



«Mottakernavn»
«Adresse»
«Postnr» «Poststed»
«Kontakt»

Saksbehandler, innvalgstelefon
Tilde Nygård, 75531566

Klagebehandling – vedtak om tillatelse - akvakultur - Meløy kommune - Fish Farm International AS - lokalitet Verholmen

Statsforvalteren viser til klager fra Advokatfirmaet Haavind AS (Advokatfirmaet Haavind) på vegne av Fish Farm International AS og fra Bolga grendeutvalg på vårt vedtak av 15.03.2024 om avslag etter forurensningsloven til etablering av et nytt landbasert matfiskanlegg Verholmen i Meløy kommune.

1. Vedtak

Klagene har ført frem. Statsforvalteren endrer vedtak av 15.03.2024 om avslag på søknad om tillatelse etter forurensningsloven med hjemmel i forvaltningsloven § 33 andre ledd.

Statsforvalteren gir tillatelse til Fish Farm International AS til forurensende virksomhet på lokalitet Verholmen i Meløy kommune. Tillatelse med vilkår ligger vedlagt.

Vedtaket er fattet med hjemmel i forurensningsloven § 11, jf. § 16.

2. Klagerett

Fish Farm International AS og andre med rettslig klageinteresse kan klage på vedtaket. En eventuell klage bør inneholde en begrunnelse og hvilke endringer som ønskes. I tillegg skal andre opplysninger som kan ha betydning for saken, komme fram.

Klagefristen er tre uker fra dette brevet ble mottatt. En eventuell klage skal sendes til Statsforvalteren i Nordland.



3. Begrunnelse for vedtak

3.1 Samlet vurdering

I henhold til forurensningsloven § 11 femte ledd, skal Statsforvalteren legge vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre. Fordelene ved landbasert oppdrett sett i forhold til tradisjonelt oppdrett i sjø er flere; blant annet at bidrag til spredning av lakselus er redusert, og at potensialet for rensing av utslipp og fremtidig utvikling av flere rensetrinn er større.

Som forurensningsmyndighet ser vi positivt på utviklingen av landbasert fiskeoppdrett. Kunnskapsutvikling om nye teknologier innebærer imidlertid alltid en viss usikkerhet om mulige konsekvenser, og vi mener at den her omsøkte produksjonsformen ideelt sett burde testes ut i områder med mindre risiko for større skader for miljøet. Samfunnsnyttene ved et slikt landbasert anlegg er påregnelig og lik som et annet landbasert akvakulturanlegg isolert sett, men fordelene for Bolga-samfunnet og Meløy kommune er spesielle og gir grunnlag for å likevel innvilge tillatelse etter forurensningsloven.

Samfunnsnyttene med potensialet for å både tilføre og opprettholde arbeidsplasser, bosetting, lokalt næringsliv og offentlige tjenester vurderes her som overveiende stor og avgjørende i denne saken, og vi gir derfor tillatelse etter forurensningsloven, men i første omgang med en lavere produksjonsramme enn det som er omsøkt.

3.2 Vurdering av samfunnsnyttene

I Nordland har vi hatt en befolkningsnedgang i 33 av 41 kommuner siden 1980. Alt tyder på at denne utviklingen vil fortsette også inn i fremtiden. Behovet for næringsutvikling i kommunene er stort, både med hensyn til å beholde, men også å tiltrekke seg nye innbyggere til spesielt de små øysamfunnene. Samtidig som at det er et stort behov for næringsutvikling i kommunene, representerer også de samme kommunene i stor grad unike naturverdier og uberørt natur. For Statsforvalteren i Nordland er det derfor en stor utfordring å veie hensynene mellom fortsatt bosetting i utkantområder opp mot ivaretagelse av sårbar natur.

Etableringen av lokalitet Verholmen vil bety anslagsvis 15 ansatte, som forventes å bo på Bolga. Avgjørende for om Bolgasamfunnet har en fremtid er om det er mulig å opprettholde skolen. Skoleveien med båt til Ørnes er for hard om vinteren til at det lar seg gjøre å sende elever på skole der. De siste årene har elevantallet økt. Skolen har et elevantall som har økt fra 2 til 11 de siste årene. For Bolgasamfunnet, som består av i overkant 90 fastboende, vil økning på 15 stk., muligens også med familier, være avgjørende for muligheten til å opprettholde skole og øvrige tilbud i samfunnet på øya. Bolgasamfunnet har sendt oss et opprop der de fremsetter at man er positiv til etableringen, selv om dette innebærer et naturbeslag. Det er i drift en annen akvalokalitet i nærheten, som drives av Nova Sea AS. Dette gir ikke tilstrekkelig sysselsetting slik man ser det lokalt på Bolga¹. Den omsøkte etableringen er svært viktig for å kunne gi økt bosetting og dermed tilstrekkelig eksistensgrunnlag i fremtiden for Bolgasamfunnet.

