

Rapport fra ICOMOS/IUCNs rådgivende oppdrag til Vegaøyane - - The Vega Archipelago (C 1143) 19. - 23. februar 2017

SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER

Nominasjonen av Vega som et verdensarvområde startet som et lokalt initiativ. Man anså verdensarvstatusen som en mulighet for å beskytte området sine unike tradisjoner og verdier. I tillegg vurderte en også verdensarvstatusen som en mulighet til å skape utvikling gjennom etablering av nye arbeidsplasser og tiltrekke seg flere besøkende og innbyggere til et lite lokalsamfunn som i mange år har vært preget av avfolkning. Vegaøyene ble skrevet inn på Unescos verdensarvliste i 2004.

Etter innskrivingen har det vært et oppsving innen ærfuglørkt og i motsetning til den omfattende, europeiske bestandsnedgangen (BirdLife International, 2015), har antallet hekkende ærfugl i dunværene de siste årene økt betydelig (World Heritage Foundation, 2017).

Antall mennesker på Vega har imidlertid fortsatt å synke. Med tilbakegang i antall sysselsatte i primærnæringene jordbruk og fiske, samt olje og gass, vurderer Vega kommune at sysselsetting innen akvakultur, videreføring av fisk og småskala turisme vil kunne spille en viktig rolle for kommunens fremtid.

Unescos rådgivende komiteer IUCN og ICOMOS har gjennom det rådgivende oppdraget [Advisory Mission] vurdert forhold relatert til grensen mellom havbruk og opprettholdelsen av verdensarvområdets verdier (OUV), og især forslaget om to nye oppdrettslokaliteter innenfor verdensarvområdet. I løpet av befaringen er det blitt informert om disse forholdene gjennom presentasjoner, besøk i verdensarvområdet og møter med en lang rekke interessenter. De to ekspertene fra IUCN og ICOMOS har bedt om detaljert dokumentasjon for de to oppdrettslokalitetene, men dette er ikke mottatt før frist for rapporten.

Konklusjonen fra det rådgivende oppdraget erkjenner at oppdrett av atlantisk laks er en viktig bidragsyter til kystkommuners økonomi gjennom nye arbeidsplasser for lokalbefolkningen. IUCN og ICOMOS anser det som viktig at beslutninger om utvikling av akvakultur innenfor verdensarvområdet er basert på en åpen, planstyrt og konsekvensutredet prosess. Etablering av oppdrettsanlegg bør kun vurderes såfremt beslutningen er basert på en tilfredsstillende forståelse av hvordan slike etableringer vil kunne påvirke området sine verdensarvverdier (OUV). Dette er per i dag ikke tilfelle, selv om det skjer nyttige skritt fremover på visse felt.

Gjennom den rådgivende befaringen er følgende observert:

- Ved innskrivingen i 2004 anmodet Unescos verdensarvkomité om at det ble utarbeidet en spesifikk strategisk plan for verdensarvområdet som skulle ta for seg grensen mellom bevaring og bærekraftig utvikling med hensyn til akvakultur. Dette skulle bidra til en helhetlig kommuneplan. En slik strategi er ikke blitt utviklet og spørsmålet om arealplanlegging og kapasitet mht akvakultur innenfor eksisterende og nye planer, synes ikke å være behandlet. I eksisterende kommuneplan for Vega er havområdene 'uplanlagt' utenom områdene som er satt av til fiskeriformål, farleder mm. Vurdering av akvakultur har derfor skjedd fra sak til sak. En oppdatert kommunedelplan for Vegas havområder (en del av den interkommunale Kystplan Helgeland) er under utarbeidelse. Etter innsigelser mot den første versjonen, er det i den reviderte versjonen foreslått å begrense oppdrettsvirksomheten til to nye lokaliteter innen verdensarvområdet – to lokaliteter der søknadene er til behandling hos sektormyndighetene.
- Valget av de to potensielle oppdrettslokalitetene ser ut til stort sett å være styrt av søkerne. I realiteten, og før kulturarv- og miljøbegrensninger blir vurdert, begrenses alternativene for stedsvalg innenfor verdensarvområdet av en rekke faktorer (som nærheten til tradisjonelle fiskefelter, transportruter, vanddybde, farleder, samt nærheten til andre oppdrettslokaliteter (for å unngå

sykdomssmitte)). Det må være en åpen prosess hvor oppdrettsnæringen kan gi en tydelig forklaring som beskriver grunnlaget for stedsvalget innen området sammen med en fullstendig og omfattende vurdering av alternative muligheter.

