



KONGELIG RESOLUSJON

Klima- og miljødepartementet
Statsråd: Vidar Helgesen

Ref.nr.:
Saksnr.: 12/3335
Dato: 1. september 2017

Endringer i forskrift om vern av Froan landskapsvernområde

1 Forslag

Klima- og miljødepartementet tilrår med dette å endre og utvide grensene for Froan landskapsvernområde, Frøya kommune i Sør-Trøndelag fylke slik at de to eksisterende oppdrettslokalitetene ved henholdsvis Sørøyflesa og Hallarøy V blir liggende utenfor verneområdet. Landskapsvernområdet reduseres med til sammen ca. 0,3 km².

Fordi Froan landskapsvernområde har status som Ramsarområde, dvs. at det er våtmarksområder av internasjonal betydning, skal en eventuell reduksjon av arealet kompenseres med nytt areal, jf. punkt 1.4. Klima- og miljødepartementet tilrår derfor i tillegg å utvide landskapsvernområdet med ca. 4,4 km² ved Halten.

1.1 Hjemmelsgrunnlag og mål med endringene

Hjemmelsgrunnlag

Endring av vernegrensen og vern av nye arealer skjer med hjemmel i naturmangfoldloven § 34, jf. § 36, § 62 og § 77.

Mål med endringene

Oppdrettskonsernet SalMar ASA (heretter SalMar) har siden 1998 fått jevnlig fornyede tidsbegrensede dispensasjoner fra verneforskriften til lakseoppdrettsanlegg på de to lokalitetene Sørøyflesa og Hallarøy V innenfor landskapsvernområdet. Verneforskriften anses ikke å gi hjemmel for dispensasjon til permanent oppdrettsvirksomhet. Ved å endre grensen for landskapsvernområdet vil oppdrettsvirksomheten kunne videreføres på permanent basis på de to oppdrettslokalitetene.

Ved lokaliteten Sørøyflesa vil arealet som blir liggende utenfor landskapsvernområdet tilsvare arealet det drives oppdrett på i dag, pluss en sone på 50 meter rundt eksisterende merder og fôrflåter. Dette vil hindre at installasjonene krysser over grensen til verneområdet som følge av avdrift fra fortøyningene. Ved lokaliteten Hallarøy V vil området som blir liggende utenfor landskapsvernområdet bli ca. 0,1 km² større enn området det drives oppdrett på i dag, og dermed gi noe rom for fornying og modernisering av metoder og utstyr.

Forslaget om å utvide landskapsvernområdet med ca. 4,4 km² ved Halten bidrar til å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser etter Ramsarkonvensjonen, jf. punkt 1.4.

Etablering av landskapsvernområde ved Halten vil også bidra til å oppfylle de nasjonale målene for naturmangfold som Stortinget sluttet seg til gjennom behandlingen av Meld. St. 14 (2015-2016) Natur for livet, særlig målet om at ingen arter og naturtyper skal utryddes som følge av menneskelig aktivitet, og utviklingen for truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres, og målet om at et representativt utvalg av norsk natur skal bevares for kommende generasjoner.

1.2 Verneverdier, påvirkningsfaktorer og effekter av forslaget

Kunnskapsgrunnlaget om naturmangfoldet i verneforslaget bygger på kunnskap fra tidligere verneplanarbeid, NINA-rapport 202 "Kartlegging og overvåking av sjøfugl og sjøpattedyr i Froan – Sluttrapport", forvaltningsplanen for verneområdene i Froan, forvaltningsmyndighetens erfaringer med forvaltningen av verneområdene, Havforskningsinstituttets risikovurdering for norsk fiskeoppdrett fra 2014 og kunnskap som har kommet fram gjennom høringen.

Verneverdier

Formålet med vernet 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", jf. formålsbestemmelsen i verneforskriften kapittel II.

Verneområdene i Froan er viktige både som hekke-, myte- og overvintringsområde for en rekke arter sjøfugl. Grunnlaget er bl.a. øygruppas isolerte beliggenhet med omkringliggende næringsrike gruntvannsområder, og at det ikke er mink i området. Nærmere 50 fuglearter hekker i til dels meget store antall, bl.a. har Froan landets største hekkebestand av storskarv. Froan har også meget stor betydning for mytende (fjærfjellende) andefugl, og er ellers en meget viktig rasteplass for fugler på vår- og høsttrekket. Over 175 ulike fuglearter er registrert i området.

I Froan finnes også et rikt marint arts mangfold. Her finnes store skjellsandforekomster, tareskoger og kamskjellforekomster. Området er videre et kjerneområde for sel. Trolig er omtrent halvparten av den forplantningsdyktige norske havertbestanden samlet i Froan. Det er kasteplasser for både steinkobbe og havert innenfor verneområdene. Flere hvalarter er registrert i området. Også oter er vanlig.

Landskapet i Froan er egenartet og preget av nakent berg, fattig lyngheier, lyngmyrer og grasmyrer.

Landskapet ved Halten er noe mindre skjermet enn områdene lengre sørvest i Froan. Øyene her har mindre vegetasjon og kystlyngheien er ikke så utpreget. Som Froan for øvrig, er også Halten et viktig funksjonsområde for fugl, både som hekke-, myte- og overvintringsområde. Det er også registreringer av oter som er kategorisert som sårbar på den norske rødlisten fra 2015.