3.3 Begrunnelse for utvalgte vilkår i tillatelsen

Det var søkt om en årlig produksjon av 19 087 tonn matfisk med et årlig fôrforbruk på 20 283 tonn. Forundersøkelsene tilsier at det er høy risiko for at resipienten ikke tåler den omsøkte forurensningen. Tillatelsens ramme begrenses derfor til produksjon av 4 000 tonn matfisk årlig ved bruk av maks 4 000 tonn fôr per år (vilkår 1). Når det kan dokumenteres at resipienten er i

¹ <https://www.an.no/oya-som-kjemper-for-tilvarelsen/f/5-4-1978329>



tilfredsstillende tilstand etter forurensning fra denne produksjonen, og at naturmangfold rundt Verholmen ikke påvirkes i vesentlig grad kan det søkes om utvidelse av produksjonen.

Tillatt totalt utslipp justeres i henhold til den endrede rammen til ca. en femtedel av utslipp av de enkelte komponentene som var omsøkt (vilkår 3.1.1). Dokumentasjon om oppnådd rensegrad og utslipp av de enkelte komponentene basert på den her innvilgete produksjonen, må også foreligge ved en eventuell søknad om utvidelse.

Registreringer av sjøfugl indikerer at området har stor verdi som beiteområde. Disse dataene er likevel ikke detaljert nok til å kunne brukes for å se om områdets verdi som funksjonsområde for sjøfugl endres på grunn av drift på Verholmen. Det er derfor nødvendig med en kartlegging av sjøfugl og deres bruk av området før etablering av anlegget. En slik kartlegging må gjennomføres av akkreditert organ (vilkår 12.5). Etter gjennomført kartlegging skal det lages plan for videre overvåking (vilkår 12.6).

Det er stilt krav til miljøovervåking, som inkluderer overvåking av bunnfauna (vilkår 12.1), prioriterte stoffer (vilkår 12.3) og strandsonen (vilkår 12.4) og tare, kamskjell og røde kalkalger (vilkår 12.5). Sistnevnte er utgangspunkt for å kunne overvåke driftens effekt på funksjonsområder til sjøfugl (vilkår 12.6).

3.4 Vurdering etter vannforskriften

Det vises til beskrivelse av vannforekomsten i opprinnelig vedtak. Vannforekomsten er i dag påvirket av utslipp fra to matfiskanlegg som begge ligger ved grensen til vannforekomsten (5,8 km fra Verholmen) og har utslipp til dypere områder. Verholmen ligger derimot i den delen av vannforekomsten hvor det er veldig grunt. Per nå er vannforekomsten i «god» økologisk tilstand.

Basert på forundersøkelsen, de planlagte utslippene og områdets egenskaper vurderes det at omsøkt produksjon medfører risiko for redusert tilstand for bunnfauna og makroalger i de grunne områdene i sundet mellom Verholmen og Vesholmen. Da det antas at utslipp fra Verholmen (pga. beliggenheten) i større grad vil bidra til forurensning enn de to etablerte matfiskanleggene er det risiko for at utslippet kan være med å redusere tilstanden i vannforekomsten Meløyvær.

3.5 Vurdering etter naturmangfoldloven

Etablering av omsøkt lokalitet Verholmen vil medføre store inngrep i et tilnærmet uberørt område. Området som vil være påvirket gjennom planlagt drift på Verholmen anses som svært artsrikt og verdifullt. Verdien av området økes ytterligere fordi størstedelen av omsøkt tiltaks- og influensområde i dag er villmarksprega natur og dermed kan anses som tilnærmet uberørt.

Vi vurderer dokumentasjonen på naturverdier i denne saken som god, men det er betydelige kunnskapsmangler knyttet til konsekvensene av planlagt forurensning på forekomster av skjellsand, rugl, tare, kamskjell og sjøfugl.

Siden kunnskapsgrunnlaget anses som ikke tilstrekkelig for å vurdere konsekvensene for sjøfugl ved omsøkt tiltak, kommer føre-var-prinsippet til anvendelse². Det skal tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Om en skade er «vesentlig», avhenger av en konkret vurdering av blant annet hvor omfattende virkningene vil bli, om skaden er varig eller forbigående og hvor truet eller på en annen måte verdifullt naturmangfoldet som kan bli utsatt for skade er.

² Jf. naturmangfoldloven § 9



Sannsynligheten for vesentlig skade på sårbare sjøfuglbestander er etter vår oppfatning så stor at vi må legge til grunn at tiltaket vil kunne medføre negative konsekvenser for sjøfugl.

Sannsynligheten for negativ påvirkning på et økosystem med store verdier i sin helhet vurderes som stor i denne saken³. Dette gjelder både de marine naturverdiene som er kartlagt i sundet og deres funksjon som beiteområde for sjøfugl.

Det er også sannsynlig at omfanget av den samlede belastningen gjennom forurensning blir større enn det er vurdert per i dag, fordi det er sannsynlig at det blir behov for tiltak i sjø (f.eks. håndtering av overskuddsmasser, utfylling og mudring i forbindelse med bygging av kai), og føre-var-prinsippet tilsier at dette kan legges til grunn.

