



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Postboks 4710, Sluppen
7468 TRONDHEIM

Deres ref

Vår ref

Dato

15/3929-9

07.06.2016

Roan kommune - innsigelse til bestemmelse om forbud mot taretråling i kommuneplanens arealdel

Saken er oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet med fylkesmannens brev 13. november 2015 for avgjørelse etter plan- og bygningsloven § 11-16, jf. § 5-6.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner ikke kommuneplanens bestemmelse om forbud mot høsting av tare. Bestemmelsen pkt. 3.5.4 endres til en retningslinje, slik at den ikke får virkning for gjeldende forskrift om tarehøsting for Sør-Trøndelag. Departementet legger til grunn at kommunens ønske om å ivareta hensyn til naturmangfold og fiske følges opp ved senere revisjon av forskriften.

Bakgrunn for saken

Roan kommune har i forbindelse med behandling av kommuneplanens arealdel i planforslaget gitt bestemmelse som ikke tillater taretråling i områder avsatt til fiske. Kommunen har begrunnet forbudet med at det er viktig å bevare oppvekstområder for fiske, beiteområder for sjøfugl og biologisk mangfold i sjø. Forslaget er i konflikt med forskrift om høsting av tare i Sør-Trøndelag fylke, som ble fastsatt av Fiskeridirektoratet 30. september 2014 og revidert 8. april 2015.

Fiskeridirektoratet region Trøndelag har fremmet innsigelse til bestemmelsen i kommuneplanen om forbud mot taretråling i områder avsatt til fiske. Direktoratet viser til at

retten til tang og tare tilhører staten, og reguleres i havressursloven og egne forskrifter. I Sør-Trøndelag er det egen forskrift som angir når og hvor høsting av tare er tillatt.

Roan kommune vedtok i møte 25. juni 2015 kommuneplanens arealdel. Sjøområdene avsatt til fiske med tilhørende bestemmelser fikk ikke rettsvirkning på grunn av innsigelsen fra Fiskeridirektoratet. Kommunen viser til at problemstillingen knyttet til taretråling har vært nøye diskutert i forbindelse med kommuneplanprosessen. Kommunen mener at føre var-prinsippet må legges til grunn også i de områdene som er avsatt til taretråling, fordi det er usikkerhet knyttet til effekten av taretråling. Konkret viser kommunen til at fiskarlaget har gitt tilbakemelding på at taretråling har hatt negativ effekt på fiskebestanden.

Mekling ble gjennomført 11. september 2015, uten at enighet ble oppnådd.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag tilrår i sin oversendelse av saken til departementet at innsigelsen fra Fiskeridirektoratet ikke imøtekommes, under forutsetning av at kommunen har hjemmel til å legge inn bestemmelsen i kommuneplanen. Fylkesmannen skriver at kommunens deltakelse og innflytelse ikke har vært tilfredsstillende ved den siste revisjonen av forskriften, slik at samordning mellom kommunene og Fiskeridirektoratet må sikres ved neste revisjon av forskriften.

Møte og befaring ble gjennomført 15. januar 2016 med representanter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, Miljødirektoratet, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Roan og Osen kommune. Det ble gjennomført et felles møte med kommunene siden innsigelsene gjaldt samme problemstilling i begge kommunene. Høringsuttalelsene er også gitt felles for begge kommuneplaner.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har i sin uttalelse 10. februar 2016 tilrådd at innsigelsen fra Fiskeridirektoratet skal tas til følge. NFD skriver at det er forståelig at kommunene ønsker en restriktiv holdning til tarehøsting for å beskytte andre interesser, men at kommunen primært må gjøre dette i form av retningslinjer i kommuneplanen.

NFD forstår plan- og bygningsloven slik at den åpner for å gi bestemmelser for bruk og vern, men at den ikke åpner for bestemmelser som gir kommunen anledning til å forby tarehøsting, jf. pbl. § 11-11 nr. 3. Kommunen kan heller ikke med hjemmel i plan- og bygningsloven forby eller regulere annen utøvelse av fiskeriene.

NFD skriver at kompetansen til å forby tarehøsting er gitt fiskerimyndighetene i medhold av havressursloven, som er en lov som regulerer all høsting av viltlevende marine ressurser. Tarehøsting inngår i definisjonen av viltlevende marine ressurser. Levende marine ressurser, inkludert tang og tare, er statens eiendom og forvaltes etter havressursloven.

NFD skriver at dersom ikke forbudene mot tarehøsting tas ut av planforslaget, vil det bryte med gjeldende rett for forvaltning av levende marine ressurser. Dersom kommunen gis utvidede fullmakter, vil det derfor være et brudd med grunnleggende prinsipper og etablert

praksis. Sør- Trøndelag fylkeskommune og Møre og Romsdal fylkeskommune oversendte forslag til nye høstområder for sine fylker i august 2014. Forskriftene ble fastsatt av Fiskeridirektoratet og gjelder for fem år, og det er opplyst at kommunen har vært involvert i dette arbeidet.