- Det er behov for å utarbeide basislinjedata og dokumentasjon i forhold til mulig innvirkning fra havbruk på viktige verdensarvverdier. De viktigste områdene er innvirkning på den tradisjonelle ærfugldriften og tradisjonelt fiske, på fisk, ærfugl og deres habitater, naturressursene som danner grunnlaget for kulturlandskapet og tradisjonell drift, og på visuell påvirkning av dette store, åpne kystlandskapet. Nyttige tiltak fremover er i ferd med å bli gjort gjennom Forvaltningsplan for Vegaøyene (2015 – 2022). En rapport bestilt av Stiftelsen Vegaøyan Verdensarv (SWECO, 2016) har tatt for seg visuell påvirkning. Denne konkluderte med at industriell akvakultur er uforenlig med verdensarvverdiene, herunder *autentisitet* ("Livet på egg") og *integritet* (utstrekning av strandflatelandskapet med karakteristiske element).
En annen studie, som skal bygge opp en kunnskapsbase for å vurdere om fiskeoppdrett innen verdensarvområdet kommer til å påvirke ærfugldriften, er igangsatt av Vega kommune. Rapporten skal være klar innen utløpet av august 2017.
- Det rådgivende oppdraget etterspurte spesielt to viktige områder: innvirkningen fra akvakultur på kulturlandskapet og på fugl (især ærfugl, selv om det bør utvides også til andre fuglearter med høy bevaringsverdi). Disse to må ses i sammenheng i forhold til hvordan antall ærfugl bidrar til å bygge opp om tradisjonell ærfugldrift. Befaringen konkluderte med at de to foreslåtte oppdrettslokalitetene trolig får en visuell innvirkning, og at det kan være andre forhold (for eksempel støy) som påvirker forståelsen og stedsopplevelsen.
- Når det gjelder akvakulturens innvirkning på ærfugl, tyder tilgjengelig vitenskapslitteratur på at interaksjon/påvirkning (særlig i forhold til forstyrrelser og predasjon) kan finne sted. Dette støttes av en omfattende litteraturstudie utført av NINA i 2015 (på norsk) som bekrefter at det ikke finnes noe norsk litteratur som definitivt kan beskrive effektene av forstyrrelse av ærfugl på grunn av etablering og drift av oppdrettsanlegg, og at grundig planlegging vil kunne gjøre det mulig for driverne å unngå de fleste forstyrrende aktivitetene i de mest sårbare periodene. Viktig er det også at studien foreslår at om antall fugl er blitt redusert til et kritisk nivå, må det vurderes å redusere menneskelige aktiviteter og forstyrrelser. Dette tyder på at det er lite kunnskap om faktiske effekter og hvis et nytt oppdrettsanlegg blir etablert, er det nødvendig med et detaljert overvåkingsprogram for å vurdere omfanget av eventuelle effekter/interaksjon. Siden en av de omsøkte lokalitetene er nært ved Hysvær/Søla landskapsvernområde, er det et særlig behov for å få klarhet i muligheten for interaksjon/effekter av akvakultur på disse viktige, biologiske egenskapene. Den rådgivende befaringen foreslår at de norske myndighetene må vurdere hvor mye dokumentasjon som trengs før eventuell utvikling (akvakultur eller noe annet) tillates igangsatt innenfor verneområdets grenser og skadebegrensning/avbøtende tiltak eller reversibilitet med hensyn til mulig påvirkning.
- Måten lokale fiskebestander utnyttes på, gjennomgår betydelig endring der mindre farkoster erstattes av større, kommersielle fartøyer. Rollen fritidsfiskere spiller i utnyttningen av ressursene beskrives også av lokale interessenter som betydelig og ikke bærekraftig. Det foreslås at statsparten undersøker utnyttelsen av fiskeressursene innenfor verdensarvområdet og utarbeider en strategi for å overvåke påvirkningen fra endret fritidsfiske og det kommersielle (stor- og småskala) fisket innenfor dette. En slik strategi bør utarbeides uansett om akvakulturlokalitetene utvikles eller ikke.

