heter det:

”Bedriften har fått et utbrudd av sykdommen PD på nabolokalitet, og det er derfor viktig å få en rask avklaring av forholdet til landskapsvernområdet....

Anlegget er et tradisjonelt merdanlegg med 8 ringer á 150 meter i omkrets, fortøyd på en rekke over 800 meter x 50 meter. Til anlegget er knyttet en flåte med fôrlager m.v. og et 2,5 meters arbeidsbygg. Bygget er grått med svart stålplatetak. I tillegg er fortøyninger, fôrslinger og blåser. Anlegget framstår som et markert landskapselement.

Vi vurderer søknaden slik:

Anlegget er søkt plassert ...i et åpent skjærgårdslandskap med små øyer, grunner og dypere sjøområder innimellom ... Avstanden til nærmeste øyer og holmer er omkring 1 km

Vi ser ikke på anlegget som noen vesentlig forstyrrelsesfaktor for nærliggende hekkeområder. Derimot vil anlegget kunne hindre og forstyrre beitende sjøfugl ved aktivitet på anlegget. Dette vil kunne gjelde dyptdykkende arter. Arter som beiter i tang- og tarebeltet vil være mindre berørt. Det vil kunne foreligge fare for at sjøfugl som dykker i området kan gå fast i garn dersom slike settes opp rundt anlegget.

Landskapsmessig skiller anlegget seg ut fra omgivelsene, men det er gjort tilpasninger i fargevalg og merdtyper. Vi kan ikke se at det kan oppnås noe vesentlig bedre tilpasning for anlegg av denne størrelsen.

Vi ser det som viktig at det utarbeides en forvaltningsplan som avklarer hvordan oppdrett i landskapsvernområdet på Smøla best kan forenes med verneverdiene. Forvaltningsplanen må også vurdere plassering av eksisterende anlegg.”

Dispensasjonen ble ikke påklaget, og saken er ikke behandlet i direktoratet eller departementet. I tillegg har SalMar et oppdrettsanlegg på en annen lokalitet innenfor Sør-Smøla landskapsvernområde. Dette anlegget var i drift da vernet ble etablert.

Både i forhold til landskap og dyreliv har Sør-Smøla mye til felles med Froan. I Sør-Smøla var det imidlertid forut for vernet foretatt en interesseavveining i forhold til oppdrett, slik at det i deler av landskapsvernområdet ikke er gitt en spesifisert dispensasjonshjemmel for havbruksvirksomhet. Det vises for øvrig til at Sør-Smøla landskapsvernområde ikke har Ramsar-status.

Det skal påpekes at det i landskapsvernområdene som er nevnt ovenfor åpnes for å gi dispensasjon når dette ikke er i strid med verneformålet. Dette betyr at det må foretas en konkret vurdering av forholdet til verneformålet i det enkelte området. Fordi hvert verneområde er unikt, vil betydningen av et oppdrettsanlegg variere fra verneområde til verneområde.

3. Nærmere om klagen

Klagers søknad gjelder prinsipielt en generell permanent tillatelse til videreføring av oppdrett på to eksisterende lokaliteter i Froan landskapsvernområde, subsidiært midlertidig søknad

for perioden frem til 31. oktober 2013. Det søkes også om etablering av ny lokalitet – Hallarøy 2 – til erstatning fra dagens lokalitet på Hallarøy. Begge lokaliteter forutsettes å kunne utvides ved ordinære søknadsprosedyrer. Det er søkt dispensasjon parallelt både etter verneforskrift 14. desember 1979 nr. 1 om vern for Froan naturreservat og landskapsvernområde med tilhørende dyrelivsfredning kapittel V pkt. 4, eventuelt kapittel IX, og etter naturmangfoldloven § 48.

Søknaden er begrunnet i at Froan biologisk og miljømessig er et av de best egnede områdene for oppdrett av atlantisk villaks som finnes i verden. De strenge vilkårene som er satt av myndighetene for oppdrett i området forsterker bærekraften i oppdrettsvirksomheten i Froan.

Videre vises det til at de vitenskapelige undersøkelsene som har vært foretatt ikke har vist tegn til at verneverdiene er skadet eller forringet som konsekvens av oppdrettsvirksomheten. Det påpekes at oppdrettsvirksomheten tvert imot bidrar til å sikre kystkulturen og opprettholde bosetting som også anses positivt for å trygge flere av de sjøfuglartene som områdets Ramsar-status skal ivareta. Søker påpeker videre at oppdrettsvirksomheten på Froan har bidratt vesentlig til oppblomstringen av fiskeforedlingsindustrien i området, som sysselsetter et stort antall personer.

Søker gjør videre rede for bakgrunn for søknaden. SalMar fikk i 1998 tidsbegrenset dispensasjon fra verneforskriften for å drive oppdrett i landskapsvernområdet i Froan. Departementet har i etterkant gitt ytterligere tidsbegrensede dispensasjoner.

Søker viser til at oppdrett i Froan har sin forankring i St. meld. nr. 43 (1998-1999) om *Vern og bruk av kystsona*, hvor det bes igangsatt et vitenskapelig prosjekt i Froan knyttet til oppdrettsvirksomhet ved de to lokalitetene i verneområdet som hadde midlertidig dispensasjon.

Søker viser videre til at forskningsprosjektene som har vært gjennomført ikke gir noe belegg for å anta at Froan har svekket sin verdi som marint våtmarksområde etter at myndighetene åpnet for oppdrettsvirksomhet. Det vises til at forskningsrapportene gir godt grunnlag for videre oppdrett i Froan.

Det påpekes at lokaliteten på Hallarøy viser testresultater som er noe dårligere enn for lokaliteten på Sørøyflesa hva gjelder miljøpåvirkning. Dette på grunn av at strøm og bunnforhold ikke er like gunstige. Søker ønsker derfor å avvikle denne lokaliteten og erstatte den med en ny oppdrettslokalitet, Hallarøy II.

Søker viser videre til at de stiller strenge miljøkrav til sin virksomhet, og at det er gjennomført tiltak for å redusere muligheten for at for eksempel sel, skarv, og oter skal komme i direkte konflikt med anleggene og eventuelt påføres skader. Det påpekes at det i løpet av de 11 årene selskapet har drevet oppdrett i området så har det praktisk talt ikke vært konflikter mellom dyrelivet og oppdrettsvirksomheten.

Søker ber alternativt om at det foretas forskriftsendring med sikte på åpning for oppdrettsvirksomhet dersom det ikke gis dispensasjon til videre oppdrett.

4. Fylkesmannens avslag 11. desember 2009

I vedtak 11. desember 2009 avsto Fylkesmannen søknaden fra SalMar om permanent tillatelse til oppdrett. Etter Fylkesmannens oppfatning kunne det ikke gis dispensasjon etter verneforskriften kapittel V punkt 4, og heller ikke etter verneforskriftens kapittel IX jf. naturmangfoldloven § 48 jf. § 77 annet punktum. Dette som følge av at Fylkesmannen anså fiskeoppdrett for å være i strid med verneformålet, og heller ikke kunne anses som en "vesentlig samfunnsinteresse". Fylkesmannen uttaler videre at permanent tillatelse eller varig dispensasjon til oppdrett krever forskriftsendring eller endring av grensen for verneområdet.

Søknaden fra SalMar omfattet også subsidiært søknad om tidsbegrenset dispensasjon fra 31. oktober 2009 inntil 31. oktober 2013. I vedtaket uttaler Fylkesmannen at de anser hjemmelen til å gi midlertidig dispensasjon for videre oppdrettsaktivitet relatert til forskning ligger hos departementet.

5. Klage fra SalMar ASA 6. januar 2010

SalMar ASA fremsatte 6. januar 2010 klage over Fylkesmannens avslag. Klagen var rettidig. I klagen anføres det at Fylkesmannens vedtak er uriktig både når det gjelder naturmangfoldloven og verneforskriften. Det anføres at det foreligger feil ved både rettsanvendelsen og bedømmelsen av faktum. Det anføres videre at saksbehandlingen er basert på usakelig forskjellsbehandling sammenlignet med andre verneområder, og at vedtaket er i strid med klare forutsetninger fra vernevedtaket om at vernet ikke skulle redusere livsbetingelsene for lokalbefolkningen i Froan.

Det påpekes videre at det foreligger saksbehandlingsfeil som følge av at Fylkesmannen ikke har innhentet uttalelse fra rådgivende utvalg. Det bemerkes videre at fiskerimyndighetene ikke er konsultert i saken. Klager anser saksbehandlingsfeilene som betydelige, og anfører at de må anses for å ha innvirket på vedtakets innhold slik at vedtaket er ugyldig jf. forvaltningsloven § 41.

6. Fylkesmannens oversendelse 28. april 2010 med kommentarer til klagen

Fylkesmannen har i brev 28. april 2010 kommet med utfyllende kommentarer til sitt avslag samt til SalMar ASA sine anførsler i klagen. Fylkesmannen fastholder at oppdrettsvirksomheten vil redusere verneverdiene i området, og at det derfor ikke er anledning til å gi dispensasjon etter verneforskriften eller etter naturmangfoldloven § 48.

7. Klagers kommentarer 25. mai 2010

SalMar ASA har i brev 25. mai 2010 kommet med utfyllende merknader til Fylkesmannens merknader i brev 28. april 2010.

Klager fremhever at oppdrettsvirksomheten ikke er i strid med verneformålet, og at dette underbygges av de to vitenskapelige undersøkelsene som er foretatt. Klager anfører også at Storting og regjering gjennom sin behandling av saken tidligere har lagt til grunn at oppdrett i Froan i utgangspunktet ikke er i strid med verneformålet, og videre at departementets gjentatte midlertidige dispensasjoner til oppdrett må bygge på samme vurdering.

Klager kommenterer også hensynet til bosetting i Froan. Klager presiserer at det ved tolkning av verneforskriften må tillegges vekt at det ved opprettelse av vernet ble uttrykkelig presisert at vernet ikke skulle redusere livsbetingelsene i Froan. At samfunnsutviklingen generelt har medført tilbakegang i bosettingen i Froan, kan ved tolkning av verneforskriften ikke tilsi at hensynet til livsbetingelsene i Froan ikke prioriteres. Snarere tvert i mot.

