



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Kommunal- og moderniseringsministeren

Statsforvalteren i Troms og Finnmark
Postboks 700
9815 VADSØ

Deres ref

Vår ref

18/4745-11

Dato

15. februar 2021

Innsigelse til kommuneplanens arealdel for Lebesby kommune 2019-2035

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner fire nye områder for akvakultur i Lebesby kommune. Departementet har lagt vekt på at det vil bli utarbeidet reguleringsplan for områdene. For å sikre at reguleringsplanen avklarer nærmere den geografiske avgrensingen av de nye områdene for akvakultur med hensyn til sjøsamiske interesser, er det gitt en bestemmelse om dette. Departementet tilrår at arbeidet med reguleringsplanen samordnes med utredningene av miljøvirkninger som skjer i behandlingen av lokalitetsavklaringer etter akvakulturloven.

Bakgrunn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til brev av 18. juni 2020 fra Fylkesmannen i Troms og Finnmark (nå Statsforvalteren i Troms og Finnmark). Saken er sendt til departementet for avgjørelse etter plan- og bygningsloven § 11-16, andre ledd, på grunn av innsigelser fra Sametinget til fire nye områder for akvakultur. Dette gjelder VA F1 Kartøya, VA F2 Henriksholman, VA F6 Torskefjorden-Slåttvika og VA F10 Kifjordneset. Innsigelsene er begrunnet i hensynet til naturgrunnet for sjøsamisk kultur, herunder sjølaksefiske.

Sametingets innsigelse framgår i brev av 4. juni 2019.

Sametinget viser til at sjøsamisk fiske har vern i folkeretten og konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), artikkel 27. Hensikten med denne bestemmelsen er å verne om at tiltak, alene eller samlet med andre tiltak i området, ikke går ut over muligheten til å utøve urfolks tradisjonelle næring og kultur. Artikkel 27 etablerer et vern for tradisjonelt sjøsamisk fiske, slik at nye arealinngrep ikke skal medføre en nekting eller vesentlig krenking av

utøvelsen av fiske. Sametinget viser til at vernet knytter seg til «området fiskerne benytter seg av og om de fortsatt kan utøve sitt kyst- og fjordfiske som de nå gjør.» Videre fremholdes det at sjølaksefiske er en tradisjonell sjøsamisk næring og kulturbærer. Konsekvensutredningen påpeker at sjølaksefisket i Lebesby er stort også i regional sammenheng. Sametinget arbeider aktivt for å ivareta muligheten for å videreføre sjølaksefiske i sjøsamiske samfunn. I tillegg til arealbeslag, kan også andre utfordringer som rømning, lakselusspredning til villfisk og avfallsspredning, oppstå som følge av oppdrettsvirksomhet. Sametinget mener at slik planen er utformet, vil de fire nye foreslåtte akvakulturområdene kunne påvirke naturgrunnet for samisk kultur negativt.

Lebesby kommune godkjente kommuneplanens arealdel 2. september 2019. Områdene med innsigelse ble ikke gitt rettsvirkning. Kommunen viser til at akvakultur er en viktig næring i kommunen. I tillegg til sysselsetting, har virksomheten ringvirkninger til andre næringer og samfunnet for øvrig. All næringsaktivitet medfører arealbeslag, og selv om sjølaksefiske er viktig å ta hensyn til, er det sjølaksefiskeplasser langs hele kystlinjen. Kommunen har forståelse for Sametingets bekymring for sjølaksefisket, og at stadig strengere rammevilkår og reguleringer setter tradisjonelt sjølaksefiske under press. Samtidig vil verken sjølaksefisket, eller tradisjonelt kystfiske i Laksefjorden, hindres som følge av de fire nye akvakulturområdene. Kommunen viser også til at de nye områdene som er avsatt til akvakultur i kommuneplanen, dekker et stort areal, og at det er mulig å tilpasse hensyn til fiskeinteresser i reguleringsplaner.

