

Likelydende iht. adresseliste

Oslo, 06.09.2017

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2016/9591

Saksbehandler:
Magny Eggestad

Avgjørelse i klagesak – klage fra Fosen Naturvernforening på Fylkesmannen i Sør-Trøndelags vedtak om tidsavgrenset tillatelse til matfiskproduksjon på lokaliteten Flatøyfjorden i Roan kommune

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Sør-Trøndelags vedtak med en mindre endring knyttet til miljøundersøkelser. Vilkår om B-undersøkelser tas ut da dette er ivaretatt av fiskerimyndighetens regelverk, og erstattes av en plikt for oppdretter om å delta i felles overvåking av kamskjellforekomster.

Vi viser til klage av 06.03.2016 fra Fosen Naturvernforening på Fylkesmannen i Sør-Trøndelags vedtak av 08.02.2016. Klagesaken ble oversendt til direktoratet fra Fylkesmannen i brev av 20.09.2016. Vi viser også til brev fra Fylkesmannen av 18.04.2017 med supplerende vurderinger i klagesaken knyttet til en større kamskjellforekomst ved anlegget, og til Fosen Naturvernforenings kommentarer til dette av 22.05.2017.

Sakens bakgrunn

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har i brev av 08.02.2016 fattet vedtak om tillatelse etter forurensningsloven til Marine Harvest Norway AS til produksjon av matfisk av laks, ørret og regnbueørret med maksimalt tillatt biomasse på 6240 tonn. Tillatelsen ble gitt tidsbegrenset frem til 31.12.2019, da Fylkesmannen var usikker på økosystemeffektene av å etablere nok et anlegg i dette området. Fylkesmannen vurderte at drift på lokaliteten i rundt tre år ikke bør gi varige skader på viktig naturmangfold i området.

Samtidig med at Fylkesmannen sendte klagesaken over til Miljødirektoratet for behandling, ble det registrert en ny kamskjellforekomst i Naturbase ved anlegget. Det ble derfor på anmodning fra Miljødirektoratet gjort en tilleggsvurdering knyttet til denne forekomsten som ble ettersendt av Fylkesmannen i brev av 18.04.2017. Fylkesmannens vurdering ble videresendt til sakens parter for eventuelle kommentarer i brev fra oss av 03.05.2017. Vi har mottatt kommentarer fra Fosen Naturvernforening i brev av 22.05.2017.

Klagers anførsler

Fosen Naturvernforening anfører følgende i sin klage av 26.06.2016 på Fylkesmannens vedtak:

- Anlegget vil innebære et stort arealbeslag, og fortøyningene vil vanskeliggjøre passasje ved Flatøya.
- Store anlegg som dette vil lettere medføre sykdomsutbrudd og vanskeliggjøre lusebehandling.
- Anlegget vil medføre spredning av lus og sykdom og medisinerester til villfisk.
- Bruk av lusemidler kan påvirke skalldyr negativt i opptil 200 dager, og ettersom villfisken lever av krepsdyr bør fritidsfiskere og yrkesfiskere advares mot fangst av villfisk opp mot 3 måneder etter lusebehandling.
- Det er flere anlegg i nærheten og en vil antakelig få et overlappende teppe med sterk bunnpåvirkning langs hele rekken med oppdrettsanlegg. Det vil bli algevekst på nærliggende strender grunnet utslipp av næringssalter, fór og avføring.
- Det kreves konsekvensutredning (KU) av den samlede belastningen og grunnet mangelfull informasjon om rødlistearter i området ettersom mange av dataene er gamle.
- Sårbart naturmangfold vil bli berørt. Det er beskrevet hele 6 rødlistede fuglearter i området rundt Flatøya. Det er også større tareskogforekomster som vil bli ødelagt av slam fra anlegget. Bessakerelva som er 4,6 km unna har en sårbar sjørretbestand.
- De dyrevelferdsmessige aspektene er betenkelige, med høy dødelighet hos både oppdrettsfisk og rensefisk og dårlig fiskehelse som følge av at stadig mer av foret lages av soya og mais.
- Det kreves at det i en eventuell konsesjon stilles en rekke vilkår, bl.a. om uavhengige miljøundersøkelser med akkrediteringskrav og at miljøundersøkelsene gjennomføres slik at de viser forholdene i alle årstider og gjennomsnitt for året.

Fosen Naturvernforening krever at vedtaket gis oppsettende virkning da de mener det er fare for irreversible virkninger på nærmiljøet.

Fylkesmannens vurderinger av klagen

Fylkesmannen ga avslag på anmodningen fra Fosen Naturvernforening om oppsettende virkning i brev av 25.08.2016.

Når det gjelder klagers anførsler har Fylkesmannen følgende kommentarer:

Arealbeslag: Fylkesmannen viser til at anleggslokaliseringen er i samsvar med kommuneplanens arealformål.