Halten ligger værhardt og ubeskyttet til. Landarealet som foreslås vernet som landskapsvernområde består av en tett gruppe mindre øyer, holmer og skjær rundt det avfolkede fiskeværet Halten. Øyene i Halten er lave – høyeste punkt innenfor det foreslåtte landskapsvernområdet er 15 meter. Vegetasjonen på øyene er sparsom, og øyene preges i stor grad av nakent berg.

Påvirkningsfaktorer

De mest aktuelle påvirkningsfaktorene på verneverdiene i det foreslåtte landskapsvernområdet vil være inngrep eller annen virksomhet som vil kunne endre landskapets karakter vesentlig, det vil særlig si oppføring av bygninger og anlegg. I tillegg kommer forstyrrelse av fugle- og dyrelivet, for eksempel ferdsel nær hekkeplasser.

Virkninger av grenseendring av det eksisterende landskapsvernområdet

Den umiddelbare virkningen av grenseendringen er at områdene som blir liggende utenfor verneområdet ikke lenger reguleres av verneforskriften i medhold av naturmangfoldloven, og derfor kan benyttes til permanent oppdrettsvirksomhet, forutsatt nødvendige tillatelser etter akvakulturloven mv.

Siden det allerede drives oppdrett på arealene i dag, vil grenseendringen i utgangspunktet ikke medføre endringer for verneverdiene i de omkringliggende verneområdene.

Forslaget om å ta ut et noe større areal enn det drives oppdrett på i dag, kan gi rom for en viss utvidelse av oppdrettsvirksomheten. Utvidet oppdrettsareal vil kunne gi økte utslipp og forurensninger og økt aktivitet rundt anlegget. Det vil imidlertid være snakk om gradsforskjeller fra dagens tilstand. En viss økning i den allerede eksisterende aktiviteten ved anlegget vil neppe medføre at det visuelle inntrykket av lokaliteten vil bli vesentlig endret eller ellers innebære noen forskjell av betydning for verneverdiene i de omkringliggende verneområdene, jf. pkt. 7 og 8.

Virkninger av forslaget om å utvide landskapsvernområdet med ca. 4,4 km² ved Halten

Forslaget innebærer at verneforskriften som gjelder for det eksisterende landskapsvernområdet vil bli gjort gjeldende for det utvidete området. Det blir dermed forbud mot inngrep eller annen virksomhet som kan endre landskapets karakter vesentlig. Den viktigste virkningen vil dermed være at oppføring av nye bygninger og nyetablering av andre anlegg, i utgangspunktet vil være forbudt i sjøområdene og på øyene som omfattes av det nye verneforslaget. Det vil videre være forbudt med større uttak eller utfylling av masse. Etablering av oppdrettsanlegg kan vurderes konkret etter søknad, jf. omtale i pkt. 8.

Klima- og miljødepartementet mener vernet med stor grad av sannsynlighet vil føre til en positiv utvikling for artene og naturtypene i området, jf. naturmangfoldloven §§ 4 og 5. Kunnskapsgrunnlaget anses godt når det gjelder naturforholdene i Froan, og departementet mener kunnskapsgrunnlaget i saken er tilstrekkelig ut fra sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven § 8. Kunnskapen om effekten av oppdrett er imidlertid noe usikker, jf. Havforskningsinstituttets risikovurdering for norsk fiskeoppdrett fra 2014. Førre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 er derfor tillagt betydning i beregningen av

influensområde og størrelsen på erstatningsareal, se nærmere om dette under pkt. 1.4 om Ramsarkonvensjonen.

Prinsippene i naturmangfoldloven § 11 om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver og § 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder, kommer ikke til anvendelse da forslaget ikke omhandler slike tiltak som bestemmelsene sikter til. Derimot vil prinsippene være viktige i behandlingen av enkeltsaker etter verneforskriften.

For nærmere beskrivelse av verneverdier, påvirkningsfaktorer og effekter av verneforslaget, jf. naturmangfoldloven kapittel II, vises det til høringsforslaget, tilrådingen fra Miljødirektoratet samt direktoratets vurdering 1. desember 2016 av bl.a. spørsmålet om utvidet verneareal.

1.3 Andre interesser

I de to områdene som foreslås tatt ut av eksisterende landskapsvernområde, drives det i dag fiskeoppdrett.

Øyene som er inkludert i verneforslaget ved Halten er uten bebyggelse og tekniske inngrep, med unntak av en fyrlykt på Kvitingen. I det foreslåtte verneområdet drives noe fiske. I tillegg er det noe båttrafikk med ulike andre formål. Bruken av Halten i dag er overveiende knyttet til turisme og feriehus. Det har de siste årene kun vært fast rutebåtanløp på Halten i sommermånedene.

Verneforslaget inkluderer ikke selve fiskeværet og øyene rundt havna og vil ikke påvirke turistvirksomheten der.

Vernet vil ikke være til hinder for ferdsel på land eller sjø eller for fiske eller annen utnyttelse av marine ressurser. Likedan vil vedlikehold av eksisterende fyrlykt på Kvitingen kunne foretas uhindret av verneforskriften.

Departementet er ikke kjent med annen planlagt virksomhet i området.