- Prosedyrene for konsekvensanalyser for havbruk synes ikke å ta fullgodt hensyn til påvirkningene på området verdensarvverdier. Prosessen omfatter elementer av overordnet strategisk miljøvurdering (SEA) og konsekvensutredning for miljøpåvirkning (EIA), men det var vanskelig å skjelne mellom de to typene vurderinger. Vurderingsskjema som brukes for oppdrettslokaliteter i kommuneplanen, er basert på et enkelt 'trafikklys'-system som kun gir grunnleggende informasjon, og faktiske detaljer finnes ikke. På den rådgivende befaringen ble det ikke gitt informasjon om hvordan konsekvensutredninger for miljø (EIA) i forhold til utvikling er blitt anvendt i vurderingen av de to foreslåtte lokalitetene innenfor verdensarvområdet. Kommisjonen la merke til at Heritage Impact Assessments [Konsekvensutredning for kulturarven] (HIA) ikke synes å være påkrevd i henhold til nasjonalt lovverk. Slike utredninger er ikke gjort, verken som enkeltstående vurderinger eller som et redskap for en mer omfattende utredning av konsekvensene av de to foreslåtte oppdrettslokalitetene på områdets universelle verdier (OUV). Slik konsekvensutredning må gjennomføres ut fra tydelig definerte og omforente verdensarvverdier. Konsekvensutredningen må vurdere påvirkninger (gunstige og ugunstige), vurdere risikoen i forhold til å kunne ta vare på verdiene og sannsynligheten for at området vil kunne komme i potensiell eller faktisk fare, finne frem til eventuelle fordeler som oppstår for verdensarven av forslagene, gi tydelig veiledning om avbøtende tiltak, hvordan unngå forringelse av verdiene og inkludere understøttende dokumentasjon (for eksempel data fra undersøkelser og bruk av fotomontasjer for å vise visuelle påvirkninger).

Ytterligere konsekvensutredninger for kulturarven (HIA) er nødvendig, for å avgjøre hvor viktig ulike påvirkningsfaktorer vil bli, og det er avgjørende at både kulturelle og miljømessige påvirkninger blir vurdert fullt ut før det tas beslutninger. Disse beslutningene må fattes ut fra en tydelig definisjon av verdensarvverdiene (OUV-egenskapene) og områdets understøttende miljøverdier.

Skulle akvakultur senere bli tillatt innenfor verdensarvområdet, foreslås det fra den rådgivende befaringen at virksomheten må være i samsvar med de strengeste forvaltningsnormer. Dette vil redusere risikoen for mulige negative påvirkninger og det foreslås at en fortløpende overvåking av områdets verdier blir vurdert. Oppfølging av for eksempel miljø- og forvaltningsnormene som kreves i Aquaculture Stewardship Scheme (internasjonal sertifiseringsordning for bærekraftig oppdrett), kan være én måte fremover for å redusere potensielle miljøpåvirkninger fra havbrukslokaliteter. Andre overvåkingsindikatorer trengs for kulturarven.

Anbefalinger for revisjon av planer og planleggingsprinsipper mht akvakultur

Anbefaling 1: Statsparten bør vurdere hvilke politiske mekanismer som finnes for å styrke verdensarvverdier innenfor det norske planleggingssystemet.

Anbefaling 2: Ved fullføring av Vegas kommuneplan bør de relevante myndighetene vurdere flere prinsipper eller supplerende veiledning (som retningslinjer for stedsvalg) for å sikre at utvikling av akvakultur innenfor verdensarvområdet ikke har negativ innvirkning på verdensarvverdiene (OUV). Mulige prinsipper vil kunne inkludere krav om konsekvensutredning mht påvirkning på kulturarvverdiene (HIA), evaluering av kapasitet mht havbruk, så vel som detaljerte miljømessige konsekvensutredninger (EIA) for å grunngi stedsvalg og krav om vurdering av avbøtende tiltak.