Klager kommer videre med utfyllende kommentarer til sin tidligere anførsel om usaklig forskjellsbehandling. Klager viser til at områdene det er snakk om å sammenligne med har svært like egenskaper, og Fylkesmannens anførsel om at Froan ikke kan sammenlignes med disse derfor ikke er korrekt. Klager anfører videre at Fylkesmannens henvisning til generelle forhold knyttet til omfang av havbruk langs norskekysten er klart utenforliggende og usaklige i denne saken. Det anføres videre som et utenforliggende hensyn når Fylkesmannen legger vekt på sykdom, lakselus og rømming i andre områder enn Froan. Videre påpekes det saksbehandlingsfeil ved at Fylkesmannen i sitt vedtak ikke har viet plass til uttalelse fra rådgivende utvalg for Froan. Det påpekes også mangler ved Fylkesmannens konsultering med rådgivende utvalg. Klager kommenterer videre forholdet til områdets Ramsarstatus, og hvorvidt oppdrett kan anses som "klok bruk" jf. Ramsarkonvensjonen. Det anføres at "klok bruk" ikke kan avgrenses til eksisterende virksomheter, men også må kunne omfatte ny virksomhet som oppdrett. Klager kommenterer videre Fylkesmannens behandling av spørsmål om midlertidig dispensasjon som tidsmessig avgrenses til spørsmål om forskriftsendring er avgjort, og viser til at det ikke er fremmet søknad med slik innhold fra klagers side.

8. Direktoratet for naturforvaltnings faglige tilrådning

Direktoratet viser til at klager har hevdet at flere ulike dispensasjonshjemler kan anvendes på søknaden om oppdrett. Direktoratet har lagt grunn at søknaden må behandles etter den generelle dispensasjonshjemmelen i naturmangfoldloven § 48, og at det aktuelle alternativet er hjemmelen for dispensasjon til tiltak som "ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig".

Anleggene skal plasseres innenfor landskapsvernområdet. Froan er et visuelt sårbart landskap med store vannspeil og lave øyer og holmer. Oppdrettsanleggene har i tillegg til flere merder, en flåte med toetasjers hus på den ene lokaliteten. Direktoratet vurderer det slik at anleggene er i strid med verneformålet og påvirker verneverdiene nevneverdig fordi de fører til en endring av landskapets art og karakter. Direktoratet

legger derfor til grunn at det ikke er adgang til å gi dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48. Direktoratet støttet med dette Fylkesmannens vedtak.

9. Klagers kommentarer i brev 7. oktober 2011

SalMar ASA har i brev 7. oktober 2011 kommet med utfyllende kommentarer til Direktoratets faglige tilrådning. Klager tiltrer direktoratets vurdering av at saken for departementet omhandler en interesseavveining mellom bruk og vern. Klager påpeker at det ved denne interesseavveiningen må tas hensyn til at det i saken ikke foreligger noen motsetning mellom bruk og vern. Klager viser videre til forutsetningene ved vernet knyttet til bosetting og livsbetingelser må vurderes konkret når det fattes vedtak. Klager bestrider direktoratets anførsel om at oppdrettsvirksomheten skaper ”unødig forstyrrelse” av dyrelivet i området jf. dyrelivsfredningen. Klager kommenterer også direktoratets vurdering av ulike dispensasjonshjemler, og spørsmålet om det kan anses å være hjemmel til å gi dispensasjon etter verneforskriftens spesifiserte dispensasjonshjemler knyttet til fiske og jordbruk. Klager kommenterer videre direktoratets konkrete vurdering av forholdet til forstyrrelse av dyrelivet og innvirkning på landskapet. Det bestrides at oppdrettsvirksomheten medfører forstyrrelse, og det vises her til at det har vært svært liten konflikt mellom dyrelivet og oppdrettsvirksomheten i årene hvor det har vært oppdrett. Når det gjelder direktoratets vurdering av at oppdrettsanlegget gir en betydelig påvirkning på landskapet i de aktuelle delene av verneområdet så bestrides dette, og det vises både til at det er midlertidige installasjoner som kan fjernes, at de ligger i en svært begrenset del av verneområdet sett i forhold til områdets totale størrelse, og at de visuelle påvirkningene først og fremst gjelder bosatte i området, som ikke har noe i mot anleggene. Det vises også til at Storting og Regjering uansett var klar over den visuelle påvirkningen når saken ble behandlet i forbindelse med St. meld. nr. 43 (1998-1999) *Vern og bruk i kystsona*, og den generelle åpning som nå er gitt for oppdrett i landskapsvernområder. Det vises videre til at føringene i nevnte melding må legges til grunn ved avgjørelse av saken, samt også til at det er gitt et politisk signal fra stortingsbenken i Sør-Trøndelag om at det må sikres en fortsatt bærekraftig oppdrettsvirksomhet i Froan. Klager kommenterer videre direktoratets vurdering av forholdet til lakselus og villaks, og viser til at dette hensynet taler for at Froan egner seg som oppdrettslokalitet. Klager kommenterer videre direktoratets behandling av naturmangfoldloven § 48. Det anføres at det må anses å være hjemmel også etter alternativene ”sikkerhetshensyn” og ”hensynet til vesentlige samfunnsinteresser” i tillegg til at det under enhver omstendighet kan gis dispensasjon etter alternativet ”dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig”. Klager kommenterer også Ramsar-statusen, og at denne ikke innebærer noen rettslig begrensning på adgangen til å åpne for fiskeoppdrett. Klager viser videre til spørsmålene knyttet til marin verneplan, og det her ikke foreligger relevante argumenter for at denne planen skal tilsi at klagen ikke kan tas til følge. Spørsmål om Froan som referanseområde kommenteres også, og det vises til at aktuelt område for oppdrett utgjør en svært liten del av aktuelt område, og at Froan naturreservat allerede er et oppdrettsfritt referanseområde. Klager kommenterer videre spørsmål om varig

havbruk skal tillates etter dispensasjon fra forskriften eller ved forskriftsendring, og viser til at dette ikke er avgjørende for klager, men at det er nødvendig med en snarlig avklaring slik at videre drift sikres. Klager viser videre til spørsmål om flytting av lokaliteter. Det presiseres at lokaliteten Sørøyflesa har en ideell beliggenhet for oppdrett når det gjelder bunnforhold og gjennomstrømning, og at Hallarøy II har mange av de samme egenskapene. Det foreligger således ingen saklige grunner for å nekte flytting av Hallarøy I. Det bes til sist om at lokalitetene kan utvides ved ordinære søknadsprosedyrer.

10. Miljøverndepartementets vurderinger

Departementet mener at saken er tilstrekkelig opplyst og at klagen kan behandles.

Klageinstansen kan prøve alle sider ved saken, jf. forvaltningsloven § 34. Klageinstansen kan treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen for helt eller delvis ny behandling.

10.2 Generelt

Froan naturreservat og Froan landskapsvernområde med tilhørende dyrelivsfredning ble opprettet ved kongelig resolusjon av 14.12.79. Innenfor yttergrensene til landskapsvernområdet er det også opprettet dyrelivsfredning. I tillegg er det et område rundt naturreservatet og dyrelivsfredningsområdet hvor det kun er dyrelivsfredning. Innenfor yttergrensene til landskapsvernområdet er det enkelte øyer som er unntatt fra landskapsvernet, hvor det kun er dyrelivsfredning, jf. forskriften kap III.

De omsøkte oppdrettslokalitetene ligger i områder hvor det både er landskapsvern og dyrelivsfredning.

Verneområdene i Froan ble opprettet med hjemmel i naturvernloven av 1970. Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) ble vedtatt 19. juni 2009, og trådte i kraft 1. juli samme år. Samtidig ble naturvernloven av 1970 opphevet. Det fremgår av naturmangfoldloven § 77 at forskrifter gitt med hjemmel i naturvernloven står ved lag inntil Kongen bestemmer annet.

Det er gitt en felles forskrift for de tre vernekategoriene i Froan. Den felles formålsbestemmelsen i forskriftens kapittel II lyder:

”Formålet med fredningen er å verne om et rikt og interessant dyre- og planteliv og bevare leve- og yngleområdene for fugl, sel og andre pattedyr i et variert og egenartet kystlandskap”.

Hjemmelen for å opprette dyrelivsfredningsområdet var naturvernloven § 14 annet ledd. I henhold til denne bestemmelsen kan man frede pattedyr og fugler i områder som har særlig betydning for en rekke arter. Vedtak etter denne bestemmelsen gjelder også artenes hi, reir og egg. I område som har vesentlig betydning for arter som ble fredet i medhold av § 14, kunne man i henhold til naturvernloven § 9 (biotopvern) forby

utbygging, anlegg, forurensinger og andre inngrep for å bevare deres livsmiljø. Naturvernloven § 9 er ikke brukt i verneforskriften for Froan, men innenfor det aktuelle området er det både dyrelivsfredning og landskapsvern.

Verneforskriftens kapittel V (gjelder områder med landskapsvern) punkt 1 lyder:

”Inngrep eller annen virksomhet som kan endre landskapets art eller karakter vesentlig, herunder større uttak eller utfylling av masse, bygging av veger, oppføring av bygninger, anlegg m.v. er ikke tillatt.

Henlegging av avfall er forbudt.”

Forskriftens kapittel V, punkt 4 lyder:

”Forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til oppføring og påbygging av bygninger og anlegg, herunder veger, i tilknytning til fiske- og jordbruksnæringen, og i forsvarsøyemed.”

Verneforskriftens kapittel VI (gjelder områder med dyrelivsfredning), punkt 1 lyder:

“Alle fuglearter, herunder deres reir og egg, alle selarter og oter er fredet hele året mot jakt, fangst, skade og unødig forstyrrelse,”

Forskriftens kapittel VII (gjelder for alle områdene) lyder:

”Forvaltningsmyndigheten kan gi dispensasjon fra bestemmelsene i pkt. IV, V og VI for
- regulering av bestanden av arter som kan forstyrre den naturlige balansen i området, herunder kontrollert desimering av sel.
- virksomhet av mindre omfang, varighet eller betydning som ikke medfører varige ulemper, skader eller endringer i forholdet til fredningsformålet.”