1.3.1 Eventuell drift av framtidige funn av forekomster av mineralske ressurser

Regjeringen er opptatt av å legge til rette for fremtidig vekst i mineralnæringen. Området som forslås vernet, kan inneholde mineralforekomster som kan gi grunnlag for fremtidig verdiskaping og næringsutvikling. Vern av det foreslåtte området utelukker ikke muligheten for eventuell utnyttelse av funn av betydelige mineralressurser dersom slik virksomhet kan skje på en miljømessig forsvarlig måte.

Dersom ny kunnskap i framtiden viser at det fins viktige forekomster av mineralske ressurser i verneområdet, må eventuell utdrift av disse forekomstene vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle ut fra den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 48. Denne lyder: "Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig."

1.4 Ramsarkonvensjonen og vurderingen av erstatningsareal

Froan naturreservat og Froan landskapsvernområde ble 19. mars 1996 oppført på listen over våtmarker av internasjonal betydning under Ramsarkonvensjonen. For områder på listen over våtmarker av internasjonal betydning under Ramsarkonvensjonen, angir konvensjonens artikkel 3 nr. 1 at:

"De Kontraherende Parter skal utforme og iverksette sin planleggingsvirksomhet slik at det fremmer bevaringen av våtmarksområdene som er inkludert i listen og så langt som mulig en fornuftig utnyttelse (wise use) av våtmarksområder innen deres territorium."

"Wise use"» er definert i anbefaling 3.3:

"The wise use of wetlands is their sustainable utilization for the benefit of humankind in a way compatible with the maintenance of natural properties of the ecosystem".

Konvensjonens artikkel 4 nr. 2 angir at innskrenkninger i grensene av et våtmarksområde inkludert på lista skal kompenseres:

"Når en Kontraherende Part på grunn av presserende nasjonale interesser fjerner eller begrenser våtmarksområder inkludert i listen bør den så langt som mulig kompensere ethvert tap av våtmarksressurser, og spesielt bør vedkommende Part skape nye naturreservater for vannfugl og verne en tilstrekkelig del av de opprinnelige tilholdssteder, enten i det samme område eller annetsteds".

Resolusjon XI.9 punkt 3.40 angir nærmere retningslinjer for erstatningsareal. Det fremgår her blant annet at det skal tas hensyn til følgende momenter:

- Erstatningsarealet bør være av samme eller bedre kvalitet som våtmarksareal
- Erstatningsarealet bør minimum være av samme størrelse som arealet som tas ut av verneområdet
- Erstatningsarealet bør ligge nærmest mulig det arealet som tas ut.

Det fremkommer videre at man ved vurderingen skal ta hensyn til arealmessig omfang, økosystemkomponenter og funksjonen til våtmarken.

2 Saksbehandling

2.1 Bakgrunn

Froan naturreservat og landskapsvernområde med tilhørende dyrelivsfredning ble opprettet ved kongelig resolusjon 14. desember 1979 med hjemmel i naturvernloven av 1970, jf. forskrift 14. desember 1979 nr. 1 om vern for Froan naturreservat og landskapsvernområde med tilhørende dyrelivsfredning, innenfor Frøøyene, Frøya kommune, Sør-Trøndelag.

Fra 1998 har oppdrettskonsernet SalMar hatt lakesoppdrettsanlegg på to lokaliteter innenfor landskapsvernområdet. Driften har vært basert på tidsbegrensede dispensasjoner fra vernebestemmelsene. Den første dispensasjonen ble gitt for å 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 Innst. S. nr. 168 (1999-2000) ble virksomheten til SalMar AS i Froan spesielt omtalt. Dels åpnet komiteen generelt for å kombinere vern av et sjøareal med bruk av samme areal i havbruksvirksomhet, forutsatt at aktiviteten ikke strider mot verneformålet. Et komiteflertall uttalte at "ett av områdene som i fremtiden kan bli åpnet for havbruksvirksomhet etter de nye retningslinjene, er landskapsvernområdet i Froan i Frøya kommune". Dels ønsket komiteflertallet at Regjeringen skulle sette i gang et vitenskapelig prosjekt i Froan om konsekvensene for natur og miljø av slik næringsvirksomhet i verneområder.

SalMar søkte i 2000 om tillatelse til videre oppdrettsvirksomhet, bl.a. under henvisning til Stortingets behandling av St. meld. nr. 43 (1998-1999) Vern og bruk i kystsona og til kontakt med bl.a. Havforskningsinstituttet om et forskningsprogram. Fylkesmannen ga dispensasjon bl.a. på vilkår om at SalMar skulle finansiere forskningsprosjektet. Ved behandling av klage over tillatelsen fant departementet at den foreslåtte forskningsaktiviteten hadde et omfang som ville kreve endring av verneforskriften. I påvente av eventuell forskriftsendring ble det gitt ny midlertidig dispensasjon til oppdrett fram til 1. oktober 2003. Deretter ble det gitt gjentatte midlertidige tillatelser i påvente av nye undersøkelser og prosess om endring av verneforskriften

I 2009 søkte SalMar om permanent dispensasjon for oppdrettsvirksomhet. Ved Miljøverndepartementets vedtak av 28. september 2012 ble søknaden om permanent dispensasjon endelig avslått under henvisning til at oppdrettsanleggene var i strid med verneformålet, og at grunnvilkårene for dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 dermed ikke forelå. Departementet besluttet samtidig å starte en grenseendringsprosess, slik at de to oppdrettslokalitetene blir liggende utenfor verneområdet og at oppdrettsvirksomheten dermed kan videreføres. Departementet ga også SalMar en ny midlertidig dispensasjon "innenfor de samme rammer for oppdrett som tidligere dispensasjoner gitt av departementet", inntil spørsmålet om grenseendring er endelig avklart.