Det finnes lite erfaringsdata fra produksjon av matfisk i et landbasert anlegg i den omsøkte størrelsesorden og med den planlagte teknologien. Det finnes ingen erfaringsdata på den forventete miljøpåvirkningen. I tillegg er planlagt drift ved Verholmen basert på et gjennomstrømningsanlegg, noe som gjør at rensegraden er relativt lavt sammenlignet med annen teknologi (f.eks. RAS II). Det vurderes derfor at planlagt etablering og drift ikke er egnet for å unngå eller begrense skader på naturmangfold⁴.

På bakgrunn av vurderingen etter naturmangfoldloven fraråder Statsforvalteren fortsatt i vår uttalelse til fylkeskommunen derfor etablering av omsøkt lokalitet Verholmen jf. laksetildelingsforskriften § 8-3 siste ledd, fordi det er høy risiko for irreversibel skade på fuglebestander i området, og høy risiko for skade på flere viktige og verdifulle marine naturtyper forbundet med etableringen av anlegget.

4. Bakgrunn for saken

Med hjemmel i forurensningsloven § 11 ga Statsforvalteren i Nordland (Statsforvalteren) 15.03.2024 Fish Farm International AS (FFI⁵) avslag på søknad om etablering av nytt landbasert anlegg Verholmen i Meløy kommune. Søknaden gjaldt produksjon av matfisk av laks og en maksimal tillatt biomasse på 10.724 tonn.

I brev av 05.04.2024 ble vedtaket påklaget av Advokatfirmaet Haavind på vegne av FFI. Oppsummert er det FFI sitt syn at Statsforvalterens vedtak er ugyldig som følgefeil i de faktiske premissene for vedtaket. FFI anfører derfor at vedtaket skal oppheves og anmoder om at det treffes nytt vedtak om innvilgelse av tillatelse i tråd med søknaden.

Vi mottatt supplerende kommentarer til klagen 22. og 27.05.2024, samt merknader til saksbehandlingen 27.05.2024.

Statsforvalteren foretar forberedende klagebehandling etter forvaltningsloven § 33. Det følger av andre leddet at underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet.

³ Jf. naturmangfoldloven § 10

⁴ Jf. naturmangfoldloven § 12

⁵ FFI er et av datterselskapene til Gigante Havbruk AS (GH). Det meste av kommunikasjonen med søkeren (FFI) gikk gjennom GH, som regnes som representant for FFI i saken.



Det var søkt om store utslipp til en resipient som er vurdert å ha begrenset tåleevne og er plassert i et område med et svært rikt arts mangfold, flere truede arter og verdifulle naturtyper.

Bunnfauna, som er den delen av økosystemet som vil omsette det partikulære avfallet fra produksjonen var samlet i tilfredsstillende tilstand, men det var mange arter som tåler forurensning og veldig få sensitive arter til stede. En slik artssammensetning indikerer at evnen til resipienten for omsetning av ytterlig organisk materiale er begrenset.

I tillegg finnes det tare og rugl i sundet som mottar avløpsvannet. På grunn av konstant høye mengder løste næringsstoffer og partikler fra avløpsvannet forventes det at tilstanden til makroalgene blir redusert. Dermed vil også området funksjon som beiteområde til sjøfugl forringes.

Det var dermed helhetsbildet av den forventede påvirkning av forurensning fra lokaliteten som lå til grunn for vedtaket om avslag. Det er ikke bare summen av de enkelte parametere (bunnfauna, makroalger, sjøfugl) som også hver for seg vurderes å medføre høy risiko for overbelastning av resipienten/økosystemet, men også at flere av disse parametere er knyttet til hverandre (f.eks. gjennom næringsnett). Dette gjør at vi fortsatt vurderer risikoen for uakseptabel påvirkning og alvorlig skade som relativt høy.

I tillegg er det i dag svært begrenset erfaring, spesielt når det gjelder miljøeffekter, fra landbaserte matfiskanlegg i størrelsesorden med omsøkt produksjonsvolum og omsøkt teknologi. Det burde derfor ideelt sett vært unngått å samle slik erfaring i områder med store naturverdier. På den andre siden kan dette anlegget gi oss økt kunnskap om nye typer akvakulturanlegg og teknologi, som er et område vi forventer økt interesse for og flere søknader om.

5. Vilkårene for å behandle klagen

Etter forvaltningsloven § 28 kan enkeltvedtak påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken.

FFI er part i saken og har klagerett. Advokatfirmaet Haavind representerer klager.

Klagerne Bolga grendeutvalg er ikke part i denne saken, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Vurderingen av om klagerne har klagerett avhenger derfor av om de har rettslig klageinteresse i saken.

Organisasjoner kan ha rettslig klageinteresse i saker som berører ideelle interesser organisasjonen har som formål å ivareta. Bolga grendeutvalg er registrert i Brønnøysundregistrene, Enhetsregisteret, Frivillighetsregisteret, som en forening/lag/innretning og ideell organisasjon hvis aktivitet er:

«Være bindeledd mellom Meløy kommune og de andre på Bolga. Være en samarbeidspartner og pådriver i alle saker som styret og eller grendeutvalget finner det riktig å ta tak i. Jobbe for samhold og fremme saker til det beste for Bolgas befolkning.»⁶

Se også kommunens nettside om Bolga grendeutvalg⁷.