Verneforskriftens kapittel IX (gjelder alle områdene) lyder:

“Miljøverndepartementet kan gjøre unntak fra vernebestemmelsene for vitenskapelige undersøkelser eller arbeid av vesentlig samfunnsmessig betydning eller i spesielle tilfelle når det ikke strir mot formålet med fredningen og vernet.”

I naturmangfoldloven er det i § 48 gitt en ny generell dispensasjonsbestemmelse som også er gitt virkning for verneforskrifter etter naturvernloven. At bestemmelsen gjelder for eldre vernevedtak medfører at generelle dispensasjonsregler i eldre verneforskrifter, slik som kapittel IX i forskriften for Froan, er satt ut av kraft og erstattes med naturmangfoldloven § 48. Det følger av naturmangfoldloven at dispensasjonshjemmelen i naturmangfoldloven § 48 kommer til anvendelse i alle klager som avgjøres etter 1. juli 2009, selv om søknader og avgjørelser i første instans ble truffet før den nye loven trådte i kraft. De spesifiserte dispensasjonsbestemmelsene i verneforskriftene, slik som kapittel V, punkt 4 og kapittel VII, gjelder fremdeles. Dette innebærer at dersom det i denne saken legges til grunn at søknaden skulle ha vært

behandlet etter den generelle dispensasjonshjemmelen i forkriftens kapittel IX, så skal søknaden i stedet vurderes etter naturmangfoldlovens § 48.

10.2 Klagers anførsler

Klager søkt om dispensasjon med hjemmel i kapittel V punkt 4, eventuelt kapittel IX. Det ble parallelt med dette "fremsatt tilsvarende søknad" med hjemmel i naturmangfoldloven § 48. I klagen anføres "*prinsipalt at oppdrettsvirksomhet i Froan ikke behøver dispensasjon, men at tillatelse kan gis i tråd med de alminnelige reglene i kap V i verneforskriften, jfr naturmangfoldloven § 37 (§ 36, vår merk).*" Det hevdes i klagen også at det kan gis dispensasjon med hjemmel i verneforskriftens kapittel VII og IX og i naturmangfoldloven § 48. I klagen opplyses det at begrunnelsen for klagen i hovedsak gjelder avslaget på dispensasjon etter verneforskriften, men "*vil så langt den rekkes også være relevant for vurderingen av avslaget etter naturmangfoldloven.*"

10.3 Vurdering av verneforskriftens tillatelsesbestemmelser

Verneforskriften kapittel V punkt 1

Verneforskriften kapittel V punkt 1 fastsetter at innenfor landskapsvernområdet er det forbud mot inngrep eller virksomhet som kan endre landskapets art eller karakter vesentlig. Bestemmelsen lister videre opp en rekke tiltak som er forbudt. Opplistingen er ikke uttømmende. Det er fast praksis for at det må søkes om dispensasjon for tiltak som er nevnt i opplistingen, uavhengig av om de faktisk kan føre til vesentlige endringer. Er de uvesentlige, kan det være desto større grunn for å gi dispensasjon.

I bestemmelsen er det satt forbud mot oppføring av bygninger og anlegg m.v. Oppdrettsvirksomheten medfører utplassering av merder, og i dette tilfellet også en flåte med toetasjers bygning. Miljøverndepartementet mener derfor at det er klart at oppdrettsvirksomheten krever dispensasjon fra verneforskriften, da dette er tiltak som utrykkelig er forbudt.

I bestemmelsen er det også fastsatt at henlegging av avfall er forbudt. Fylkesmannen skriver i sin avgjørelse at dette også gjelder i betydning forurensing. Det vises til at det i forbindelse med anlegget forurenses i større eller mindre grad avhengig av miljøforholdene, noe som er i strid med denne bestemmelsen. Etter departementets vurdering er det ikke naturlig å tolke avfallsbegrepet til omfatte forurensinger på sjøbunnen i et landskapsvernområde. Det henvises også til at det i forskriftsbestemmelsene for Froan naturreservat, kapittel IV punkt 3, er satt forbud mot "henlegging av avfall eller utslipp av konsentrerte forurensingstilførsler". Dette taler også for at det ikke bør foretas en utvidende tolkning av avfallsbegrepet i bestemmelsene for landskapsvernområdet.

Klager viser til den nye landskapsvern­hjemmelen i naturmangfoldloven § 36, hvor det heter at pågående virksomhet kan fortsette og utvikles innenfor rammene av bestemmelsens annet ledd første punktum (i et landskapsvernområde må det ikke settes i verk tiltak som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig). Det blir hevdet at SalMars virksomhet må anses å være "pågående

virksomhet”, og dette begrunnes med at virksomheten har pågått siden slutten av 1990-tallet. Departementet vil påpeke at ”pågående virksomhet” refererer til virksomhet som pågikk på tidspunktet for etableringen av vernet. SalMars virksomhet pågikk ikke på vernetidspunktet. Froan ble vernet allerede i 1979, og forskriften gjelder fremdeles. Hjemmelen for at verneforskriften for Froan også gjelder etter at naturvernloven ble opphevet, er ikke naturmangfoldloven § 36, men overgangsreglene i naturmangfoldloven § 77. For nærmere vurdering av påvirkningen på landskapet vises det til punktet om *”Forholdet til landskapet”* nedenfor.

Nærmere om verneforskriften kapittel V punkt 4

Bestemmelsen fastsetter at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til oppføring og påbygging av bygninger og anlegg, herunder veger, i tilknytning til fiske- og jordbruksnæringen, og i forsvarsøyemed. Slike spesifiserte tillatelseshjemler er ofte uttrykk for konkrete avveininger av andre interesser enn naturmangfold i det enkelte verneområdet. Mange nyere vernevedtak er så vidt utførlige at selve ordlyden gir god veiledning om rekkevidden av bestemmelsen. Noen ganger vil det likevel være tvil om hva slags rådighet eller tiltak det kan gis tillatelse til.

Selv om bestemmelsens ordlyd er det klare utgangspunkt for tolkningen, må adgangen til å gi tillatelse også vurderes i lys av verneformålet, verneverdiene og naturforholdene i det enkelte området osv. Bakgrunnen for bestemmelsen kan også få betydning for hvordan bestemmelsen skal fortolkes. Tolkning av verneforskrifter er nærmere omtalt i DNs rundskriv november 2001, revidert februar 2010 om ”Forvaltning av verneforskrifter”. Tolkningen vil ofte kunne være vanskelig pga språklige variasjoner i forskriften, endrede samfunnsforhold, nye driftsformer osv. Det var hjemmelen i forskriftens kapittel V punkt 4 Fylkesmannen brukte da det først ble gitt midlertidig dispensasjon i 1998. Direktoratet opprettholdt dispensasjonen i sin klageavgjørelse, men la til grunn at søknaden måtte vurderes etter dispensasjonshjemmelen i forskriftens kapittel IX. Dette ble begrunnet med at bestemmelsen i kapittel V punkt 4, etter DNs syn tar sikte på næring i tilknytning til tradisjonelt fiske og kan ikke anvendes som hjemmel for å tillate oppdrett.

I departements klageavgjørelse av 24.09.01 blir følgende uttalt:

”Miljøverndepartementet anser ikke oppdrettsvirksomhet i Froan landskapsvernområde å være i samsvar med de forutsetninger som lå til grunn for opprettelse av verneområdet. Som inngrep i et verneområde kan oppdrettsvirksomhet og tradisjonelt fiske ikke sidestilles, i det tradisjonelt fiske normalt har et mindre konfliktpotensiale i forhold til verneområder enn oppdrettsvirksomhet.”

Departementet ga deretter midlertidig dispensasjon etter forskriften kapittel IX.

I departementets midlertidige dispensasjon av 08.06.07 uttales følgende:

”Departementet mener det er tvilsomt om verneforskriften kapittel V pkt. 4 gir tilstrekkelig hjemmel for en generell dispensasjon for fiskeoppdrett. Departementet finner det imidlertid ikke nødvendig å ta endelig stilling til dette da departementet er av den oppfatning at det uansett ikke bør gis en generell dispensasjon for oppdrett uten tidsbegrensning så lenge det ovennevnte nye forskningsprosjektet ikke er gjennomført.”

I forskriftens kapittel V punkt 4 brukes begrepet ”fiske – og jordbruksnæringen”. Det brukes ikke fiskerinæringen. Hvor bevisst man har vært i forhold til begrepsbruken rundt ”fiskerieringen” i verneforskriften da verneområdene i Froan ble opprettet, er det imidlertid vanskelig å si noe sikkert om.

I foredraget til kongelig resolusjon heter det at vernebestemmelsen og avgrensingen av landskapsvernet etter Fylkesmannens oppfatning ikke hindrer *”tradisjonelle bruksformer og næringsinteresser knyttet bl.a til havneanleggene, fiskemottak og fiskeriene i området.”* I departementets merknader til avgrensning heter det at *”I forslaget er Gjæsingen unntatt fra landskapsvern og bestemmelsene hindrer ikke utøvelse av ”fiskerinæringen””*.

I vedtaket uttaler Fylkesmannen at lakseoppdrett som næring trolig ikke var aktuell i området på vernetidspunktet. I klagen uttales det at da verneforskriften for Froan ble gitt, var det ikke mulig å drive oppdrett så langt til havs, og at slik virksomhet ikke var inkludert i vurderingene på dette tidspunktet. I referatet fra diskusjonene i Rådgivende utvalg sitt møte 17.03.10, fremgår det at også representanten for grunneierne mener at det ikke ble tatt stilling til problemstillinger knyttet til oppdrettsvirksomhet i Froan da verneforskriften ble utarbeidet og verneområdet skulle etableres. Det må i denne forbindelse nevnes at det i dokumenter fra høringer i forkant av vernevedtaket, fremgår at det fra Frøya Fiskeriering og Fiskerisjefen i Trøndelag ble hevdet at vernet ikke måtte være til hinder for fiskeoppdrett. Oppdrett er også nevnt i et brev av 17.12.75 fra Statens naturverninspektør til Miljøverndepartementet og i fylkesutvalgets høringsuttalelse. Oppdrett er imidlertid ikke nevnt i Fylkesmannens tilråding etter høringen (1978), foredraget til kongelig resolusjon eller i selve forskriften.