Mekling i saken ble avholdt 31. januar 2020 uten at det ble oppnådd enighet.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark anbefaler ved oversendelse av saken at planen godkjennes, og at innsigelsene fra Sametinget ikke tas til følge. Fylkesmannen viser til at det er stilt krav om reguleringsplan, og at prosessen kan brukes for å komme frem til avbøtende tiltak knyttet til videreføring av sjøsamisk bruk og den samiske kulturen for øvrig i området. Fylkesmannen legger også til grunn at Lebesby kommune viderefører kartlegging av naturgrunnet for sjøsamisk bruk i sine sjøarealer, og i dialog med Sametinget legger opp til en arealforvaltning som ivaretar hensynet til sjøsamisk bruk.

Møte i saken ble gjennomført digitalt 18. september 2020 med representanter fra Lebesby kommune, Sametinget, Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Sametinget sendte 29. september 2020 ny uttalelse i saken. Det vises der til at Sametingets innsigelsesmyndighet ikke er knyttet til nasjonale eller vesentlige regionale interesser, men til saker som kan være av vesentlig betydning for samisk kultur og næringsutøvelse, jf. § 5-4, tredje ledd, i plan- og bygningsloven. Innsigelsen er ikke kun knyttet opp mot utøvelse av fiske som sjøsamisk næring, men også utøvelse av sjøsamisk kultur. I alle områdene som Sametinget har reist innsigelse til, er bruken mangfoldig. De fire helt nye områdene for akvakultur, vil etter Sametingets vurdering kunne gå utover muligheten til å utøve sjølaksefiske og fiske til matauke på tradisjonelle fiskeplasser. I tillegg vil de nye A-områdene

medføre ulemper for yrkesfiske etter torsk, hyse og kongekrabbe, og være plassert i regionalt viktige gytefelt for torsk.

Sametinget har i sin uttalelse redegjort for interesser knyttet til hvert område. VA F1 ligger på vestsiden av Laksefjorden ved Kartøya, og er plassert slik at bruk av eksisterende låssettingsplass vil være vanskelig, og at 6 lakseplasser og område for kongekrabbefiske vil bli berørt. I tillegg har lokale brukere av området, herunder Veidnes bygdelag, Godvika velforening, Finnmark sjølaksefiskeforening samt privatpersoner med tilhørighet i området, gjennom en underskriftskampanje gitt uttrykk for aktiv bruk av området til fiske for matauke og sjølaksefiske. VA F2 ligger på vestsiden av Laksefjorden ved Henriksholman, og vil også være til hinder for bruk av låssettingsplass. To lakseplasser vil bli gå tapt, og i tillegg vil fiskeområdene for kongekrabbe bli berørt. VA F6 ligger lenger innover i Torskefjord, og er et område som benyttes til fiske etter kongekrabbe. Området vil også ligge i utkant av fiskefelt for torsk og hyse. I tillegg blir 3 lakseplasser berørt. Fjorden er også regionalt viktig gytefelt for torsk. Ifølge konsekvensutredningen brukes området for fiske til matauke. VA F10 ved Kifjordneset vil komme i konflikt med fiskeplasser for torsk og hyse, samt kongekrabbe. I tillegg vil en rekke lakseplasser bli påvirket. Området er i tillegg registrert som regionalt viktig gytefelt for torsk. Fiskarlag Nord og Kjøllefjord fiskarlag, samt flere privatpersoner, har motsatt seg tiltaket med hensyn til fiske i området.

Det følger av tolkningspraksis fra FNs menneskerettskomité og norsk forvaltningspraksis, at vurderingen om et tiltak er en nektelse eller vesentlig krenkelse, vil bero på en samlet vurdering av inngrepets omfang, proporsjonalitet, avbøtende tiltak og utredningsgrunnlaget. Om deltakelsen i beslutningsprosessen ikke har vært tilstrekkelig, kan det medføre brudd med artikkel 27. Sametinget har ønsket at det gjennomføres konsultasjoner før Kommunal- og moderniseringsdepartementet fatter endelig avgjørelse i saken.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) tilrår i sin uttalelse av 21. desember 2020 at innsigelsene fra Sametinget ikke tas til følge. Dersom innsigelsen tas til følge, vil det innebære at det ikke kan legges til rette for næringsvirksomhet som utgjør et helt nødvendig inntektsgrunnlag i kommunen. Det vil derfor kunne ha store konsekvenser for kommuneøkonomien, dersom det kommunale vedtaket overprøves i denne saken. NFD anerkjenner at samiske interesser står i en særstilling, og at dette har hjemmel blant annet i SP Artikkel 27, havressursloven § 7 g, plan- og bygningsloven § 3-1 og deltakerloven § 21 fjerde ledd. NFD viser til at innsigelser må ha et tilstrekkelig faglig grunnlag, og mener at Sametingets innsigelse ikke er godt nok begrunnet, da den er for generell. Kravet til dokumentasjon for innsigelser har betydning for enkeltsaksbehandlingen, men kan også få mer generelle konsekvenser for hva som kreves av dokumentasjon i tilsvarende innsigelsessaker. NFD viser til Fiskeridirektoratets vurdering av at det i dette tilfellet er mulighet for sameksistens og gjensidig tilpasning mellom utøvelse av akvakultur og lokalt fiske, inkludert sjøsamisk kulturutøvelse.