⁶ [BOLGA GRENDEUTVALG - Virksomhetsopplysninger | Brønnøysundregistrene \(brreg.no\)](#)

⁷ [Sammen for Bolga! - Meløy tett på \(www.meloy.no\)](#)



Ut fra de opplysninger vi har, mener vi vedtaket/avslaget berører grendeutvalgets ideelle formålsinteresser, og at det er rimelig å la den få representere de aktuelle interessene på vegne av allmennheten. Vi legger ut fra dette til grunn at Bolga grendeutvalg har rettslig klageinteresse i denne saken.

Klagefristen er i henhold til forvaltningsloven § 29 første ledd tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part. Begge klagene er fremsatt innenfor klagefristen.

6. Forholdet til plan

Lokaliteten Verholmen ligger innenfor detaljreguleringsplan for Verholmen, Bolga, vedtatt av kommunestyret i Meløy 30.09.2021. Tiltaket er altså planavklart.

7. Lovgrunnlag for Statsforvalterens vedtak om å avslå utslippstillatelse

Avslaget ble gitt med hjemmel i forurensningsloven § 11.

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 §§ 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.

8. Statsforvalterens vurdering av innholdet i klagene på vedtak av 15.03.2024

Klagegrunner i klage 1 (fra Fish Farm International AS)

1. «Påvirkning av habitater som følge av utslipp av næringssalter» (pkt. 2.2. i klagen)

Klagen:

Klager mener det er lite sannsynlig at tiltaket vil få store negative konsekvenser for resipienten. Det fremmes at våre vurderinger bygget på flere faktiske feil som kan ha virket inn på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 41 og at vedtaket derfor er ugyldig.

Klager mener for eksempel at de gode strømforholdene, som gjør at godt under 10% av utslippet faktisk vil kunne påvirke hovedresipienten, er underslått. Når vi skrev om det «totale utslippet» i vedtakets begrunnelse er klager derfor i tvil om det er lagt riktig faktum til grunn i vurderingen. Klager mener også at det ikke fremgår om det er hensyntatt de gode resultatene på B- og C-undersøkelsen. Klager stiller spørsmål om hvorfor det er lagt mindre vekt på den oppfølgende TOC-undersøkelsen fra 2023 som viste lavere TOC-verdier. De mener også at det ble lagt for mye vekt på TOC, som bare er en støtteparameter, og at det vesentlige resultatet ved undersøkelsen var bunnfaunaindeksen som viste god miljøtilstand.

Til slutt mener klager at tilstanden i vannforekomsten Meløyvær er «svært god» og ikke «god», slik det står i vedtaket.



Statsforvalteren:

I vedtaket var strømforholdene og resultater av modellering av utslippsspredning beskrevet i både begrunnelsen for vedtaket (3.1) og mer detaljert i nærmere vurdering av miljøtilstand (3.2). Vi ser ikke nye momenter i SINTEFs prosjektnotat «Sedimentering Verholmen» av 05.04.2024 som var vedlagt klagen. Figurene i dette notatet illustrerer de samme resultatene som fig. 7.1 og 7.2 i sedimenteringsrapporten⁸, bare fremstilt på en annen måte.

I søknaden var det oppgitt et planlagt *årlig* utslipp av suspendert stoff/TOC (etter rensing) på 1267 tonn. Dette tilsvarer et utslipp av suspendert stoff på 106 tonn *per måned*, noe som er i samme størrelsesorden som et månedlig utslipp av TOC fra et vanlig matfiskanlegg i sjø med en stående biomasse på ca. 5000 tonn. Av dette vil 3,5% (ca. 1,8 tonn) sedimentere i resipienten i løpet av 14 dager med utslipp (fig. 7.1 og 7.2⁴).

Samtidig er det modellert at 7,3% av partikler vil forbli i resipientens vannsøyle, noe som tilsvarer ca. 3,9 tonn i løpet av 14 dager (fig. 7.1 og 7.2⁴). I tillegg er det utslipp av nitrogen (35 tonn på 14 dager) og fosfor (5 tonn på 14 dager).

Strømforholdene er gode, men resipienten er meget grunn og omgitt av flere øyer/holmer. Selv om det er kun en mindre del av utslippet som er modellert til å forbli i resipienten, er det likevel 1,8 tonn suspendert stoff/TOC som vil sedimentere i resipienten *per 14 dager*.

I tillegg vil vi bemerke at det ikke kan legges avgjørende vekt på spredningssimuleringer. Av ulike årsaker, gitt mer detaljert i den tilhørende rapporten⁴, gir modelleringer kun en omtrentlig beskrivelse av virkeligheten og kan derfor kun brukes i begrenset grad til å forutsi påvirkning på økosystemet. Dette dekker seg med erfaringer vi har gjort gjennom resultater fra bunnovervåking på lokaliteter hvor det foreligger en spredningssimulering.