Det er uklart hvorfor det som ble uttalt i høringsuttalelsene om oppdrett ikke ble kommentert i Fylkesmannens tilråding eller i foredraget til kongelig resolusjon.

Departementet legger imidlertid til grunn at nevnte uttalelser fra verneprosessen ikke innebærer at ”fiskerieringen” må tolkes til også å omfatte oppdrett. Etter departementets vurdering må det gå klart frem av forarbeidene dersom ordlyden i en forskrift skal fravikes/tolkes utvidende. Det påpekes at oppdrettsnæringen i dag er vesentlig annerledes enn den var på vernetidspunktet. Man kan nå ha oppdrettsanlegg lengre ut på kysten, og det er vanlig at det er fôrflåter med bygninger knyttet til anleggene. Dette betyr at man ikke hadde foranledning til å vurdere eventuelle konflikter rundt dagens driftsformer på det tidspunktet området ble vernet.

Klager hevder at det ikke er noen ting i ordlyden som begrenser bruken av begrepet ”fiskerieringen” til tradisjonelt fiske. Det hevdes at fiskeoppdrett klart er en del av

landets fiskerinæring, og at det er nær sammenheng mellom tradisjonelt fiske og oppdrett. Klager uttaler videre at det å hevde at oppdrett er utelukket nærmest pr. definisjon, fordi dette ikke var en aktuell næringsvei på øyene i 1979, er en rettslig og faktisk uholdbar vei. Det hevdes på denne bakgrunn at dispensasjonshjemmelen i forskriftens kapittel V punkt 4 kan anvendes på oppdrett.

Fylkesmannen uttaler i sitt vedtak at det bare er tradisjonelle næringer som fiske, jordbruk og manuell tang- og tareskjæring, som er omfattet av bestemmelsene i forskriften. Det uttales videre at oppdrettsnæring ikke jevnføres med fiskerinæring verken normativt eller i juridisk forstand.

I dagens verneforskrifter skilles det i bestemmelsene mellom henholdsvis fiske og havbruk/oppdrett. Forskjellen mellom fiskerinæringen og havbruksnæringen reflekteres også i sektorlovgivningen, jfr. "Lov om avgift til forskning og utvikling i fiskeri- og havbruksnæringen". Det vises også til at det skilles mellom havressurslovens virkeområde (viltlevende marine organismer) og akvakulturloven (produksjon av akvatiske organismer).

Et argument som kan tale for å tolke bestemmelsen i kapittel V punkt 4 utvidende, er påpeking i foredraget til kongelig resolusjon om at vernet ikke skulle føre til reduserte livsbetingelser for befolkningen.

Departementet vurderer det imidlertid slik at dispensasjonshjemmelen i forskriftens kapittel V punkt 4 ikke kan anvendes på søknader om oppdrett.

Dersom man skulle legge til grunn at denne spesifiserte dispensasjonshjemmelen kan anvendes, så vil vurderingstemaet "i strid med verneformålet" ikke være en absolutt skranke mot å gi dispensasjon, slik det er etter naturmangfoldloven § 48 (alternativet ikke i strid med verneformålet og ikke påvirke verneverdiene nevneverdig). Det er imidlertid klart at også ved anvendelse av de spesifiserte dispensasjonshjemlene så skal hensynet til verneformålet veie tungt. Det er også viktig å være oppmerksom på at selv om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt, så har ikke søker krav på dispensasjon.

Etter departementets vurdering vil det generelt i situasjoner hvor det er usikkerhet om tolkningen av en verneforskrift, være mer riktig å løse dette ved en forskriftsendring enn ved å tøyse dispensasjonshjemlene. Ved forskriftsendring vil det bli foretatt en høring, og man får bedre grunnlag for å foreta en interesseavveining.

Nærmere om verneforskriften kapittel VII andre strekpunkt

Bestemmelsen gir dispensasjonsadgang for virksomhet "av mindre omfang, varighet eller betydning som ikke medfører varige ulemper, skader eller endringer i forhold til verneformålet".

Departementet finner at oppdrettsvirksomheten ikke kan anses som virksomhet av

mindre omfang, varighet eller betydning, selv om oppdrettsanleggene ikke medfører permanente installasjoner. Dette for det første som følge av at oppdrettsanlegget ikke kan anses som av virksomhet av mindre omfang. For det annet vil et oppdrettsanlegg ikke kunne karakteriseres som et tiltak av mindre varighet. Oppdrettsvirksomheten pågår nødvendigvis over et lengre tidspunkt enn hva bestemmelsen kan sies å hjemle unntak for.

Nærmere om verneforskriften kapittel IX jf. naturmangfoldloven § 48

Naturmangfoldloven trådte i kraft fra 1. juli 2009. I henhold til § 77 første punktum skal dispensasjonssøknader knyttet til verneforskrifter fra før lovens ikrafttredelse behandles etter naturmangfoldloven § 48. Søknaden om dispensasjon etter verneforskriften kapittel IX blir derfor å behandle etter naturmangfoldloven § 48.

10.4 Dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48

a. Generelt

Det følger at naturmangfoldloven § 48 at man kan gjøre unntak fra vernevedtaket dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.. Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold, og det skal fremgå av beslutningen hvordan disse prinsippene er vurdert og vektlagt i saken. Dispensasjonsbestemmelsen er sikkerhetsventil og unntaksbestemmelse som skal fange opp uforutsette tilfeller eller spesielle/særlige tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet.

b. Vurdering av om tiltaket er i strid med verneformålet, og vurdering av om det kan påvirke verneverdiene nevneverdig:

Det følger av § 48 at det "kan" gjøres unntak fra vernevedtaket dersom tiltaket "ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig". Dette er to alternative vilkår som begge må være oppfylt for at det skal kunne gis dispensasjon. Dersom vilkårene er oppfylt må det foretas en konkret vurdering av om dispensasjon bør gis.

Dersom tiltaket strider mot vernevedtakets formål eller om det påvirker verneverdiene nevneverdig, vil det ikke være hjemmel for å gi dispensasjon etter dette alternativet.

Det fremgår av merknadene til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) s. 424 at bestemmelsen i første rekke gjelder bagatellmessige inngrep og forbigående forstyrrelser som er av stor betydning for søker sammenholdt med verneinteressene som omfattes av bestemmelsen. Siktemålet er at verneforskriften ikke uthules gjennom omfattende dispensasjonspraksis. Bestemmelsen gir også klar anvisning på at hensynet til verneverdiene skal være overordnet for eksempel næringsinteresser.

Vilkåret om at *tiltaket ikke strider mot vernevedtakets formål* innebærer at det må gjøres en konkret vurdering av det omsøkte tiltakets art, plassering, varighet og omfang knyttet opp mot vernevedtakets formål. Formålet for det enkelte verneområde fremgår av verneforskriften. Nærmere beskrivelse av verneformålet vil også kunne finnes i forarbeidene til vernevedtaket. Hva som anses for å være i strid med verneformålet vil kunne variere med aktuell vernekategori og det enkelte verneområde.

Vilkåret om at tiltaket ikke *skal påvirke verneverdiene nevneverdig* innebærer en mer konkret vurdering av de enkelte verneverdiene som omfattes av verneformålet. Normalt fremgår det av verneforskriften hvilke verneverdier som omfattes. I noen verneområder er formålet mer overordnet og generelt formulert, og nærmere beskrivelse av verneverdiene kan fremgå av f.eks. verneplanen. Hvilke verneverdier som berøres avhenger av den faktiske situasjonen og miljøtilstanden på det tidspunkt søknaden blir behandlet. Vilkåret om at tiltaket ikke skal påvirke verneverdiene nevneverdig innebærer at dispensasjonsadgangen er snever. Det kan bare dispenseres i de tilfeller tiltaket vil ha begrenset virkning for verneverdiene.

Ofte vil vurderingen av om et tiltak er i strid med verneformålet og vurderingen av om tiltaket kan påvirke verneverdiene nevneverdig, være noenlunde de samme. Tiltak som kan påvirke verneverdiene nevneverdig vil nesten alltid også være i strid med verneformålet, enten direkte eller som grunnlag for en negativ utvikling av verneinteressene.

Det følger av naturmangfoldloven § 8 at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet så langt det er rimelig skal bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen.

Kunnskapen om naturmangfoldverdiene i verneområdet og effekten av oppdrett på verneverdiene er hentet fra de ulike forskningsprosjektene i regi av NINA og NIVA som er omtalt tidligere. Det er også hentet kunnskap fra Fylkesmannens utkast til forvaltningsplan fra 1997, fra rapporten *Kystlynghei i Froan* fra 2008, fra Fylkesmannens vedtak og oversendelsesbrev med diverse vedlegg mv. Befaring ble avholdt 18. oktober 2011.