Departementet ba deretter i brev av 1. oktober 2012 Direktoratet for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet) å starte en grenseendringsprosess i samsvar med saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven og forvaltningsloven. I brevet ble det gitt vilkår om at områdene som forutsettes tatt ut av verneområdet, skal være av tilsvarende størrelse som det areal som benyttes til oppdrettsformål. Det ble videre understreket at verneområdets status etter Ramsarkonvensjonen innebærer at det skal foretas en utvidelse av verneområdet for å kompensere tapet av vernet areal. En slik utvidelse skal følge de retningslinjer som er gitt under Ramsarkonvensjonen.

2.2 Saksgang

Miljødirektoratet ba Fylkesmannen i Sør-Trøndelag om å foreslå aktuelle områder for utvidelse av Ramsarområdet. Etter kontakt med grunneiere og hytteeiere i det fraflyttede øyværet Halten helt nord i Froan, anbefalte Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 23. januar 2014 at utvidelsen skjer ved at et område på ca. 7 km² rundt Halten ble innlemmet i Froan landskapsvernområde. Øyene Husøya, Halten, Steinsøya og Rorsøya sentralt i Halten, samt havnen mellom disse øyene ble etter innspill fra grunneier holdt utenfor.

Miljødirektoratet sendte forslaget på høring 27. juni 2014 med høringsfrist 1.oktober 2014.

Miljødirektoratet oversendte sin tilråding til departementet 2. oktober 2015.

På bakgrunn av høringsuttalelsene ba departementet i brev 3. oktober 2016 direktoratet om en faglig tilleggsvurdering av konsekvenser for verneformålet dersom arealet som tas ut av verneområdet økes fra 0,2 til 0,3 km² samt av en eventuell dispensasjonsadgang for havbruksvirksomhet i Halten. Miljødirektoratet avholdt møte med SalMar i forbindelse med dette oppdraget. Direktoratet oversendte denne vurderingen til departementet 1. desember 2016.

Under sluttbehandlingen i Klima- og miljødepartementet har departementet hatt møte med SalMar ASA. Berørte departementer har hatt saken på foreleggelse.

Froan omfatter også deler av området Froan-Sularevet, som er ett av områdene i faglig tilrådning for marine verneområder fra 2004. Arbeidet med verneprosess for øvrige deler av dette området vil bli satt i gang senere. Det er fastsatt midlertidige retningslinjer for behandling av saker som kan berøre kandidatområder for marint vern.

3 Endringer under verneplanprosessen

Miljødirektoratet har etter høringen redusert den foreslåtte utvidelsen av landskapsvernområdet ved Halten fra ca. 7 km² til ca. 4,4 km².

Departementet har etter mottak av direktoratets tilråding økt størrelsen på området som foreslås tatt ut av det eksisterende landskapsvernområdet med ca. 0,1 km² til ca. 0,3 km². Departementet foreslår også at forvaltningsmyndigheten skal kunne gi tillatelse til akvakultur i utvidelsesområdet ved Halten når dette ikke strider mot verneformålet.

4 Forvaltning, økonomiske og administrative konsekvenser

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er forvaltningsmyndighet for verneområdene i Froan. Det er etablert et rådgivende utvalg. På grunn av den begrensede aktiviteten som foregår i Halten, legges til grunn at grenseendringen i liten grad vil føre til merarbeid for forvaltningsmyndigheten.

Forvaltningsplan for verneområdene i Froan ble godkjent i 2015. Det legges til grunn at forvaltningsplanens innhold i hovedsak kan videreføres, men at det kan være behov for

oppdatering av kart og beskrivelser av de forskjellige delområdene. Fylkesmannen vil ha ansvaret for en slik oppdatering. Utvidelsen av Froan landskapsvernområde medfører også at faktaarket for Ramsar-området må oppdateres. Miljødirektoratet vil gjennomføre dette arbeidet.

Økning av verneområdets omfang vil gi noe økt behov for skjøtsel og oppsyn. Kostnadene vil dekkes over kapittel 1420 post 32 innenfor eksisterende rammer og ressurser.

Endringene i forskriften vil etter departementets vurdering ikke utløse nye krav om erstatning. Eventuelle utgifter til erstatninger og gjennomføring av erstatningsprosess som følge av at forskriftsendringen skulle føre til nye økonomiske tap for noen, vil i så fall skje innenfor bevilgningene over kap. 1420 post 32.

5 Høring av endringsforslaget

I tillegg til berørte grunneiere, rettighetshavere, kommunen, fylkeskommunen, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og SalMar ASA har følgende hatt planen til uttalelse:

AVINOR AS, Biologisk institutt Universitetet i Oslo, Trondhjems Turistforening, Direktoratet for mineralforvaltning, Fiskeridirektoratet i Bergen, Fakultetet for naturvitenskap og teknologi Realfagbygget, NTNU

Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening, Forsvarsbygg,

Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådernes Landsforbund,

Havforskningsinstituttet, Kongelig Norsk Båtforbund, Kommunenes sentralforbund, Kystverket i Ålesund, Luftfartstilsynet, Natur og Ungdom, Trondheim, NHO Reiseliv, Sør-Trøndelag