Når det gjelder vurdering av forventet påvirkning av planlagt utslipp på resipienten må man skille mellom de ulike økosystemkomponentene som kan bli påvirket.

Bunnfauna

Bunnfaunaundersøkelsen 2022 viste naturlig høye til svært høye konsentrasjoner av TOC i resipienten. I den oppfølgende undersøkelsen fra 2023 ble det riktignok målt lavere TOC-konsentrasjoner (tilstandsklasser god til moderat). Begge undersøkelsene viser dermed at TOC-nivået i resipienten varierer mellom lett forhøyet og svært høyt. Ut fra disse to undersøkelsene er det ikke mulig å si hvilken av disse målingene som er mer representativ for resipienten over et helt år. Vi har lagt begge undersøkelsene til grunn, undersøkelsen fra 2022 har likevel noe mer verdi fordi den også inneholder data om bunnfauna.

Det er riktig at den samlede bunnfaunaindeksen nEQR viste «god» til «svært god» tilstand på alle stasjoner i undersøkelsen fra 2022, selv om den var i nedre sjikt av «god» på C1.

Artssammensetningen, og spesielt tilstedeværelse av mange arter i EG III-V, indikerer likevel bunnfaunaens reaksjon på de forhøyete nivåer av organisk materiale. At den samlede bunnfaunaindeksen likevel viste «god» til «svært god» tilstand kan f.eks. tyde på at den organiske påvirkningen er tidsbegrenset.

⁸ Spredningssimulering ved Verholmen – utslipp fra fekalier fra anlegg på Verholmen, SINTEF prosjektnotat, prosjektnr. 302007997, 23.10.2023



Selv om den samlede bunnfaunaindeksen i undersøkelsen fra 2022 ikke viser redusert tilstand, indikerer artssammensetning og TOC-nivåer at resipienten til tider kan ha naturlig forhøyede konsentrasjoner av organisk materiale, noe som igjen vil medføre noe lavere kapasitet til omsetning av ytterlig organisk materiale.

Makroalger

Makroalger kan påvirkes av både sedimentering (reduert lystilgang), partikler i vannsøylen (reduert lystilgang) og økte konsentrasjoner av næringssalter i vannsøylen. Økte konsentrasjoner av næringsstoffer resulterer ofte i økt vekst av ettårige opportunistiske alger, som igjen kan ha negativ påvirkning for flerårige habitatdannende makroalger (som tare), gjennom økt påvekst av opportunistiske på de habitatdannende algene.

Vannforekomst Meløyvær

Miljøtilstand i vannforekomst Meløyvær (0362040100-C) er klassifisert som «god», slik det også står i vedtakets avsnitt om vurdering etter vannforskriften (3.3). Siden vedtaket er det kommet én ny undersøkelse og Vann-nett ble derfor oppdatert for denne oversendelsen. Miljøtilstand i vannforekomst Meløyvær klassifiseres fortsatt som «god», hovedsakelig basert på bunnfaunaprøver.

Konklusjon

Det er summen av konsekvensen på de enkelte økosystemkomponentene som gjør at vi vurderer at konsekvensen av det hele omsøkte tiltaket er for stor for resipienten. I tillegg til at vi vurderer resipientens bæreevne som ikke stor nok til å kunne tåle hele den planlagte organiske belastningen, ser vi dermed også risiko for at miljøtilstanden i vannforekomsten (gjennom parametere bunnfauna og makroalger) kunne forringes som følge av det omsøkte tiltaket.

2. «Virksomhetens påvirkning av sjøfugl er sannsynligvis kortvarig og ikke vesentlig» (pkt. 2.3 i klagen)

Klagen:

Det anføres at det ikke foreligger faglig grunnlag som tilsier at sannsynligheten for vesentlig skade er så stor at tiltaket vil få store negative konsekvenser for sjøfugl.

Statsforvalteren har vurdert forventet påvirkning på sjøfugl annerledes enn Akvaplan-niva i sin rapport⁹ og klager stiller spørsmål rundt det og mener at de kan ikke se at det hefter seg feil eller mangler ved Akvaplan-niva's vurderinger. Klager mener at Statsforvalteren i sin vurdering av forventet påvirkning på fugl har lagt til grunn et lite sannsynlig worst-case-scenario.

Klager mener videre at det ut fra vitenskapelige kriterier eller erfaringskunnskap må foreligge en reell mulighet for at en alvorlig eller irreversibel miljøskade vil oppstå for at føre-var prinsippet skal komme til anvendelse.

Det påpekes også i klagen at vi har endret standpunkt uten begrunnelse, fra vurderingen i forbindelse med behandlingen av reguleringsplanen for Verholmen, uten at det har kommet noen vesentlig ny kunnskap.

⁹ Gigante Salmon – Landanlegg på Verholmen, Konsekvensutredning for sjøfugl og strandsone. Akvaplan-niva rapport 60119, 19.10.2018.