I det følgende gis en kort redegjørelse for verneverdiene. Froan er et kjerneområde for sel. Spesielt haverten er tallrik. Tidligere tellinger har vist at i kasteperioden (yngleperioden) og parringstiden like etter, er trolig omtrent halvparten av den forplantningsdyktige norske havertbestanden samlet i Froan. Haverten bruker i mindre grad områdene som er aktuelle for oppdrett. Steinkobben¹ finnes også i betydelig antall,

¹ VU. Norsk rødliste for arter 2010

og man finner de fleste av disse i de sentrale områdene av Froan, herunder i områdene hvor det er oppdrettsvirksomhet. Grønlandssel og klapmyss er også registrert. Blant hvalene opptrer nise og spekkhogger hyppigst, men både vågehval, grindhval, knølhval og kvitnos forekommer også. Oteren er i dag tallrik. Vånd opptrer i perioder i stort antall. Området skiller seg også fra andre kystområder ved at det ikke har mink. Froan har videre et svært rikt fugleliv. Grunnlaget for dette er bl.a. øygruppas isolerte beliggenhet med de omkringliggende næringsrike gruntvannsområdene. Nærmere 50 fuglearter hekker i tildels meget store antall. Grunnlaget for de store fugleansamlingene er primært den gode næringstilgangen i de omkringliggende gruntvannsområdene. Ellers har også øyenes isolerte beliggenhet med liten menneskelig forstyrrelse betydning her. Landets største hekkebestand av storskarv har tilhold her; 2500-3000 par (fordelt på ca. 20 kolonier) hekker på nakne, ugjestmilde skjær ytterst ut mot storhavet. Dette utgjør omtrent 20 % av den totale hekkebestanden i Norge. Bortsett fra noen mindre kolonier lenger sør i kommunen, er Froan sørgrense for hekkende storskarv i Norge. Også toppskarven er meget tallrik; nesten 1000 par hekker. Ved siden av øya Runde utenfor Ålesund, er Froan det viktigste hekkeområdet for arten i Sør-Norge. Froan har også en av Skandinavias største hekkebestander av teist²; minimum 6000 individer er registrert. Spesielt iøynefallende er den store kolonien i moloen på Halten. I tillegg hekker også grågås, siland, rødnebbterne og ærfugl i stort antall. Bestanden av sistnevnte teller omkring 2500 par. Froan har også meget stor betydning for mytende (fjærfellende) andefugl. På ettersommeren er over 35 000 ærfugl, 3000 siland og 5000 grågås registrert mytende i området. Froan er blant landets viktigste myteområde for disse artene. I 2005 ble det registrert ca 2800 hekkende par ærfugl. Froan er også meget viktig som rasteplass for fugler under vår- og høsttrekk. Over 175 forskjellige fuglearter er registrert her. Ved Halten fyr og Gimsan ligger Sør-Trøndelags eneste krykkjekolonier³. På midten av 1970-årene hekket ca. 1700 par i Halten. Kolonien her har gått sterkt tilbake. I 1991 var det under 60 par igjen. I Gimsan var det 23 par igjen i 1993. Av andre fuglearter er bl.a. steinvender, storspove⁴ og enkeltbekkasin vanlige. Havørnen har også fast tilhold her, og i 2005 ble det registrert 18 par i området. Øygrupper med isolert beliggenhet ser ut til å ha en spesiell tiltrekningskraft på sjeldne spurvefugler. Dette gjelder også for Froøyene, og da spesielt Halten. Her, på den nordligste enden av Froan, er sjeldne arter som bl.a. tartarpiplerke, lappiplerke, rosenvarsler, gulhodetrupial, pavefink, dvergspurv⁵, vierspurv⁶, hortulan⁷ m.fl. påvist i trekktiden. Toppskarv, ærfugl, sjøorre⁸, havelle, siland, alkekonge og teiste overvintrer i betydelige antall. Ellers overvintrer bl.a. gulnebbblom⁹, smålom, gråstrupedykker og praktærfugl i mindre antall. Verneverdiene i Froan er også knyttet til landskapet. Landskapet i Froan er et egenartet og preget av

² VU. Norsk rødliste for arter 2010

³ EN. Norsk rødliste for arter 2010

⁴ NT. Norsk rødliste for arter 2010

⁵ EN. Norsk rødliste for arter 2010

⁶ EN. Norsk rødliste for arter 2010

⁷ CR. Norsk rødliste for arter 2010

⁸ NT. Norsk rødliste for arter 2010

⁹ NT. Norsk rødliste for arter 2010

nakent berg, fattige lyngheier, lyngmyrer og grasmyrer. Store deler består av kystlynghei¹⁰ og røsslynghei, som er skjøtselskrevende vegetasjonstyper. Fukthei dekker også store arealer, mens grasmyr- og fukt- og strandeng utgjør mindre arealer. Floraen er dominert av strandplanter, lyngheiplanter og vanlige kulturspredte «ugrasplanter». Det er registrert ca 270 karplantearter og ca 175 arter av mose i området. Kystlyngheiene er skjøtselskrevende, og stedvis i nedgang i form av gjengroing på grunn av lavere beiteaktivitet. Omsøkt tiltak vil ikke berøre forekomster av kystlynghei.

I Froan finnes det også et rikt marint arts mangfold. De senere årene er dette mangfoldet bedre kjent gjennom forskjellige kartlegginger av blant annet skjellsandforekomster, tareskoger og kamskjellforekomster. I Froan er det registrert over 200 viktige og svært viktige forekomster av naturtypen ”større tareskogforekomster”. Det er i søknaden ikke opplyst hvorvidt oppdrettsanleggene berører noen av disse forekomstene.

Når det gjelder ytterligere omtale av hvilken effekt omsøkt tiltak vil ha på ovennevnte verneverdier vises det til omtalen av de ulike forskningsprosjektene under.

NINA-prosjektet

I brev fra departementet 30. september 2003 fikk direktoratet i oppgave å iverksette et treårig prosjekt med systematisk registrering og overvåkning i verneområdene i Froan. I direktoratets brev 18.mai 2004 redegjøres det nærmere for en avgrensning av prosjektet på basis av gjeldende rammer. Direktoratet påpeker her at: *”manglende forundersøkelser, i kombinasjon med at det har vært drevet oppdrettsvirksomhet på de to lokalitetene siden 1998, gjør at det etter direktoratets vurdering ikke er mulig å utforme et prosjekt som klarlegger de økologiske konsekvensene av oppdrett i Froan. Av samme grunn vil resultatene derfor heller ikke være overførbare i den forstand at det vil være mulig å konkludere i forhold til effekten av oppdrett i verneområder på generell basis.”*

I departementets svar 21. juni 2004 vurderes direktoratets opplegg for kartleggingsstudiet i Froan som en hensiktsmessig oppfølging av prosjektet.

NINA foretok på oppdrag fra direktoratet for naturforvaltning undersøkelser knyttet til fugler og pattedyr i Froan. Resultatene av dette er publisert i NINA Rapport 202 (2006) *”Kartlegging og overvåking av sjøfugl og sjøpattedyr i Froan”* som direktoratet oversendte til departementet i brev av 28. mars 2007. Prosjektets hovedmål var å gi en status for bestandene av sjøfugl og sjøpattedyr innenfor verneområdene i Froan. Undersøkelsene var altså ikke innrettet på å dokumentere effekter av menneskelig aktivitet, herunder akvakultur, i verneområdene i Froan. Rapporten beskriver imidlertid endringer i enkelte bestander i forhold til undersøkelser gjort i 1974-75, uten at man innenfor prosjektets rammer kunne gå nærmere inn på årsaker til slike endringer. Det

¹⁰ EN. Norsk rødliste for naturtyper 2011

konkluderes også med at artenes fordeling i området ikke er vesentlig endret siden vernet ble etablert. NINA påpeker også at betydningen av de ulike verneformene er uklart for et flertall av artene.

I sin vurdering av rapporten viser direktoratet særlig til vurderingene i rapporten om verneområdenes betydning for sjøfugl og sjøpattedyr, der det bl.a. heter at:

”Som et komplett og relativt uberørt kystøkosystem uten forekomst av mink er verneområdene i Froan av spesiell betydning for bevaring av naturlig biologisk mangfold i kystsonen. Resultatene tyder på at som Ramsarområde har Froan i hovedsak opprettholdt verdiene som marint våtmarksområde, men man har ikke tilstrekkelig faglig grunnlag for å vurdere betydningen av nye inngrep i verneområdene. Kystnaturen er i dag under sterkt og økende press fra mange hold, bl.a. i forbindelse med akvakultur, høsting av biologiske ressurser og energiutbygging. Lakseoppdrett, taretråling og vindmølleutbygging er eksempler på dette. For å kunne vurdere effektene av inngrep i naturen er det viktig at det finnes gode referanseområder uten vesentlig menneskelig påvirkning.”

Direktoratet understreket videre at selv om flere av øyene i Froan må regnes som kulturlandskap, og således i stor grad påvirket av mennesker, så framstår de marine økosystemene i hovedsak som uberørte. En intern flytting av akvakulturanlegg innen landskapsvernområdet må etter direktoratets mening betraktes som å åpne for nye inngrep på den lokaliteten anlegget er tenkt flyttet til. Direktoratet påpeker at det som vist i NINAs rapport ikke foreligger tilstrekkelig fagkunnskap om effektene dette vil ha lokalt på sjøfugl og sjøpattedyr. Direktoratet understreker videre at det heller ikke er mulig på bakgrunn av NINAs prosjekt å si noe om konsekvenser videre drift av oppdrettsanleggene på dagens to lokaliteter kan ha på sjøfugl og sjøpattedyr i Froan.

For øvrig viser direktoratet til vurderingene gjort av Fylkesmannen når det gjelder NINAs rapport 202 (2006) og gir sin støtte til disse.

NIVA-prosjektet (Bygdeforskning)

NIVA gjennomførte i 2007 undersøkelser av bunnen under de to oppdrettslokalitetene i Froan landskapsvernområde; Sørøyflesa og Hallarøya.

Lokaliteten ved Hallarøya ble undersøkt både i august 2007 og i januar 2008. Havbruks-tjenesten AS v/Arild Kjerstad gjennomførte i 2008 en standard MOM-B-undersøkelse og tok prøver av sedimentene som ble sendt til NIVA for kjemiske analyser. Hensikten med dette var å undersøke hvorvidt forholdene hadde bedret seg etter utslaktning av all fisk på lokaliteten i oktober 2007.

Sørøyflesa: Ved Sørøyflesa var det ikke fisk under NIVAs feltarbeid i august 2007. I følge Bjørn Larsen, SalMar, hadde all oppdrettsfisk blitt slaktet i juli samme år, det vil altså si at lokalitetene hadde ligget brakk ca en måned da undersøkelsen ble gjort. Det ble ikke observert rester av fôr, fekalier eller andre spor av avfall fra oppdrettsvirksomhet.