Bondelag, Norges Dykkerforbund

Fiskarlaget Midt-Norge, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Sør-

Trøndelag, Norges Fjellstyresamband, Norges Geologiske Undersøkelser,

Norges handikapforbund, Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, Norges Fiskerihøgskole, Norges Kystfiskarlag,

Norges Luftsportforbund, Norges Miljøvernforbund, Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag,

Norges Orienteringsforbund, Norges Seilforbund,

Norges Skogeierforbund, Norges Surfforbund, Norges vassdrags- og energidirektorat, Norsk Biologforening, Norsk Bergindustri,

Sør-Trøndelag bonde- og Småbrukarlag, Norsk Botanisk Forening,

Trøndelagsavdelingen, Vitenskapsmuseet, Norsk Industri,

Norsk institutt for naturforskning, Norsk institutt for skog og landskap,

Norsk Orkideforening, Norsk Ornitologisk Forening, avdeling Sør-

Trøndelag, Norsk Sau og Geit, Norskog, Norsk Zoologisk Forening, NTNU, Fakultetet for naturvitenskap og Teknologi, NTNU, Ringve botaniske hage,

NTNU, Vitenskapsmuseet, Oljedirektoratet, Riksantikvaren, SABIMA,

Sjøfartsdirektoratet, Statens landbruksforvaltning, Statens Kartverk, Statkraft SF, Statnett SF, Statskog SF, Taretrålfiskernes Forening

Universitetet for miljø- og biovitenskap, Universitetet i Bergen, Universitetet i Tromsø,

Universitetets naturhistoriske museer og botanisk hage, Oslo, Vegdirektoratet, WWF – Midt-Norge, Forum for natur og friluftsliv, Trondheim, Sør-Trøndelag jordskifterett, Sør-Trøndelag Røde kors,

Telenor telecom solutions, Trondheim, Trondheimsregionens friluftsråd,
Trøndelag sjøforsvarsdistrikt, TrønderEnergi AS, 138 Luftving og Redningsselskapet.

Det kom inn tretten uttalelser.

6 Merknader til endringsforslaget

Frøya kommune synes det er positivt at det kommer en løsning for at det skal være mulig med varige oppdrettslokaliteter i Froan. Kommunen mener imidlertid utvidelsen på 7 km² i Halten er urimelig og mener arealutvidelsen bør tilsvare det arealet som tas ut av verneområdene. Frøya kommune mener videre oppdrettsvirksomhet i Froan er i tråd med Ramsarkonvensjonens anbefaling om "wise use" av våtmarksområder. Frøya kommune mener det generelt bør åpnes for oppdrett innenfor Froan landskapsvernområde. Det påpekes at dette er regelen i nye landskapsvernområder. Kommunen påpeker at det ikke foreligger noen forvaltningsplan for Froan og at dette skaper usikkerhet om hvordan verneforskriften vil praktiseres.

Sør-Trøndelag fylkeskommune er tilfreds med at SalMar får permanent tillatelse til å benytte sine lokaliteter i Froan. Fylkeskommunen aksepterer dermed også at det må foretas en utvidelse. Ut i fra hensynet til fremtidig næringsutvikling og matforsyning, mener fylkeskommunen imidlertid at en utvidelse på 7 km² er urimelig stor. Fylkeskommunen mener videre det gjennom forvaltningsplanen bør åpnes for akvakulturvirksomhet både innenfor det utvidete området og innenfor Froan landskapsvernområde for øvrig.

Miljøpartiet De Grønne uttaler at endringen kun kan godtas dersom oppdrettsanleggene etableres som lukkede anlegg.

Forsvarsbygg bemerket at området nordvest for en linje sørvestover gjennom fyret på Kvitingen ligger innenfor faresonen for skytefelt for kampflybasen på Ørland ved skyting med visse våpentyper. Faresonen er beregnet ut i fra et worst case-scenario. Forsvarsbygg mener faresonen ikke påvirker verneområdene.

Kystverket bemerket opprinnelig at det i Halten tas ut stein til moloer og kai, og ba om en avklaring på om dette var i strid med reglene for det foreslåtte landskapsvernområdet. Det er i ettertid avklart at steinuttaket skjer på øyene rundt havna i Halten hvor det ikke ble foreslått endringer i verneform.

Stiftelsen Halten Nikolai Dahls Minne – grunneieren i Halten – legger til grunn at grenseendringen ikke vil legge noen begrensning på eventuell utvikling av stiftelsens eiendommer. Med dette utgangspunktet ser stiftelsen vernet som positivt for Halten som reisemål.

Rådgivende utvalg for naturvernområdene i Froan er positivt til at erstatningsarealet for områdene som tas ut, legges til Halten. Utvalget ber imidlertid særskilt om at det ses nærmere på om metodikken for fastsetting av erstatningsareal er i samsvar med kravene etter Ramsarkonvensjonen.

Norsk Ornitologisk Forening (NOF) vil på det sterkeste understreke viktigheten av at tilstrekkelig og fullverdig erstatningsareal vernes når areal med Ramsar-status permanent omdisponeres til næringsformål. NOF anser at det forslåtte arealet har passende kvalitet og areal. Det foreslåtte erstatningsarealet innehar svært store naturverdier, og NOF mener utvidelsen burde ha blitt foretatt uavhengig av saken om erstatningsareal.