NFD fraråder at det stilles krav om reguleringsplan ved lokalitetsklareringer og endringer av eksisterende akvakulturanlegg. NFD viser til at sektorlovgivningen også stiller omfattende

krav til oppdrettsvirksomhet. Kommuneplanen har en bestemmelse om at det skal gjennomføres strømmålinger i ett år og utarbeides spredningsmodeller i forkant av reguleringsplanen. NFD mener at disse bestemmelsene griper inn i utredningskrav knyttet til sektorlovverket. Det vises til at Fiskeridirektoratet ba om at bestemmelsen om strømmålinger i ett år ikke ble vedtatt, men at dette ikke ble etterkommet. Fiskeridirektoratet mener også at Sametinget går inn på Fiskeridirektoratets ansvarsområde i sin argumentasjon hva gjelder andre fiskeriinteresser og yrkesfiske. Fiskeridirektoratet har ikke hatt innsigelser mot noen av de foreslåtte akvakulturområdene av hensyn til fiskeri, men har kommet med merknader.

NFD viser til Fiskeridirektoratets ønske om at det bør opprettes dialog med Sametinget for å få kartlagt spesielt viktige arealer i sjø med sjøsamiske verdier. Kartfesting av slike verdier vil kunne gi mer forutsigbarhet. Slik kartfesting vil ikke begrense muligheten til å fremme andre spesielle og lokale forhold i plansaker, men vil kunne gi et utgangspunkt for dialog. Det vil også gjøre det lettere for planmyndigheten å få vurdert og fremmet slike verdier i planprosessene. NFD er enig i at samiske interesser i sjø bør kartlegges bedre, og ønsker å tilrettelegge for et samarbeid om dette dersom det er mulig.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering

Etter plan- og bygningsloven § 5-4 andre ledd kan berørt statlig og regionalt organ fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Kommunal- og moderniseringsdepartementet avgjør om innsigelsen skal tas til følge, jf. § 11-16 andre ledd, og kan i den forbindelse gjøre de endringer i kommuneplanens arealdel som finnes påkrevd.

I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt i 2019, står det at *"fylkeskommunene og kommunene avsetter tilstrekkelig areal til ønsket vekst i oppdretts- og havbruksnæringen gjennom oppdaterte planer, som også ivaretar miljøhensyn og andre samfunnsinteresser"*. Videre forventes det at kommunene legger vekt på å bevare naturgrunnet for samisk kultur og næringsutvikling. Det er også presisert i kapitlet om fiskeri og havbruk, at de samiske interessene skal ivaretas i planlegging av sjøsamiske områder.

Som ledd i oppfølgingen av melding til Stortinget 2014-2015 om forutsigbar og bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, ble kysten delt inn i tretten produksjonsområder. På bakgrunn av omfang av lakselus i områdene bestemmer regjeringen om produksjonskapasiteten kan økes (grønt lys), må reduseres (rødt lys) eller blir holdt uendret (gult lys). Lebesby kommune ligger i produksjonsområde 12 Vest-Finnmark som i 2020 har grønt lys ut fra påvirkningen fra lakselus. Det innebærer at den samlede produksjonen av laksefisk kan økes i dette området.