Hallarøya: Under feltarbeidet i august 2007 lå det tre store sirkelformede nøter med til sammen ca 1 800 tonn slakteferdig laks på lokaliteten Hallarøya. I følge SalMar ved Bjørn Larsen skulle fisken slaktes i oktober 2007. På noen stasjoner (prøvetakingspunkter) ble det observert 5-10 cm centimeter tykke lag med organisk avfall. Tydelig lukt av H₂S ble registrert på en stasjon. I grab-prøven fra denne stasjonen ble det også observert gassdannelse og pH ble målt til 6,7. Gassdannelse og lav pH (<6,8-7,0) er karakteristisk for oppdrettslokaliteter overbelastet med organisk materiale. Dersom store deler av bunnen under et oppdrettsanlegg er dominert av slike forhold, er lokaliteten overbelastet i henhold til NS9410. På Hallarøya var forholdene under anlegget svært varierende. Slam ble observert på tre av stasjonene, mens utgassing og lav pH ble registrert i bare en prøve. I henhold til NS9410 var forholdene i denne prøven dårlige, dvs. tilstand 4.

Stasjonene ved Hallarøya ble undersøkt om igjen den 23. januar 2008. Resultatene for det dårligste prøvetakingspunktet fra 2007 (nevnt over) viser langt bedre forhold på stasjon i januar 2008. Riktignok varierte forholdene under dette anlegget mye over bare noen få meters avstand. Men det faktum at ingen av stasjonene i 2008 viste forhold tilsvarende den dårligste stasjonen i 2007 indikerer en bedring i løpet av høsten. De eneste avvikene i forhold til beste kategori i MOM-klassifiseringen (NS9410) var en stasjon, som ble klassifisert til tilstand 2, mens de øvrige 10 stasjonene ble klassifisert til tilstand 1, som er beste tilstand i dette klassifiseringssystemet. Også lokaliteten som helhet ble klassifisert til tilstand 1 på grunnlag av undersøkelsen i januar 2008.

Når det gjelder kobber (Cu) viste sedimentprøvene både fra 2007 og 2008 tilstandsklasse III "moderat" i henhold til Klima- og forurensningsdirektoratets klassifiseringssystem for sedimenter (SFT Veileder 2229/2008).

Videre viste prøvene at innholdet av organisk karbon (TOC) i snitt var betydelig høyere i 2008, enn i 2007 (men fortsatt svært varierende), altså tilsynelatende en forverring av miljøtilstanden. Imidlertid påpeker NIVA at innholdet av TOC i 2007 var påfallende lavt, og utelukker ikke at karbon kan ha gått tapt i løpet av den forholdsvis lange lagringstiden før analyse, eller at resultatene er påvirket av varierende og høyt innhold av uorganisk karbon som fjernes før bestemmelsen av TOC.

Direktoratet har vurdert rapporten på følgende måte: NIVAs rapport oppsummerer de lokale effektene oppdrett har hatt på enkelte abiotiske faktorer på de to lokalitetene med oppdrett i Froan landskapsvernområde. Undersøkelsene er noe grundigere enn undersøkelser etter standard MOM B og inkluderer effekter utenfor de undersøkte lokalitetene. Metoden gir grunnlag for vurdering av de samme parametrene som inngår i de standardiserte undersøkelsene (MOM-B) av miljøtilstanden på norske oppdrettslokaliteter (NS9410). Slike undersøkelser har primært som oppgave å avklare egnethet for oppdrett. NIVAs rapport tar ikke sikte på å påvise endringer i artssammensetning eller det biologiske mangfoldet på bunnen under oppdrettslokalitetene. Manglende undersøkelser forut for at oppdrettsaktiviteten tok til ville etter direktoratets vurdering også gjort dette vanskelig. Det er derfor ikke mulig med basis i NIVAs rapport å si noe om omfanget av påvirkning som oppdrett har på de marine naturverdiene i Froan, spesielt ikke over lengre tid. Det er etter direktoratets mening også utilstrekkelig med MOM-B-undersøkelser og lignende for å

avgjøre i hvor stor grad de marine naturverdiene påvirkes av oppdrett, med tanke på et eventuelt fremtidig marint vern i Froan.

I det følgende gis en nærmere vurdering av tiltakets forhold til dyrelivet og til landskapet.

Tiltakets påvirkning på dyrelivet: I de aktuelle områdene er alle fuglearter, herunder reir og egg, samt alle selarter og oter fredet hele året mot jakt, fangst skade og unødig forstyrrelse jf. dyrelivsfredningen.

Oppdrettsanlegg medfører generelt følgende påvirkning på omgivelsene:

- båttrafikk til og fra anlegg
- kompressorer til fôrflåte
- bråk fra foringsslanger
- ”forlokkende matfat” for ulike typer fugl og sjøpattedyr

Det har også gjennom årene fra oppdrettsnæringen vært rapport om konflikter med sjøpattedyr som ødelegger merder.

Fylkesmannen skriver i sitt vedtak at det generelt er en konflikt mellom driften av oppdrettsanlegg og arter som kan gjøre skade på merder, og at det avlives en del individer av både sjøfugl og sjøpattedyr som følge av denne konflikten. I følge Fylkesmannen vil felling av skadevoldende arter godkjennes der oppdrett drives, blant annet fordi skader på nøter kan gi rømming av oppdrettsfisk, noe som i de fleste tilfeller vil bli vurdert som en langt mer dramatisk skade på naturen enn felling av enkeltindivider.

I Froan kan forvaltningsmyndigheten gi dispensasjon fra forbudsbestemmelsen i forskriftens kapittel VI punkt 1 for regulering av bestanden av arter som kan forstyrre den naturlige balansen i området, herunder kontrollert desimering av sel. Det er ikke åpnet eksplisitt for å kunne gi fellingstillatelse på noe annet grunnlag, heller ikke når arter opptrer som ”skadevoldere”. (jf. departementets klageavgjørelse av 24.09.01, side 15)

Fylkesmannen opplyser i vedtaket at ifølge SalMar er konflikten med vilt lav i Froan. Det opplyses videre at selskapet har gjennomført en rekke tiltak for å unngå konflikter, som installering av nye flottører og tettere taknett som hindrer tilgang til fisk for fugl som setter seg på nettet, og bunnringer som spiler ut nøtene og gjør det vanskeligere for sel å få tilgang til fisken. ”Selskremmer” opplyses å ikke ha blitt brukt de siste årene, fordi sel ikke har vært tett inntil anlegget. Fylkesmannen hevder at potensielt vil også stor tetthet av sel og oter medføre en forhøyet rømningsrisiko fra anleggene.

I henhold til opplysninger fra Fylkesmannen forekommer haverten hovedsakelig i naturreservatet. Steinkobbe finnes også i naturreservatet, men hovedsakelig i landskapsvernområdet. Steinkobben anses i perioder å være sårbar for forstyrrelser.

Fylkesmannen har opplyst at de ikke kan se å ha mottatt noen søknader om uttak av skadevoldende arter i forbindelse med oppdrettsvirksomheten i Froan.

Det er videre opplyst at det har vært noen få tilfeller av at henholdsvis hegre og storskarv har heftet seg fast i nøter, men at dette ikke har gjentatt seg etter at utstyret er forbedret for å unngå slike uhell.

I brevet av 23. januar 2006 fra SalMar til Fylkesmannen hvor det ble søkt om tillatelse til oppdrett på ny lokalitet på Hallarøya II i stedet for på Sørøyflesa, heter det:

”Vi har pr. dag 2 godkjente lokaliteter i Froan, Sørøyflesa og Hallarøya. Disse lokalitetenes egenskap og beliggenhet gjør at vi i de seneste årene har måttet organisert driften ved å sette ut smolten på Sørøyflesa og flytte noe av fisken til Hallarøya i forbindelse med sortering etter ca 6-8 måneder. Avstanden mellom Hallarøya og Sørøyflesa er imidlertid ca 3 km og det er relativt kronglete skipslei mellom lokalitetene. Siden flåten som betjener lokalitetenes bemanning og förlager må ligge på Hallarøya, har dette ført til mye ferdsel og båttrafikk mellom lokalitetene og i området.

Driften i Froan er på grunn av dette både tungvint og noe belastende ved at det påfører området og miljøet en høyere risiko uønsket risiko..... HallarøyaII ligger ca 300 meter fra lokaliteten på Hallarøya og har en mye mer skjermet beliggenhet enn Sørøyflesa

....

Viktige faktorer som argumenterer for ny lokalitet, Hallarøya II:

- *Redusere risiko for området og miljø*
- *Kortere avstand mellom lokalitetene vil medføre mindre ferdsel og trafikk på et mye mindre geografisk område*
- *Mindre belastning på fugl og dyreliv i området pga mindre ferdsel*
- *Mindre belastning på fisk i produksjon pga enklere logistikk”*

Som nevnt ovenfor ønsker imidlertid SalMar nå å erstatte Hallarøya med Hallarøya II, og å beholde Sørøyflesa. Dette innebærer at de miljømessige påvirkningene som SalMar selv har beskrevet ovenfor, fremdeles vil gjelde dersom foreliggende søknad innvilges.

Det vil alltid være en viss risiko for rømning fra oppdrettsanlegg. Ved rømning blir det satt i gang et omfattende apparat for å fange inn rømt fisk. Det settes blant annet ut mange garn, og den menneskelige aktiviteten i området vil øke betraktelig ved blant annet økt båttrafikk. Dette vil kunne virke forstyrrende på dyrelivet, og det vil være en risiko for at fugl setter seg fast i garnene. Betydningen av slike forstyrrelser vil være størst i de mest sårbare periodene av året for dyrelivet. Det skal i denne forbindelse nevnes at lokaliteten ved Sørøyflesa ligger veldig nært grensen til naturreservatet, og at aktivitet knyttet til en rømning også vil kunne berøre naturreservatet.