Klager anfører at vår vurdering om at tilpasning av båtruter ikke kan anses som avbøtende tiltak er i strid med våre tidligere vurderinger (i reguleringsplansaken) og med en rapport fra NINA¹⁰.

Statsforvalteren:

Våre vurderinger i vedtaket av 15.03.24 er gitt på grunnlag av føre-var-hensynet for å skjerme et økosystem fra betydelig negativ påvirkning.

Vurderinger av mulig påvirkning på sjøfugl ved omsøkt etablering og drift som er gjort i de to rapportene fra Akvaplan-niva AS^{5,11} er etter vår vurdering noe mangelfull.

Mulig påvirkning gjennom beiteområder

Vurderingen i disse rapportene legger til grunn at det ikke slippes ut større partikulært materiale og at derfor utslippet hovedsakelig består av løste næringssalter. Det ble videre vurdert at eutrofiering av omkringliggende vannmasser gjennom løste næringssalter var lite sannsynlig basert på at området er relativt åpent med et antatt komplekst strømbilde. Utover dette er mulig påvirkning på beiteområder til sjøfugl ikke vurdert i rapportene.

For det første ser vi at mulig påvirkning gjennom partikler i vannsøylen, som indirekte kan påvirke makroalger gjennom redusert lystilgang, ikke er vurdert. For det andre er mulig påvirkning gjennom løste næringssalter undervurdert. Vi er enige at risiko for eutrofiering, definert som kraftig overgjødning som resulterer blant annet i oksygenfrie bunnområder, er lav. Det er likevel risiko for at høye konsentrasjoner av næringsstoffer fører til høyere algevekst, både mikro- og makroalger, og at spesielt sistnevnte kan påvirke makroalgebestander (gjennom påvekst av opportunistiske arter). Dette kan igjen endre områdets kvalitet som beiteområde for sjøfugl.

Mulig påvirkning gjennom støy og forstyrrelser

Støy og forstyrrelser er vurdert i begge rapportene^{5,7}, under både anleggs- og driftsfasen. Det konkluderes med⁷ at flere sjøfugl-arter «vil sannsynligvis trekke unna nærområdet rundt Verholmen under en anleggsperiode», i en driftsfase «antar vi at fuglene vil trekke tilbake til området og bruke det som før en utbygging, slik som vi ser at disse artene bruker områdene utenfor nordnorske kystbyer».

Etter vår vurdering er konklusjonene knyttet til støy og forstyrrelser i begge rapporten usikre fordi de ikke støttes av studier eller erfaringsbasert kunnskap.

Vi kan ikke se at notatet fra Akvaplan-niva (vedlagt klagen) tilfører kunnskap som endrer dette. En befaring på vårparten gir ikke tilstrekkelig innsikt i områdets bruk gjennom året, eller ny innsikt i øyværets betydning som funksjonsområde for sjøfugl, spesielt med tanke på at 25. april er svært tidlig i hekkeperioden. Allikevel viser befaringen at influensområdet har tilstedeværelse av flere trua sjøfuglarter så tidlig som på telletidspunktet. Det er også av vår oppfatning at NINAs kartleggingsmetodikk¹² ikke er blitt fulgt ved noen av tellingene utført i området.

De aller fleste sjøfuglarter er i dag på den norske rødlisten, og mange av dem er vurdert til kategori sterkt truet (EN) eller kritisk truet (CR), eller vil bli vurdert til dette ved neste rødliste. Årsaken til denne vurderingen er en betydelig nedgang i populasjonsstørrelser for de respektive artene. Dette

¹⁰ Follestad, A (2015) Effekter av forstyrrelser på fugl og pattedyr fra akvakulturanlegg i sjø - en litteraturstudie. - NINA Rapport 1199. 44 s.

¹¹ Sjøfugl ved Verholmen – befaring i vintermåned og drøfting av bruk gjennom ulike årstider, Akvaplan-niva rapport APN-61796, 04.03.2020.

¹² <https://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/rapport/2011/716.pdf>



er en gjenganger for de aller fleste sjøfugl. Nedgangen er sammensatt og kan trolig forklares av mangel på næring, effekter knyttet til klimaendringer, press fra rovdyr, samt tap av areal grunnet menneskelig aktivitet. Antakelsen om at sjøfuglene vil kunne komme tilbake etter at et irreversibelt inngrep har funnet sted, er noe løst fundert.

Det er i klagen argumentert for at det må foreligge en reell mulighet for alvorlig eller irreversibel skade på sjøfugl, og vist til forarbeidenes merknader til § 9. Argumentasjonen, inkludert sitatet fra forarbeidene, er imidlertid knyttet til annet punktum i § 9. Annet punktum gjelder at mangel på kunnskap ikke skal brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak, og det er ikke dette det er snakk om her.