NTNU Vitenskapsmuseet er i utgangspunktet lite tilfreds med at det eksisterende verneområdet punkteres. Det stilles spørsmål ved om innskrenkningen kan begrunnes i «presserende nasjonale interesser». Gitt situasjonen som er oppstått, støtter imidlertid Vitenskapsmuseet de foreliggende grenseendringene. Det påpekes imidlertid at det er uavklart hvilke biologiske ringvirkninger oppdrettsanleggene har, men at de vil utgjøre en trussel for områder vernet som naturreservat. Vitenskapsmuseet mener derfor at deler av erstatningsarealene i det minste burde vernes som reservat.

SalMar ASA bemerker at selskapet har vanskelig for å se begrunnelsen for at områdene de benytter til oppdrettsvirksomhet grenses ut fremfor å åpne for en generell dispensasjonsadgang for oppdrett i Froan landskapsvernområde. Gitt forutsetningene i departementets brev, ber SalMar om at området som tas ut fra landskapsvernområdene utvides til 0,3 km² for å ta hensyn til nytt utstyr og nye metoder som kan være mer arealkrevende enn dagens. Området som foreslås tatt ut ved Sørburøya går inn i Froan naturreservat. SalMar mener videre forslaget til utvidelse går langt utover det som kreves som erstatningsareal etter Ramsarkonvensjonen. Det anføres at det ikke kan være grunnlag for å legge vekt på det visuelle inntrykket oppdrettsanlegget har på landskapet ved vurderinga av hvor stort areal som skal erstattes etter Ramsarkonvensjonen.

7 Miljødirektoratets vurdering og tilråkning

7.1 Direktoratets vurdering av områdene som tas ut av eksisterende verneområde og av kompensasjon etter Ramsarkonvensjonen

Konsekvensen av å øke arealet av området som tas ut fra 0,2 til 0,3 km² vil i første rekke være at SalMar kan øke arealet oppdrettsanlegget dekker ut over det som forslaget i direktoratets tilråkning 2. oktober 2015 om å ta ut 0,2 km² gir rom for. Det vil føre til økte utslipp og forurensinger, og avhengig av plassering og form, kunne endre influensområdet noe. Videre kan økt produksjon øke aktiviteten rundt anleggene. Ettersom anleggene uansett ligger i tilknytning til befolkede øyer, kan imidlertid ikke direktoratet se at en viss økning i aktiviteten vil medføre noen forskjell av betydning for verneverdiene.

Arealet som tas ut av landskapsvernområdet er et delområde oppført på Ramsar-listen. Direktoratet legger derfor til grunn at Norge etter Ramsar-konvensjonens artikkel 4 nr. 2 har en folkerettslig forpliktelse til å kompensere tapet grenseendringen innebærer. Direktoratet legger videre til grunn at Norges folkerettslige forpliktelser til å bevare områder på Ramsar-listen og kompensere for tap av slike områder i utgangspunktet gjelder uavhengig av vernebestemmelsene for Froan landskapsvernområde. Når en stat melder inn og får godkjent et Ramsar-område, må staten selv velge hvilke virkemidler som skal benyttes for å oppfylle forpliktelsen i konvensjonen.

Det er ingen automatikk i at et Ramsar-område må være et verneområde, selv om dette har vært norsk policy.

Selv om formålet med vernet av landskapsvernområdet er å ivareta landskapets art og karakter, legger direktoratet til grunn at det ved vurdering av erstatningsareal må legges avgjørende vekt på økologisk funksjon og særlig betydningen for området som habitat for vannfugler, jf. fortalen til Ramsar-konvensjonen og konvensjonens artikkel 2 nr. 2.

Miljødirektoratet registrerer at flere høringsuttalelser tar opp at det foreslåtte erstatningsarealet er for stort, uten at det fremmes konkrete, alternative forslag. Direktoratet påpeker, som også Fylkesmannen har vist til, at vurdering av økologisk funksjon for det området som disponeres til oppdrett og vurdering av influensområde er komplisert, og må baseres på skjønnsmessige vurderinger. Det viktige prinsippet er at erstatningsarealet sikrer at Ramsarområdets økologiske funksjon ivaretas og ikke endres negativt.

Direktoratet legger derfor til grunn at arealutvidelsen minst må tilsvare det areal som kan antas å få økologiske funksjoner påvirket av oppdrettsanleggene.

Direktoratet har vurdert størrelsen på erstatningsarealet med utgangspunkt i dagens beliggenhet og størrelse på anleggene. Direktoratet har tatt utgangspunkt i Havforskningsinstituttets risikovurdering for norsk fiskeoppdrett fra 2014. Det heter der at man per i dag mangler kunnskap om hvor stor buffersone man bør ha rundt anlegg for å unngå permanent skade på viktige habitater. Det fremgår imidlertid av rapporten at miljøgifter som diflubenzuron og teflubenzuron, som brukes til avlusing, er funnet i detekterbare konsentrasjoner opp til 1 000 meter fra oppdrettsanlegg. Kunnskapen om hvordan utslipp av flubenzuroner fra oppdrettsanlegg påvirker naturmiljøet er imidlertid betegnet som usikker, da en har svært liten kunnskap om effekter på krepsdyr av langtidseksposering av lave konsentrasjoner. Ut i fra føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9, legger direktoratet til grunn et influensområde i sjø på 1 000 meter fra oppdrettsanleggene. I følge direktoratet utgjør da det totale arealet av områder der våtmarksressursene kan bli kvalitativt forringet i underkant av 4,2 km². Dette utgjør dermed minimumsarealet for erstatningsområdet.