Den 9. november 2010 ble oppdaget at det var rømt oppdrettsfisk fra SalMar sitt anlegg på Sørøyflesa. I følge SalMar sitt brev av 2. november 2010 ble det satt ut 45 garn i ring rundt anlegget. Det blir videre opplyst at den omfattende aktiviteten med blant annet utsetting av garn ikke har medført skader på sjøfugl eller sjøpattedyr. Den aktuelle rømningen har ikke hatt betydning for departementets vurdering av saken.

NINAs hovedmål med overvåkingsprosjektet i Froan var å gi en status for bestandene av sjøfugl og sjøpattedyr innenfor verneområdene i Froan. Undersøkelsene tok således ikke mål av seg til å dokumentere effekter av menneskelig aktivitet, herunder oppdrettsvirksomheten. Etter departementets vurdering er det ikke på bakgrunn av NINAs prosjekt mulig å si noe om konsekvensene videre drift av oppdrettsanleggene kan ha på sjøfugl og sjøpattedyr i Froan. Det er etter departementets vurdering heller ikke opplysninger i saken som gjør at det kan sies sikkert om og eventuelt i hvilken grad dyrelivet faktisk blir forstyrret av virksomheten. Det vises for øvrig til omtalen av NINAs kartlegging og overvåking av sjøfugl og pattedyr.

Etter departementets vurdering er det på bakgrunn av ovenstående vanskelig å si noe sikkert om virksomheten har nevneverdig effekt på dyrelivet, og om det kan sies å være i strid med formålet med dyrelivsfredningen.

Tiltakets påvirkning på landskapet: Den ene lokaliteten "Sørøyflesa", ligger vest for øya Sørburøyflesa, ikke langt fra grensen mot naturreservatet. På Sørburøyflesa er det ikke landskapsvern, kun dyrelivsfredning. Det samme gjelder den bebodde øya Sørburøy som ligger rett sør for lokaliteten. Lokaliteten ligger mot den delen av Sørbuøya som er minst bebygget. På "Sørøyflesa" er det kun utplassert merder, ikke noen flåte med bygninger.

Lokaliteten Hallarøya ligger mellom Flutøya og Prestøya på den ene siden og Litle og Store Hallarøya på den andre siden. På alle disse øyene er det både landskapsvern og dyrelivsfredning. Ved denne lokaliteten er det plassert ut en flåte med et to etasjers hus.

Den nye lokaliteten som klager ønsker å ta i bruk, Hallarøya II, ligger nordøst for den eksisterende lokaliteten på Hallarøya. Kunnskap om installasjonenes innvirkning på landskapet er nærmere vurdert av departementet gjennom befarings samt ved fremleggelse av bildemateriale. Etter departementets vurdering gir anleggene, særlig anlegget på Hallarøya med tilhørende flåteinstallasjon, en betydelig påvirkning på landskapet i aktuelle deler av landskapsvernområdet.

Miljøverndepartementet legger til grunn at saken i hovedsak bygger på eksisterende og tilgjengelige kunnskapsgrunnlag som er i samsvar med kravene som følger av naturmangfoldloven § 8.

Naturmangfoldloven § 10 angir at en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.

I merknadene til bestemmelsen Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) s. 381 heter det:

”Påvirkninger av et økosystem kan være av biologiske, fysiologiske, kjemisk, men også av estetisk karakter. De kan være knyttet til et direkte inngrep i det aktuelle økosystemet eller være mer generelle, som for eksempel klimaendringer. En påvirkning kan også ha en positiv effekt på naturmangfoldet og oppveie for andre, negative påvirkninger. Det er effekten på naturmangfoldet som vurderes i prinsippet om samlet belastning, ikke det enkelte tiltaket som sådan.

Paragrafen skal sikre at nye påvirkninger underlegges en helhetsvurdering av hvilken belastning et økosystem vil bli utsatt for. Det innebærer for det første at påvirkningen ikke skal vurderes isolert, men på bakgrunn av belastning som allerede har skjedd gjennom andre påvirkninger. Dette har særlig betydning dersom miljøbelastningen er ved en kritisk grense hvor selv liten økning i belastning vil ha stor effekt på økosystemet. Det vil videre bidra til å motvirke at naturverdiene gradvis forringes som følge av en utvikling hvor hvert enkelt inngrep isolert sett blir ansett som for lite til å bli stanset.

Sett i sammenheng med føre-var-prinsippet innebærer prinsippet om samlet belastning også at en beslutning skal vurderes i lys av muligheten for flere påvirkninger av samme art senere, eller for andre fremtidige påvirkninger som sammen med den foreliggende påvirkning kan gi en uønsket virkning på naturmangfoldet. Her kan det være avgjørende om myndighetene rettslig eller politisk vil ha noen sterk tilskyndelse til å sikre likebehandling av aktuelle aktører. Eksempelvis kan en tenke seg prinsippet anvendt ved behandlingen av en søknad om å få etablert minikraftverk i et område hvor det er mange grunneiere. Sannsynligheten for at flere grunneiere vil søke om etablering av minikraftverk i et område dersom første søker får innvilget tillatelse, kan være et argument for å nekte å gi første søker tillatelse.”

Når det gjelder andre eksisterende påvirkninger viser departementet til at det i sakens dokumenter, befaringen mv. framgår at deler av området påvirkes av Forsvarets skytefelt, og at det drives noe fiske i området. Det er også begrenset utøvelse av jakt til visse tider. I tillegg er det noe båttrafikk med ulike andre formål.

Når det gjelder mulige fremtidige tiltak er det i første rekke økt oppdrettsvirksomhet som er en aktuell problemstilling. Også tiltak knyttet til oppføring og påbygging av bygninger, anlegg av veier, økt eller utvidet fiske- og jordbruk og økt forsvarsvirksomhet kan tenkes å gi en merbelastning på naturmangfoldet i området. Men det foreligger så langt departementet har brakt i erfaring ikke konkrete planer om nye tiltak eller utvidelse av eksisterende virksomhet knyttet til slike tiltak eller virksomhet i verneområdet. Departementet vurderer derfor ikke dette nærmere i denne saken.

Når det gjelder oppdrett har Froan naturgitte forhold som er gunstige for slik virksomhet. Ved vurderingen av om dispensasjon kan gis må det ved vurderingen av

etter naturmangfoldloven § 10 vurderes hvordan evt. utvidelse av virksomheten vil være i strid med verneformålet og påvirke verneverdiene nevneverdig.

Dersom oppdrettsvirksomheten i Froan utvides, vil dette ha størst betydning for landskapet dersom utvidingen kommer i form av flere lokaliteter, eventuelt med bygningsmasse.

I forhold til forstyrrelse av dyrelivet vil også økt oppdrettsvirksomhet kunne ha betydning, antagelig mest dersom økningen kommer i form flere lokaliteter.

Prinsippet om samlet belastning i naturmangfoldloven § 10 er dermed vurdert og er særlig tillagt vekt når det gjelder oppdrettsvirksomhet.

Etter departementets vurdering er imidlertid foreliggende kunnskap ikke tilstrekkelig når det gjelder kunnskap om tilstanden for naturmangfoldet og effekten tiltaket vil ha for det samme mangfoldet. Føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 kommer derfor til anvendelse i saken.

Det følger av naturmangfoldloven § 9 at når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.

Etter departementets vurdering er foreliggende kunnskap om blant annet konsekvenser for dyrelivet ikke tilstrekkelig. Føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 tillegges derfor isolert sett stor vekt i saken på dette punktet.

Når det gjelder tiltakets konsekvenser for landskapet er det departementets vurdering at kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig. På dette punktet tillegges derfor føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 liten vekt.

Etter naturmangfoldloven § 11 skal tiltakshaver dekke kostnaden ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom det ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter. I forarbeidene til bestemmelsen fremgår det at prinsippet også omfatter kostnader ved overvåking av miljøtilstanden der en tillatt virksomhet finner sted og som den kan ha effekt på. Det er ikke aktuelt å pålegge søker plikter i dette vedtaket som innebærer kostnader og dette omtales derfor ikke nærmere.

For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det etter naturmangfoldloven § 12 tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater. Ut over klagers ønske om å ta i bruk, Hallarøya II, som ligger nordøst for den eksisterende lokaliteten på Hallarøya, er det ikke framlagt dokumentasjon som viser at det er vurdert andre lokaliseringer av oppdrettsanleggene i og utenfor verneområdene og

konsekvensene for naturmangfoldet av disse. Det er ikke i samsvar med kravet om å vurdere alternativ lokalisering etter naturmangfoldloven § 12.

Det har blitt påpekt fra klager at lokalitetene berører en meget liten del av landskapsvernområdet (i henhold til klager 0,05 promille av det totale vernearealet). I henhold til praksis mener departementet at man i vurderingen av virkningen på landskapets art og karakter, ikke bare skal vurdere virkningen på verneområdet totalt, men også hvordan landskapet påvirkes i den delen av verneområdet som berøres. Landskapsvirkning kan etter departementets vurdering heller ikke isoleres til en vurdering av om tiltaket er synlig fra de delene av området der ferdselen pr. i dag er størst. Departementet mener at anleggene, særlig anlegget på Hallarøya, gir en betydelig negativ påvirkning av landskapet i de aktuelle delene av verneområdet i Froan.

Denne vurderingen er i tråd DN's tilrådning 8. desember 2010, og med DN's avgjørelse av 14. mars 2000 hvor det ble konkludert med at det aktuelle oppdrettsanlegget vil være i vesentlig strid med formålet om å verne om et variert og egenartet kystlandskap:

"I St meld nr 43 heter det under punkt 7.1.4:

"...Nokre kystlandskap er visuelt særs sårbare. Der det er lange ubrotne linjer, store vassspeglar og låge, treberre øyar og holmar, vil tiltak som fører til oppsplitting, deling, nye strukturar eller nye landemerke kunne virke inn på dei fysiske formene i landskapet. Ulike inngrep endrar òg arta av og karakteren i landskapet. Døme på dette er installasjonar som ragar over dei naturlege landskapselementa eller dannar drag i landskapet med andre hovuddimensjonar enn landskapet sjølv."