Lusemidler: Fylkesmannen er bekymret for effekten av lakselusmidler på miljøet generelt, men ser ut over dette ikke grunn til særlig bekymring for dette anlegget spesielt. Fylkesmannen viser til at det er andre myndigheter som gir tillatelse til bruk av de ulike lusemidlene.

Forurensningsmessige effekter og samlet belastning: Fylkesmannen vurderer at tillatelsens tidsbegrensning og vilkår om C-undersøkelser før oppstart og under drift er tilstrekkelig til kunne følge med på effektene av utslipp fra anlegget og unngå varig skade på viktig naturmangfold.

Naturmangfold: Fylkesmannen vurderer at vilkåret om oppfølgende C-undersøkelser bl.a. vil kunne gi mer kunnskap om hvorvidt den samlede belastningen kan medføre skade på det biologiske mangfoldet i området. Fylkesmannen viser til tilgjengelig kunnskap som tilsier at lang tids eksponering for overgjødning kan føre til at tareskogen blir erstattet av opportunistiske arter. Stortaren kan etablere seg relativt raskt igjen hvis de utsettes for negativ miljøpåvirkning, men det kan ta 4-8 år før stortareskog blir fullstendig rehabilitert.

Når det gjelder *kamskjell*, påpeker Fylkesmannen i sitt brev av 18.04.2017 at det er stor kunnskapsmangel knyttet til hvilke effekter utslipp fra akvakulturanlegg kan ha på kamskjellforekomster. Forskning viser imidlertid at kamskjellarver er sårbare for endringer i vannkvaliteten. Fylkesmannen påpeker samtidig at kamskjell er vurdert som livskraftig, og at det er store områder som omfattes av naturtypen "svært viktige kamskjellforekomster". Fylkesmannen har i lignende saker valgt å gi midlertidige tillatelser og varslet at de kommer til å pålegge fellesundersøkelser av mulige effekter på kamskjellene.

Andre uttalelser

Marine Harvest AS fikk oversendt Fosen Naturvernforenings klage i brev fra Fylkesmannen av 02.08.2016, men Fylkesmannen har ikke mottatt kommentarer fra bedriften.

Fylkesmannen har i brev av 08.02.2016 gitt en uttalelse til Sør-Trøndelag fylkeskommune om hensynet til verneområder, naturmangfold, vilt, lakse- og innlandsfisk, som grunnlag for vedtak etter laksetildelingsforskriften. Fylkesmannen mener problemene med lakselus og rømming er så store at det ikke bør tillates noen økt biomasseproduksjon i sjø før disse problemene er løst. Men hvis det kan verifiseres at søknaden ikke innebærer noen reell økning i biomasseproduksjonen i Sør-Trøndelag har de ingen innvendinger til at man prøver å finne nye og bedre lokaliteter til den produksjonen som allerede er tillatt.

Fosen Naturvernforening har i brev av 22.05.2017 gitt en uttalelse om kamskjellforekomstene i området. Naturvernforeningen fraråder at det gis tillatelse til matfiskproduksjon på lokaliteten. Usikkerhet og manglende kunnskaper om effekter fra matfiskanlegg på kamskjell tilsier etter deres vurdering at føre var-prinsippet bør legges til grunn. De viser til at dette er et stort anlegg som vil beslaglegge et relativt stort areal. Naturvernforeningen frykter skadelige effekter fra næringssalter, organisk materiale, lusemidler og andre fremmedstoffer.

Miljødirektoratets vurdering

Klager anses for å ha rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28, og for å ha fremsatt klagen innen utløpet av klagefristen, jf. forvaltningsloven §§ 29-30.

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

Lokaliteten Flatøyfjorden er lokalisert i vannforekomsten Frohavet-nord. Det fremgår av databasen vann-nett at økologisk tilstand er vurdert som god, og at den ikke er vurdert å være i risikozonen for å ikke nå miljømålet innen 2021. Dette er en relativt stor vannforekomst som er karakterisert som åpen eksponert kyst. Det er flere andre akvakulturlokaliteter innen en radius på 5 km fra omsøkt lokalitet, og tillatelsen er gitt tidsbegrenset frem til utgangen av 2019 da Fylkesmannen er usikker på om resipienten tåler den økte belastningen over tid som følge av omsøkt produksjon ved Flatøyfjorden. Fylkesmannen har satt vilkår om C-undersøkelser før oppstart og i 2019. Miljødirektoratet vurderer bl.a. på bakgrunn tillatelsens begrensede varighet og vilkår om miljøundersøkelser at det ikke vil være risiko for en nedklassifisering av økologisk tilstand i vannforekomsten som sådan i strid med vannforskriften § 4 som følge av tillatelsen.