Vår bruk av føre-var-prinsippet er knyttet til første punktum, der det skal tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Det er etter vår oppfatning utvilsomt at det mangler tilstrekkelig kunnskap når det gjelder effekten av påvirkning på sjøfugl, både i anleggsfasen og driftsfasen. Klima- og miljødepartementets veileder til naturmangfoldloven kapittel II (pkt. 8.2.1) sier følgende om hvordan virkninger av tiltak eller inngrep på natur skal vurderes:

Når det gjelder virkninger av tiltak eller inngrep på natur, stiller dette seg noe annerledes. Her må virkningene som oftest vurderes på bakgrunn av generell økologisk kunnskap, faglig forankrede antakelser og/eller observasjoner eller erfaringer fra lignende steder/situasjoner. Man kan ikke kreve at det foreligger konkrete funn som underbygger usikkerheten. Hvis generell økologisk kunnskap, faglige forankrede antakelser og/eller lignende erfaringer tilsier at det er usikkerhet om virkningene av inngrepet på natur, kan føre-var-prinsippet dermed få anvendelse.

Vår vurdering er knyttet opp til å unngå mulig vesentlig skade på sårbare sjøfuglbestander. Det er i Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 103 lagt opp til at begrepet «vesentlig skade» skal forstås i tråd med kriteriet «alvorlig eller irreversibel skade» i annet punktum, selv om det siste rent språklig er en strengere formulering, se Inge Lorange Backers kommentarutgave til naturmangfoldloven (Universitetsforlaget, 2010).

Det er i forarbeidene også sagt en del om tolkingen av ordet «alvorlig» og hva som er «alvorlig og irreversibel» skade på naturmangfoldet:

- «Ordet «alvorlig» må tolkes slik at en skade som påføres truet natur, raskere vil bli betegnet som alvorlig enn den samme skaden på annen natur. I tillegg kan en skade på natur som er truet fra før fort være irreversibel.»
- «Hva som er «alvorlig eller irreversibel» skade på naturmangfoldet må også leses i lys av de bevaringsmålene som er stilt opp i §§ 4 og 5: Er det tale om en skade som ikke i særlig grad påvirker muligheten til å nå disse målene, vil det neppe være tale om en alvorlig eller irreversibel skade i lovens forstand.»
- «Det må foretas en helhetsvurdering av omfanget av den potensielle skaden sett i forhold til den aktuelle virksomheten og risikoen for at skaden virkelig inntreffer. Den aktuelle lovs formålsbestemmelse og andre retningslinjer for skjønnsutøvelsen må tas med i en slik helhetsvurdering.»

Vi viser til vedtaket av 15.03.2024 og til det som er sagt under pkt. 8.2.2 i veilederen til naturmangfoldloven kap. II.

Av de 54 sjøfuglartene som lever i norske kyst- og havområder, er hele 32 av dem oppført på den norske rødlista fra 2021. 24 av de 32 artene på rødlista regnes som truet¹³. Data fra

¹³ <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/hav-og-kyst/sjofugl/>



fugleobservasjoner indikerer at det her aktuelle sundet og det videre influensområdet er viktige beite- og leveområder for flere rødlistede arter, inkludert én sterkt truet art og flere sårbare og nær truede arter. Dersom området verdi som beiteområde reduseres, mener vi det er snakk om alvorlig skade som kan påvirke forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5. For at sjøfugl på lang sikt skal forekomme i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder, må sjøfuglenes økologiske funksjonsområder ivaretas. Forurensningsloven skal i henhold til formålsbestemmelsen i § 1 bl.a. sikre at forurensninger ikke skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Førre-varvurderingen er for øvrig ikke bare knyttet opp til sjøfugl, men også marine naturverdier.

Når det gjelder anførselen om at vi har endret standpunkt uten begrunnelse og at våre vurderinger om mulig påvirkning på sjøfugl fremstår som uforutsigbar, må dette ses i sammenheng med rollen vi har hatt i saken og etter hvilket lovverk sakene var behandlet. I reguleringsplansaken er det kommunen som er planmyndighet. Vi har tatt stilling til planforslaget og påpekt problemstillinger. Selv om vi har frafalt innsigelsen, er det kommunen som har vedtatt reguleringsplanen – og tiltakshaver kan da senere søke om tillatelse etter blant annet forurensningsloven. Ved søknad om tillatelse må forurensningsmyndigheten gjøre en selvstendig faglig vurdering av om det på bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget som foreligger er forsvarlig å tillate slik virksomhet på lokaliteten eller ikke. Det vil bero på en konkret vurdering av virksomhetens art, omfang og påvirkning på miljøet. Forurensningsmyndigheten vurderer saken opp mot forurensningsloven, naturmangfoldloven og vannforskriften. Selv om reguleringsplan samt bestemmelser er vedtatt etter plan- og bygningsloven, kan en søknad om tillatelse etter forurensningsloven avslås dersom det er forurensningsgrunner som taler for det¹⁴.

Påvirkning på sjøfugl ble allerede tidlig identifisert som én mulig problemstilling i reguleringsplanen, men det er flere andre aspekter som belyses og vurderes ved søknad om tillatelse etter forurensningsloven. Vår vurdering som forurensningsmyndighet ble derfor at etablering av lokalitet Verholmen som omsøkt og dens forventede påvirkning på miljøet ikke var forsvarlig, selv om bestemmelsene i reguleringsplanen i en viss grad avbøter på en del av den forventete påvirkningen.