Økning av arealet som tas ut fra 0,2 til 0,3 km² gir rom for noe utvidelse og endret plassering av anlegget. Direktoratet mener at influensområdet ikke kan beregnes nøyaktig uten å kjenne en eventuell fremtidig plassering av anlegget. Direktoratet uttaler imidlertid at ut i fra omfanget av utvidelsen, er det uansett ikke snakk om veldig store forskjeller.

Det området som påvirkes av grenseendringen utgjøres av relativt beskyttede havområder med en mosaikk av sjø og øyer, grunne områder og dypere renner, lune viker og mer værutsatte sund. Utvidelsesområdet bør derfor i størst mulig grad inneha de samme komponentene.

Direktoratet legger videre til grunn at utvidelsen skal skje i umiddelbar nærhet til de eksisterende verneområdene i Froan. Selv om økologisk funksjon må være avgjørende for valget av område for utvidelsen, må kravene naturmangfoldloven §§ 35-39 setter for vern av den aktuelle kategori være oppfylt for at området skal kunne undergis vern etter norsk rett.

På bakgrunn av motforestillingene fra Frøya kommune, tilrår Miljødirektoratet at det mest eksponerte havområdet nord for Halten tas ut av utvidelsesforslaget, og foreslår at nordgrensen for utvidelsen settes som en linje nord for Halten. Arealet landskapsvernområdet foreslås utvidet med utgjør da ca. 4,4 km². Som i det opprinnelige forslaget er øyene med fritidsbebyggelse rundt havna i Halten holdt utenfor forslaget til utvidelse.

Området ble foreslått vernet som landskapsvernområde allerede i forbindelse med den opprinnelige verneprosessen og har økologisk verdi blant annet som raste-, hekke- og myteområde for sjøfugl. Området oppfyller etter Miljødirektoratets oppfatning også de øvrige av alternativene for vern i naturmangfoldloven § 36 første ledd.

Miljødirektoratet vurderer vernereglene for det eksisterende landskapsvernområdet å være innenfor rammene av det som kan vedtas for nye landskapsvernområder etter naturmangfoldloven § 36 andre ledd. Direktoratet mener det derfor ikke er behov for separate verneregler for utvidelsesområdet.

7.2 Direktoratets vurdering av eventuell akvakultur i Halten

Visuelle virkninger

Etablering av akvakultur etter dagens standarder vil innebære utplassering av merder og sannsynligvis fôrflåte, som gjerne er utformet som hus i to-tre etasjer. Det vil også være et visst behov for å lyssette anlegget. I dagens landskap med lave, til dels vegetasjonsløse øyer og åpne vannflater vil utplassering av slike installasjoner utgjøre en betydelig visuell påvirkning av landskapet innenfor det foreslåtte landskapsvernområdet. Påvirkningen forsterkes ifølge direktoratet av at området i dag er tilnærmet fritt for tekniske installasjoner.

I bestemmelser for landskapsvernområder kan det ikke åpnes for å gi tillatelser til tiltak som "vesentlig kan endre landskapets art og karakter". Dette er det såkalte "minimumsvernet" for denne vernekategorien jf. naturmangfoldloven § 36. Direktoratet legger til grunn at etablering av akvakultur i Halten vil være negativt for de visuelle landskapsverdiene, men problematiserer ikke forholdet til minimumsvernet.

Virkninger på kulturverdier

Det tidligere fiskeværer Halten er i dag preget av tradisjonelt fiske. Direktoratet legger til grunn at en overgang til oppdrettsvirksomhet vil medføre at kystlandskapet skifter karakter, jf. særmerknaden til naturmangfoldloven § 36 i Ot.prp. nr. 52 (2008-2009): "Et kystlandskap kan tenkes å skifte karakter f.eks. hvis man går over fra tradisjonelt kystfiske til oppdrettsvirksomhet, selv om de visuelle endringene ikke er store".

Virkninger på naturverdier

I følge Havforskningsinstituttets risikovurdering for norsk fiskeoppdrett 2016 gir følgende risikofaktorer påvirkning lokalt: spredning av lakselus og andre patogener, utslipp av partikulære og løse stoffer, utslipp av legemidler og fremmedstoffer, interaksjon med villfisk og risiko for

effekter ved bruk av rensefisk. Etablering av lakseoppdrett i Halten medfører risiko for slike påvirkninger. Ettersom Halten ligger eksponert for bølger antar direktoratet at de negative virkningene av utslipp av næringssalter og partikulært materiale vil kunne være mindre enn andre steder.

Etablering av oppdrettsanlegg i Halten vil kunne føre til forstyrrelser av fugl og sjøpattedyr på grunn av aktivitet i området, bl.a. i forbindelse med transport av personell og utstyr m.m. Endringen vil være særlig markert i vinterhalvåret, hvor det i dag er liten aktivitet i området. Etablering av oppdrettsanlegg vil kunne svekke områdets funksjon som hekke-, myte- og overvintringsområde for sjøfugl.

Oter og sjøpattedyr kan gjøre skade i fiskeoppdrettsanlegg, det samme kan ærfugl i blåskjeloppdrett. Dermed kan det oppstå ønske om skadefelling. Dette vil kreve dispensasjon fra dyrelivsfredningen i verneforskriften for Froan naturreservat og landskapsvernområde med tilhørende dyrelivsfredning innenfor Froøyene. Ut fra formålsbestemmelsen antar direktoratet at det er lite aktuelt å gi slik dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48.