Det er nødvendig at sjøsamene sikres formell og reell innflytelse over forvaltningen av de marine ressursene i saker som har konsekvenser for deres rett til fiske. De to menneskerettighetskonvensjonene som særlig har betydning for samenes rettigheter, er FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og ILOs konvensjon nr. 169 om urfolk og

stammefolk i selvstendige stater («ILO nr. 169»). Begge konvensjonene har bestemmelser som er ment å verne sjøsamisk kultur, herunder retten til naturressurser. Sjøsamenes levevei gjennom fiske er beskyttet av SP artikkel 27. Det er ikke bare tradisjonelle utnyttelsesformer som beskyttes, bestemmelsen tillater også tilpasning til moderne utnyttelsesmetoder. Det må foretas reelle konsultasjoner med den berørte befolkningsgruppen, og utredninger av de inngrep som skal foretas, er en forutsetning for å gjennomføre meningsfulle konsultasjoner. For å sikre at samiske interesser blir ivaretatt i planer etter plan- og bygningsloven, er Sametinget gitt innsigelsesmyndighet i saker som kan være av vesentlig betydning for samisk kultur og næringsutøvelse.

En sentral utfordring ved revisjon av kommuneplanens arealdel har vært hvordan håndtere arealer for akvakultur. I tidligere kommuneplan fra 2008 var det avsatt 21 områder til akvakultur. I den nye planen er ti områder tatt ut, og fire nye lagt til. Dette medfører at den reelle økningen av areal avsatt til akvakultur er på ca. 590 dekar. Tidligere plan hadde i tillegg flerbruksområder med akvakultur tilsvarende ca. 16000 dekar, der det var mulig å søke om etablering av akvakultur. I den nye kommuneplanen kan det bare søkes om etablering av akvakultur i områder avsatt til formålet akvakultur.

Det framgår av konsekvensutredningen at det potensielt kan være interessekonflikter mellom fiskeri og akvakultur på grunn av nærhet til gytefelt, fiskeplasser, låssettingsplasser og sjølakseplasser. Samtidig vises det til at kunnskapsgrunnlaget er svakt, og basert på innspill fra lokale fiskere og kartdata fra Fiskeridirektoratet. En del data, for eksempel om bruk av låssettingsplasser, er ikke oppdatert. Det er vurdert at akvakulturområdene ikke befinner seg i de mest attraktive fiskeområdene, men noen områder ligger ganske nær sjølakseplasser. Konklusjonen i konsekvensutredningen er at konsekvensen for fiske samlet sett vurderes som liten negativ til ingen.

Det er stilt krav om detaljregulering før tillatelse til tiltak kan gis, til tre av områdene det er innsigelser til. Dette gjelder VA F1 Kartøya, VA F2 Henriksholman og VA F10 Kifjordneset. Videre er det gitt bestemmelser om at det før etablering skal framlegges dokumentasjon på anleggets miljøpåvirkning gjennom året. Det skal utføres strømmålinger gjennom et helt år, og utarbeides spredningsmodeller for nye lokaliteter. Denne bestemmelsen gjelder også for akvakulturområder uten krav om reguleringsplan. For akvakulturområdene Kartøya og Henriksholman, er det gitt rekkefølgebestemmelse om at områdene ikke kan tas i bruk før Klima- og Sjørøyeprosjektet til NTNU er avsluttet. Etter planen skal dette avsluttes i 2022.

Lebesby kommune har i planprosessen vektlagt å kartlegge ulike interesser og ha en god dialog, blant annet med folkemøter. Det synes etter departementets vurdering likevel som om planprosessen og gjennomførte utredninger ikke i tilstrekkelig grad har klart å påvise konsekvenser for og ta hensyn til sjøsamisk fiske og kultur. Til tross for at det har vært gjennomført folkemøter og egne dialogmøter med Sametinget, har Sametinget opprettholdt sin innsigelse, og blant annet vist til at det er konkrete interesser som verken er kartfestet eller hensyntatt i planarbeidet. Sametinget mener at slik planen er utformet, vil de fire nye foreslåtte akvakulturområdene kunne påvirke naturgrunnlaget for samisk kultur negativt.