I Fylkesmannens brev av 13.03.98 heter det:

"Etablering av midlertidig oppdrettsaktivitet i Froan landskapsvernområde vil etter fylkesmannens vurdering innebære en endring av landskapets art og karakter. Froan landskapsvernområde er et visuelt sårbart landskap, med store vannspeil og lave øyer og holmer. Et oppdrettsanlegg vil selv med liten grad av tilrettelegging, prege landskapets art og karakter på en uheldig måte. ..."

Direktoratet støtter denne vurderingen. Etter vårt syn vil utplassering av oppdrettsanleggene være en vesentlig endring av landskapet. Vi bemerker i den sammenheng at det er utplassert flåte med hus på og at anleggene er belyst"

Betydningen av at anlegget kan flyttes er tatt opp. Det er i juridisk teori (Backer 1986 s.173) antatt at selv om tiltaket er midlertidig, for eksempel et massetak som drives et viss antall år for deretter å bli rettet opp, så vil dette stort sett ikke gjøre inngrepet mindre vesentlig fordi midlertidigheten under enhver omstendighet er for langvarig. Dette er også i tråd med praksis som er lagt til grunn ved forvaltningen av andre landskapsvernområder. Departementet mener derfor at det forholdet at anlegget er reversibelt ikke kan tillegges avgjørende vekt i vurderingen av om tiltaket vil være i strid med verneformålet. Klager har også vist til at det gjennom den åpning som har

skjedt for at det kan etableres oppdrettsanlegg i landskapsvernområder etter fremleggelsen av St. meld. nr. 43 (1998-1999) *Vern og bruk i kystsona*, må anses som en bekreftelse på at oppdrettsanlegg pr. definisjon ikke er å anse som en endring av landskapets art og karakter i strid med verneforskriften, og det vises også til forskjellsbehandling med andre landskapsvernområder hvor det er åpnet for oppdrett.

Departementet viser her til at det i landskapsvernområder hvor det er åpnet for oppdrett er foretatt en konkret vurdering i forbindelse med fastsettelse av verneforskriften, hvor verneverdiene er avveid mot bruker og samfunnsinteresser, og hvor man så har kommet til at det vil kunne åpnes for oppdrettsvirksomhet etter søknad. Departementet vil her presisere at det ikke er gitt noen generell åpning for oppdrettsanlegg innenfor landskapsvernområder. Når det ikke er gitt åpning for oppdrett i selve verneforskriften, så må tiltaket vurderes etter § 48, og her er terskelen høyere for hva som kan tillates sammenlignet med hva det kan åpnes for etter en eventuell forskriftsendring. Ved forskriftsendring kan det etter en konkret avveining mellom opprett og verneverdiene åpnes for tiltak som ikke bryter med minimumsvernet i naturmangfoldloven § 36, dvs. tiltak som ikke "kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig". Terskelen for hva det kan gis dispensasjon for etter § 48 er som kjent tiltak som ikke kan påvirke verneverdiene "nevneverdig", og bygger på en strengere norm enn minimumsvernet.

Det er videre anført at Forsvaret har skytefelt i området, og at det virker rart at man aksepterer dette men ikke et oppdrettsanlegg. Forsvarets skytefelt er et inngrep som forelå på vernetidspunktet, og det fremgår av foredraget til kongelig resolusjon at forholdet ble vurdert i verneprosessen. Dette innebærer imidlertid ikke at tilsvarende inngrep, eller inngrep av mindre omfang enn de nevnte, kan/skal tillates i landskapsvernområdet.

Miljøverndepartementet har på bakgrunn av ovennevnte lagt til grunn at oppdrettsanleggene må anses å endre landskapets art og karakter vesentlig. Tiltaket anses således både for å påvirke verneverdiene nevneverdig og å være i strid med verneformålet.

En flytting av den ene lokaliteten fra Hallarøya til Hallarøya II vil ha liten eller ingen betydning for departementets vurdering av forholdet til landskapet. Det er ikke stor avstand mellom disse lokalitetene, og landskapets karakter er tilsvarende.

For å kunne gi dispensasjon etter § 48, er det et vilkår at tiltaket ikke er i strid med formålet eller kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Departementets konklusjon på dette punktet innebærer at det ikke er hjemmel til å gi dispensasjon på dette grunnlaget.

- c. *Vurdering av dispensasjonsalternativene av hensyn til "vesentlige samfunnsinteresser" og "sikkerhetshensyn".*

Klager har også fastholdt at det er adgang til å gi dispensasjon på dette grunnlaget.

Alternativet ”hensynet til vesentlige samfunnsinteresser” er en videreføring av tilsvarende dispensasjonsbestemmelse i naturvernloven (og tidligere verneforskrifter), men med noen endringer.

Vernevedtakenes innhold tilsier at det jevnlig vil inntreffe interessemotsetninger mellom verneinteressene og andre samfunnsinteresser. I Ot. prp. nr. 52 er det i kapittel 11.8.14.4 uttalt:

”Utvalget vurderte om det også burde være en mer generelt formet dispensasjonsadgang for tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning, slik gjeldende naturvernlov § 23 har. I så fall mente utvalget at betingelsene burde gjøres noe strengere enn i dag, særlig ved å fastsette i loven at bare nasjonale interesser kan gi grunnlag for dispensasjon etter dette alternativet.

Departementet ser at det kan tenkes tilfelle hvor tungtveiende hensyn av nasjonal betydning tilsier at det gjøres inngrep i et eksisterende verneområde. Verneområdet vil være et tungtveiende argument for å finne en løsning utenfor området, men trolig vil det ikke alltid la seg gjøre. Det kan også være at inngrepet kan gjennomføres på en måte som ikke forringer verneverdiene vesentlig selv om de er i strid med de vedtatte vernebestemmelsene....

Terskelen for å gjøre inngrep i verneområder skal være høy. Områdevern gir en sterk beskyttelse av verneområdet, og inngrep som skader eller forringer verneverdiene, skal så langt som mulig unngås eller begrenses.”

Etter departementets vurdering er verken oppdrett i dette området eller fortsatt bosetting typetilfeller som faller inn under alternativet ”vesentlige samfunnsinteresser”, jf. at dette ikke kan anses som ”tungtveiende hensyn av nasjonal betydning” i henhold til naturmangfoldloven § 48.

Klager har også anført at det kan gis dispensasjon etter dispensasjonsalternativet for tiltak som er nødvendige av ”sikkerhetsmessige hensyn”, men har ikke redegjort nærmere for dette. Departementet bemerker at søknaden ikke faller inn under sikkerhetshensyn, jf. Ot.prp nr 52 (2008-2009) s. 425 hvor følgende sies om hva som kan falle inn under dette alternativet:

”Med alternativet «sikkerhetshensyn» siktes det bl.a. til sikkerhet for liv og helse, smittsomme sykdommer fra dyr og sikkerhet mot omfattende og direkte skade på eiendom.”

Departementet kan etter det opplyste ikke se at dette alternativet kan komme til anvendelse i saken.

11. Spørsmål om forskriftsendring

SalMar ASA har subsidiært bedt om forskriftsendring. Det vises til departementets brev til Direktoratet for naturforvaltning av i dag vedrørende dette.

12. Sammendrag og konklusjon

Departementet opprettholder Fylkesmannens vedtak 11. desember 2009, og klagen tas ikke til følge. Dette innebærer at det ikke gis dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 til permanent oppdrett i Froan landskapsvernområde. Avslaget er begrunnet i at oppdrettsvirksomheten strider mot vernevedtakets formål og kan påvirke verneverdiene nevneverdig.

Froan er et visuelt sårbart landskap med store vannspeil og lave øyer og holmer. Oppdrettsanleggene har i tillegg til flere merder, en flåte med toetasjers hus på den ene lokaliteten. Departementet vurderer det slik at anleggene er strid med verneformålet og påvirker verneverdiene nevneverdig fordi de fører til en vesentlig endring av landskapets art og karakter. Departementet legger derfor til grunn at det ikke er adgang til å gi permanent dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48.

VEDTAK

Klagen tas ikke til følge. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages ytterligere etter forvaltningslovens bestemmelser.

Vedtaket er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 28, jf § 34, jf .naturmangfoldloven § 48 jf. § 77, jf. forskrift 14. desember 1979 nr. 1 vern for Froan naturreservat og landskapsvernområde med tilhørende dyrelivsfredning, innenfor Froøyene, Frøya kommune, Sør-Trøndelag.

Departementet har etter en helhetsvurdering kommet til at det iverksettes en grenseendringsprosess for Froan landskapsvernområde, med sikte på å endre vernegrensen slik at de to oppdrettslokalitetene tas ut av verneområdet og dermed kan videreføres på dagens nivå. Direktoratet for naturforvaltning er i brev av i dag gitt i oppdrag å iverksette en slik prosess. Som en del av denne prosessen vil direktoratet også få i oppdrag å foreslå utvidelse av verneområdet som følge av at områder tas ut. En slik utvidelse skal følge de retningslinjer som er gitt under Ramsarkonvensjonen.

Inntil spørsmålet om grenseendring er endelig avklart gir departementet ny midlertidig dispensasjon innenfor de samme rammer for oppdrett som tidligere dispensasjoner gitt av departementet.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Øivind Dannevig
rådgiver

Kopi u/vedlegg til:

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Statens hus, 7468 Trondheim

Direktoratet for Naturforvaltning, Postboks 5672 Sluppen 7485 Trondheim

Frøya kommune, Postboks 152, 7261 Sistranda

Sør-Trøndelag fylkeskommune, Posttuttak, 7004 Trondheim

Fiskeridirektoratet region Trøndelag, Postboks 185 Sentrum, 5804 Bergen

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Realfagbygget, 7491 Trondheim

Forum for natur og friluftsliv, Sandgt. 30, 7012 Trondheim

Norske Lakseelver, Postboks 9354 Grønland, 0135 Oslo

Norges Naturvernforbund, Grensen 9b, 0162 Oslo