Videre vil en naturlig transportåre til Halten gå fra Frøya og gjennom Froan landskapsvernområde og Froan naturreservat. Båttrafikk til oppdrettsanlegg i Halten vil dermed også kunne forstyrre dyrelivet i disse verneområdene. Særlig vil nordlige deler av Froan naturreservat kunne oppleve økt trafikk utenfor sommersesongen. I dette området ligger ifølge forvaltningsplanen for verneområdene kasteplassene for en betydelig del av den norske bestanden av havert (gråsel/havkobbe), som kaster i perioden september-november. I perioden havertungene ligger på skjæret er den svært sårbar for forstyrrelse. Negative virkninger her kan i noen grad kan avhjelpes gjennom vilkår om annen transportrute, men den må da i større grad gå over åpne havområder.

Miljødirektoratet oppsummerer at etablering av akvakulturanlegg i Halten vil være negativt for verneformålet både i det utvidete landskapsvernområdet i Halten og i Froan naturreservat.

Miljødirektoratet tilrår at verneforskriften pkt. III for Froan naturreservat og landskapsvernområde med dyrelivsfredning, Frøya kommune, Sør-Trøndelag endres slik at Froan landskapsvernområde dekker et areal på ca. 84 km². Direktoratet tilrår videre at verneforskriften pkt. III forenkles ved at grensebeskrivelsen tas ut av forskriftsteksten, slik at grenseangivelsen i forskriften kun består i henvisning til kart.

8 Klima- og miljødepartementets vurdering og tilrådning

Vurdering av lokalitetene som tas ut av eksisterende landskapsvernområde

Departementet viser til direktoratets vurdering og kan ikke se at en endring av arealet som tas ut av landskapsvernområdet fra 0,2 til 0,3 km² vil innebære noen forskjell av betydning for verneverdiene i verneområdene utenfor lokalitetene. For å gi rom for fornying og modernisering av metoder og utstyr, foreslår departementet derfor å ta ut av verneområdet et noe større areal enn

det drives oppdrett på i dag. Dette vil etter departementets syn gi en løsning som står seg bedre over tid. Arealøkningen skjer i all hovedsak ved lokaliteten Hallarøy.

Departementet har vurdert om erstatningsarealet i henhold til Ramsarkonvensjonen bør økes ytterligere som følge av at landskapsvernområdet reduseres med ytterligere 0,1 km².

Departementet kan imidlertid ikke se at influensområdet øker vesentlig i utstrekning ved en slik endring, og viser til direktoratets uttalelse om dette. Det foreslåtte erstatningsarealet er uansett noe større enn det Miljødirektoratet legger til grunn som minimumsareal ut fra dagens plassering av anleggene (i underkant av 4,2 km²). I tillegg er, som Miljødirektoratet påpeker i pkt. 7, vurdering av økologisk funksjon for området som disponeres til oppdrett og vurdering av influensområde komplisert og skjønnsmessig. Departementet mener på dette grunnlag at økningen fra 0,2 til 0,3 km² ikke nødvendiggjør økning i erstatningsarealet.

Akvakultur

Når det gjelder åpning for akvakulturanlegg i et utvidet landskapsvernområde, viser departementet til Stortingets behandling av St. meld nr. 43 (1998-1999) "Bruk og vern av kystsona", og merknadene knyttet til etablering av oppdrett i Froan landskapsvernområde. Ut fra Stortingets merknader og senere praksis kan man legge til grunn at oppdrettsvirksomhet eller annen akvakultur på generelt grunnlag ikke er uforenelig med minimumsvernet for landskapsvernområder. Det er åpnet for at det kan gis tillatelse til oppdrettsvirksomhet i flere nye landskapsvernområder i tiden etter behandlingen av Stortingsmeldingen. Etablering av oppdrettsanlegg vil imidlertid i enkeltsaker kunne anses å innebære en vesentlig endring, i strid med minimumsvernet i naturmangfoldloven § 36 andre ledd. Dette vil bero både på en konkret vurdering av landskapet og anleggsutformingen og plasseringen i den enkelte sak.

Regjeringen er opptatt av å legge til rette for fremtidig vekst i akvakulturnæringen. I området som foreslås vernet ved Halten, foreslår departementet at forvaltningsmyndigheten skal kunne gi tillatelse til akvakultur når dette ikke strider mot verneformålet.

I det eksisterende landskapsvernområdet vil etablering av akvakulturanlegg være forbudt som tidligere. Eventuell etablering av akvakulturvirksomhet her må vurderes ut fra den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 48. Denne lyder: "Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot verne-vedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig".

Som følge av ulike regler i de to delene av landskapsvernområdet foreslås verneområdet delt i to soner, sone A (eksisterende verneområde) og sone B (Halten). Soneinndelingen fremkommer av vernekartet.

Klima- og miljødepartementet slutter seg ellers til Miljødirektoratets vurderinger og tilrådning.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r:

Forskrift om endring i forskrift av 14. desember 1979 nr. 1 om vern for Froan naturreservat og landskapsvernområde med tilhørende dyrelivsfredning, innenfor Frøøyene, Frøya kommune, Sør-Trøndelag fastsettes i samsvar med vedlagte forslag (vedlegg 1)