Det er ifølge Naturbase viktige forekomster av naturtypene tareskog, skjellsand og kamskjell innen rekkevidde for utslipp fra lokaliteten. Etter Fylkesmannens vurdering er hensynet til disse forekomstene tilfredsstillende ivaretatt som følge av tillatelsens tidsbegrensning, vilkår om C-undersøkelser, samt at de planlegger å gi pålegg til berørte oppdrettsanlegg i området om å gjennomføre fellesundersøkelser av ev. effekter av utslipp fra disse anleggene på kamskjellforekomstene. Kamskjellforekomsten som relativt nylig ble registrert i Naturbase ligger omtrent rett under lokaliteten Flatøyfjorden. Det er betydelig kunnskapsmangler knyttet til hvilke effekter utslipp fra akvakulturanlegg har på kamskjellforekomster, og Miljødirektoratet er enig med Fylkesmannen i at det bør gjennomføres overvåking for å avdekke eventuelle effekter av utslipp fra akvakulturanlegg på disse forekomstene, jf. nml. § 9. Vi er også enig med Fylkesmannen at det vil være hensiktsmessig å se utslippene fra ulike akvakulturanlegg i sammenheng og at det bør gjøres en samordnet overvåking. Miljødirektoratet tar derfor inn et vilkår i tillatelsen om at bedriften skal bidra til felles overvåking av kamskjellforekomstene i området. Vi viser for øvrig til Fylkesmannens vurdering av naturmangfoldlovens prinsipper deres vedtak av 08.02.2016 og er enig i disse vurderingene.

Flere av klagers anførsler gjelder hensyn som andre myndigheter har et særlig ansvar for å vurdere. Selv om forurensningsmyndigheten ikke er avskåret fra å ta slike hensyn i betraktning, vil det i praksis sjelden være grunn til å la de være utslagsgivende. Miljødirektoratet kan ikke se at denne saken står i noen særstilling i så måte. Miljødirektoratet går derfor ikke nærmere inn på anførselene knyttet til arealbrukskonflikter, dyrevelferd og påvirkning på naturmangfold som ikke forårsakes av forurensning, inkludert påvirkning på villfisk som følge av smittespredning og rømming.

Når det gjelder bruk av legemidler i oppdrettsnæringen viser vi til at det er Legemiddelverket som godkjenner slike midler for bruk i næringen og at det er fiskehelsepersonell som foreskriver bruk når det oppstår behov ved det enkelte anlegg. Tillatelsens tidsavgrensning og vilkår knyttet til miljøovervåking gir etter vår vurdering Fylkesmannen tilfredsstillende grunnlag for å unngå vesentlig miljøskade ved lokaliteten som følge av ev. utslipp av lusemidler fra anlegget.

Miljødirektoratet har ikke vurdert spørsmålet om virksomheten skulle vært konsekvensutredet fordi det er fylkeskommunen, som i egenskap av å være ansvarlig myndighet for konsekvensutredning, som skal ta stilling til dette, jf. forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover § 3, jf. vedlegg II.

Fylkesmannen har i tillatelsens vilkår 7.2 om overvåking stilt krav om både B-undersøkelser

og C-undersøkelser etter Norsk Standard om miljøovervåking av bunnpåvirkning fra marine akvakulturanlegg (NS 9410). Miljødirektoratet viser til at det følger direkte av akvakulturdriftsforskriften § 35 at oppdretter plikter å gjennomføre B-undersøkelser, og at Fiskeridirektoratet har ansvaret for å følge opp dette. Vilkår om B-undersøkelser oppheves derfor i tillatelsen etter forurensningsloven.

Miljødirektoratet har vurdert at det ikke er grunnlag for å gi klagen oppsettende virkning. Risikoen for at det skal oppstå alvorlig eller irreversibel miljøskade er etter vår vurdering liten som følge av tidsavgreningen og vilkår i tillatelsen. Vi viser også til Fylkesmannens avslag på krav om oppsettende virkning i brev av 11.08.2016.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Sør-Trøndelags vedtak med følgende endringer: Tillatelsens pkt. 7.2 siste ledd (om B-undersøkelser) tas ut, og erstattes med følgende vilkår: «Overvåking av kamskjellforekomster». Bedriften skal etter nærmere avtale med Fylkesmannen bidra i felles program for å overvåke eventuelle effekter av utslipp fra akvakulturanlegg i området på forekomster av kamskjell.»

Denne avgjørelsen er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 fjerde ledd og forurensningsloven § 11, jf. § 16.

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

Hilsen
Miljødirektoratet

Bjørn Bjørnstad
avdelingsdirektør

Cecilie Kristiansen
seksjonsleder

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:
Sør-Trøndelag fylkeskommune Postboks 2350 Sluppen 7004 TRONDHEIM

Adresseliste:

- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, postboks 4710 Sluppen, 7468 Trondheim.
- Fosen Naturvernforening, Ytre Ringvei 32, 7100 Rissa.
- Marine Harvest Norway AS, postboks 4102 Sandviken, 5835 Bergen.