Tilpasning av båtruter kan generelt bidra med å begrense de negative effektene av transport til og fra anlegget⁶. Vår vurdering at tilpasning av båtruter i gjeldende sak på Verholmen likevel ikke kunne regnes som avbøtende tiltak var begrunnet i at anlegget ligger midt i en skjærgård og den største delen av tiltaks- og påvirkningsområdet i dag er villmarksprega natur. Tilpasning av båtruter vil derfor bare flytte «støyprobatikken» innenfor et svært verdifullt område.

3. «Betydningen av andre omsøkte lokaliteter» (pkt. 2.4 i klagen)

Klagen:

Klager mener at Statsforvalteren ikke kan ikke avslå en søknad med den begrunnelse at det også er omsøkt andre tiltak i området, og at det må foretas en prioritering av søknadene.

Statsforvalteren:

Det er i vedtaket nevnt at det foreligger søknader om flere lokaliteter i Bolgværet, men vi har på ingen måte lagt vekt på dette forholdet ved behandlingen av denne søknaden. Søknaden på Verholmen ble behandlet som første av disse ettersom den ble oversendt til behandling før de andre søknadene.

¹⁴ Wang (2015) Forurensningsloven med kommentarer, Gyldendal Norsk Forlag AS, ISBN 978-82-05-45973-1, side 81.



4. «Avbøtende tiltak» (pkt. 2.5 i klagen)

Klagen:

Klager tilbyr å gjennomføre et tilpasset overvåkningsprogram forut for, under og etter etablering av anlegget. De påpeker også at tillatelsen kunne skaleres, slik at ikke hele omsøkte produksjonsvolum tillatelse ved etablering, men kun dersom overvåkingsprogrammet viser akseptabel påvirkning. Klager viser til vedtaket fra Mattilsynet for en slik tilnærming.

Statsforvalteren:

Det er i tillatelsen som er gitt nå, gitt reduserte produksjonsrammer i forhold til det som var omsøkt, og stilt vilkår om kartlegging og overvåking av bestander rundt Verholmen.

5. «Samlet vurdering» (pkt. 2.6 i klagen)

Klagen:

Klager mener Statsforvalteren i den helhetlige vurderingen har lagt for lite vekt på de mange positive effektene etablering av anlegget vil ha, f.eks. liten/ingen lakselus, vesentlig lavere utslipp enn et sjøbasert anlegg og bidraget til kunnskap av denne formen for oppdrett.

Det anføres videre at det er lagt for lite vekt på avbøtende tiltak og miljøovervåking for å redusere den allerede lave sannsynligheten for uakseptable forurensningsmessige konsekvenser.

For nærsamfunnet vil etablering av anlegget også ha stor betydning, noe som også er gjenspeilet i Bolga grendeutvalgs selvstendige klage.

Statsforvalteren:

Det er i forurensningsloven § 11 femte ledd fastsatt at det skal *legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre* ved avgjørelse om tillatelse skal gis.

En slik vurdering er gjort i dette brevets pkt. 3.1 og 3.2. Vi har gjort en utvidet vurdering av samfunnsnyttene ved tiltaket etter anførselene i klager fra Bolga grendeutvalg og tiltakshaver.

Klagegrunner i klage 2 (fra Bolga grendeutvalg)

1. «Fremtiden av øysamfunnet på Bolga er avhengig av investeringer/arbeidsplasser fra FFI/GH»

Klagen:

Bolga grendeutvalg skriver at FFI/GH har sørget for arbeidsplasser, boliger, tilflytting av småbarnsfamilier og nytt liv på Bolga. Klager anser FFI/GH sine investeringer på Bolga som helt nødvendig for å opprettholde og å gi vekst på samfunnet på Bolga.

De skriver videre at uten disse investeringer vil også all annen aktivitet og investering forsvinne og øysamfunnet vil dø ut.



De ettersendte også en underskriftskampanje til støtte for anlegget på Verholmen.

Statsforvalteren:

En vurdering av dette er gjort i dette brevets pkt. 3.1 og 3.2. Vi har gjort en utvidet vurdering av samfunnsnyttene ved tiltaket etter innspill i klagen fra Bolga grendeutvalg og søker.

Med hilsen

Monica Andreassen Iveland
ass. statsforvalter

Tilde Nygård
seksjonsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- 1 Tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven for Fish Farm International AS ved lokalitet Verholmen

Kopi til:

NORDLAND FYLKESKOMMUNE	Postboks 1485 Fylkeshuset	8048	BODØ
MELØY KOMMUNE	Gammelveien 5	8150	ØRNES

Mottakerliste:

FISH FARM INTERNATIONAL AS	Sjøgata 21	8006	BODØ
BOLGA GRENDEUTVALG	c/o Jorunn Asheim Sagstad Øverveien 81	8158	BOLGA