Anbefaling 3: Statsparten bør granske om utviklingsplaner som påvirker verdensarvområdet konsekvensutredes på et overordnet miljømessig nivå (SEA) og om det er tilstrekkelige og relevante konsekvensutredninger for kulturarv (HIA) og miljø (EIA) når det gjelder etablering av enkeltanlegg for oppdrett i verdensarvområdet. Hvis disse gir et mangelfullt grunnlag for å vurdere påvirkning på de definerte

verdensarvverdiene, må det utvikles et avbøtende program ut fra ICOMOS *Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties* (2011). Retningslinjer i Skottland for havbruksvirksomhet EIA (RPS 2007) vil også kunne være nyttig.

Spesifikke anbefalinger i relasjon til forvaltningen av området og utvikling av havbruk

Anbefaling 4: Statsparten bør ikke vurdere de to lokalitetene for akvakultur før:

- den reviderte kommuneplanen for Vega er blitt vedtatt med begrensninger for akvakultur innen verdensarvområdet - og med en klar strategi for å sikre at akvakulturen ikke påvirker verdensarvverdiene (OUV),
- tilstrekkelige konsekvensutredninger mht til kulturarv (HIA) og miljø (EIA) er blitt iverksatt, herunder en vurdering av mulighetene for at det kan oppstå kumulative påvirkninger (summen av flere ulike påvirkningsfaktorer). Dette er i tråd med henholdsvis ICOMOS *Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties* (2011) og IUCN *World Heritage Advice Note on Environmental Assessment*,
- før funnene i rapporten om effektene av havbruk på ærfugldriften er tilgjengelige og kan bli brukt som en del av konsekvensutredningen for ivaretagelse av verdensarvverdiene (august 2017). Rapporten fra denne arbeidsgruppen bør bli faglig evaluert og offentliggjort som en del av de samlede vurderingsprosessene.

Anbefaling 5: Hvis konsekvensutredningene (HIA og EIA, inklusive rapporten om ærfugldriften) konkluderer med at oppdrettslokalitetene kommer til å påvirke OUV-egenskapene negativt, og det ikke finnes noen alternativer for å unngå disse påvirkningene eller avbøtende tiltak ned til et akseptabelt nivå, bør lisensene ikke godkjennes.

Anbefaling 6: Avhengig av resultatene fra det pågående utredningsarbeidet om effekten av akvakultur på ærfugldriften, bør det vurderes å foreta ytterligere strategiske studier for å undersøke dette forholdet. En slik studie vil kunne inkludere en grundig utarbeidet overvåkningsplan for ærfugl - innenfor og utenfor grensen for området (kontrollsteder). Overvåkningsplanen bør ha fokus på interaksjon mellom ærfugl og lokaliteter for akvakultur (samt andre fuglearter av stor bevaringsverdi). Oppdrettsnæringen bør involveres fullt ut og en bør undersøke muligheten for partnerskapsfinansiering, for eksempel gjennom det nasjonale fondet for akvakultur. Det bør også vurderes å igangsette overvåking av konsekvensene av endret fritidsfiske og kommersiell fiskerivirksomhet innenfor verdensarvområdet, uansett om utviklingen innen havbruk fortsetter.

Anbefaling 7: Statsparten bør undersøke hvorvidt forvaltningsplanen bør endres slik at den mer aktivt kan fokusere på tema i tilknytning til bærekraftig utvikling. Forvaltningsplanen bør også undersøke hvilke målsettinger som kan styrke lokal verdiskaping og økonomi, hvordan høykost, organiske produkter knyttet til verdensarvområdet, vil kunne utvikles, og hvorvidt og hvordan akvakultur vil kunne bidra til å styrke områdets OUV.

Anbefaling 8: Statsparten bør sammen med relevante, kommunale myndigheter, fortsette å utrede en utvidelse av verdensarvområdet eller buffersonen til å omfatte tilliggende øyer og havområder utenfor Vega kommune, og arbeide for å fremme interkommunal planlegging for akvakultur, slik at presset kan reduseres på utvikling innenfor eksisterende verdensarvområde.