Samtidig mener departementet det må legges vekt på at etablering av akvakultur vil ha positive ringvirkninger for lokalsamfunnet, og at kommunen har gode og uutnyttede arealer til akvakultur. Laksefjorden har stor utstrekning, og de aktuelle arealene vil ikke beslaglegge mer enn ca. 2 % av fjordarealet. Fylkesmannen har ikke fremmet innsigelse verken av hensyn til vill laksefisk eller miljøtilstanden i fjorden. Fiskeridirektoratet har heller ikke fremmet innsigelse av hensyn til fiskeriinteressene, selv om direktoratet har hatt merknader til flere områder og frarådet avsetning av område VA F10 Kifjordneset til akvakultur.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har etter en samlet vurdering kommet fram til at de fire nye områdene for akvakultur kan godkjennes. Departementet har lagt avgjørende vekt på at det er stilt krav om reguleringsplan. For å sikre at hensyn til sjøsamiske interesser følges opp og avklares i reguleringsplanen, gjør departementet en tilføyelse i kommuneplanbestemmelsene om at bruken av arealene til lokalt fiske og kulturgrunnlaget for sjøsamisk fiske kartlegges og vurderes i reguleringsplanen, og at den detaljerte kunnskapen gir grunnlag for å avgrense områdene nærmere. Departementet vurderer at også område VA F6 må omfattes av krav om reguleringsplan, for å sikre en god prosess med avgrensning av området for akvakultur i forhold til sjøsamiske interesser. Departementet anbefaler at reguleringsplanen er overordnet og har fokus på arealavklaringer, og at prosessen samordnes med de mer detaljerte utredningene av miljøvirkninger som skjer i behandlingen av lokalitetsavklaringer etter akvakulturloven.

For å redusere ulempene for lokalt kystfiske, mener departementet at strømmålinger bør legges til grunn for avgrensning av akvakulturområdene. Videre bør det i driftsfasen legges vekt på å overvåke miljøtilstanden og virkningen for fiske. Dette tilrås løst i dialog med kommunen, lokale fiskere og oppdrettsselskapene.

Nærings- og fiskeridepartementet har i sin uttalelse vist til at Fiskeridirektoratet har påpekt behovet for å utvikle en metodikk for kartlegging av sjøsamiske fiskeriinteresser og kultur. Departementet støtter at Fiskeridirektoratet setter i gang et slikt arbeid, og at erfaringer fra videre arbeid med denne saken og liknende saker danner grunnlag for dette.

Naturmangfoldloven

Det framgår av sakens dokumenter at kunnskapsgrunnlaget er hentet fra offentlige databaser, høringsuttalelser og lokalkunnskap. For naturmangfold vurderes kunnskapsgrunnlaget som svært varierende. Det foreligger registreringer av arter i eksempelvis Naturbase og i Artsdatabankens kartdatabaser, med det er lite data i mange områder. For fremtidige akvakulturområder er det krav om dokumentasjon på anleggets miljøpåvirkning gjennom året i form av strømundersøkelser og spredningsmodellering. Dette vurderes å bidra til et bedre beslutningsgrunnlag for mer detaljerte vurderinger. Behov for tiltak for å hindre eller begrense eventuelle skader på naturmiljøet, må vurderes nærmere i reguleringsplan og på tiltaksnivå.

Vedtak

I medhold av plan- og bygningsloven § 11-16 andre ledd godkjenner Kommunal og moderniseringsdepartementet Lebesby kommuneplan datert 2. juni 2019, med følgende endring:

For å sikre at hensyn til sjøsamisk fiske og kulturøvelse følges opp og avklares i reguleringsplanen, gjøres det en tilføyelse i kommuneplanbestemmelsene 5 e) For områdene VA F1, VA F2, VA F6 og VA F10 skal bruken av arealene til lokalt fiske og kulturgrunnlaget for sjøsamisk fiske kartlegges og vurderes i reguleringsplanen. Den detaljerte kunnskapen om bruken av arealene, skal gi grunnlag for å avgrense områdene nærmere.

Det stilles plankrav til akvakulturområde VA F6.

Departementet ber om at kommunen endrer planen i tråd med vedtaket. For kunngjøring av planen gjelder plan- og bygningsloven § 11-15 andre ledd.

Med hilsen



Nikolai Astrup

Kopi

Fiskeridirektoratet
Lebesby kommune
Nærings- og fiskeridepartementet
Sametinget
Troms og Finnmark fylkeskommune