Klima- og miljødepartementet (KLD) uttaler i brev 25. februar 2016 at de ikke tar stilling til om plan- og bygningsloven gir hjemmel til å gi en slik bestemmelse. KLD ser det som positivt at kommunen ønsker å skjerme A-forekomster (svært viktige) av en verdifull naturtype mot taretråling. Det vil generelt sett være uheldig om kommunen ikke har anledning til å bruke plan- og bygningsloven for å beskytte verdifull natur hvis kommunen har legitim begrunnelse for dette.

KLD skriver at det generelt er av betydning at Roan kommune har mulighet til å gi bestemmelser som den har gjort i sin kommuneplan, slik at verdifull natur kan bli ivaretatt. Samtidig må taretrålerne ha forutsigbare rammer. KLD forstår det slik at kommuneplanbestemmelsen som forbyr taretråling bare vil ha betydning for tråling hjemlet i fremtidige konsesjoner.

I alt er 39 større tareskogforekomster vurdert til å være av nasjonal verdi (A-verdi) i Osen og Roan kommuner, det vil si at de enkeltvis er større enn 500 000 m². Slike store forekomster er viktige for fisk, sjøfugl og annet naturmangfold knyttet til tareskogene. Tareskogene har stor verdi for naturmangfoldet og økosystemtjenester som CO₂-binding og oksygenproduksjon. Det er viktig at en stor nok del av de større tareforekomstene får vokse til modne tareskoger med påvekstager og tilhørende dyresamfunn.

KLD mener at det er for lite kunnskap i dag om konsekvensene av taretråling. Det som er kjent er at tareskogene har stor evne til selvrestituering etter forstyrrelser, som for eksempel storm eller tarehøsting. Det er derfor et stort potensiale for tarehøsting langs norskekysten. Men både ressurstilgangen, naturmangfoldet, tareskogens økologisk funksjon og sårbarheten til tareskogene varierer i tid og rom. En optimal høstingsstrategi må ta hensyn til denne variasjonen og bør baseres på dagens kunnskapsgrunnlag. Norsk Institutt for Vannforskning (NIVA) mener at dagens høsteplaner er utdaterte. De anbefaler derfor å bruke tilgjengelig kunnskap, data og modelleringsmetodikk til å planlegge høstesoner og høstefrekvens i en mer dynamisk og kunnskapsbasert forvaltning av tare som ressurs. Departementet mener at en slik tilnærming vil være til nytte for både tareindustrien og andre interesser, og vil kunne bidra til å dempe mulige interessekonflikter.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurderinger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal ta stilling til om Roan kommune kan gi bestemmelse i kommuneplanen som forbyr taretråling i nærmere angitte områder, jf. plan- og bygningsloven § 11-16.

Roan kommune har i kommuneplanens bestemmelse 3.5.4 for områder vist til fiske, angitt et forbud mot taretråling. Kommunen mener dette er nødvendig for å sikre fiskeressurser på disse arealene. Kommunens forslag til bestemmelse lyder:

"I områder vist til fiske skal tareskogen særskilt bevares for å sikre viktige yngelplasser og biologisk mangfold. Taretråling tillates ikke innenfor disse områdene."

Kommunens forslag til forbud mot taretråling er i konflikt med den vedtatte forskrift om høsting av tare for Sør-Trøndelag. Saken reiser et spørsmål om hvilken betydning forskrift om tarehøsting har for kommunal planlegging.

Plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov, og skal gjennom reglene om arealplanlegging legge premissene for hvordan alt areal skal kunne benyttes. Kommunene er her gitt en viktig oppgave, jf. plan- og bygningsloven § 1-1 og 3-2 som sier at planlegging etter loven skal bidra til å "samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver...". Samordningen skal skje ved at statlige, fylkeskommunale og kommunale instanser blir trukket inn i planarbeidet og bidrar til å sikre at de ulike sektorinteressene blir ivaretatt.

Det springende punktet i saken er om det er gitt regler om samordning og forrang mellom plan- og bygningsloven og havressursloven der kommunen har et annet syn på arealbruken enn fiskerimyndighetene. Forvaltningsansvaret for de villevende marine ressurser, herunder tare, er gitt Fiskeridirektoratet. Verken havressursloven eller forskriften har klare regler om samordning, og heller ikke plan- og bygningsloven har regler for hvilken lov som skal gis forrang ved strid mellom disse regelverk.

I flere lover er utgangspunktet at sektormyndighetene er bundet av kommunale planer når det skal gis tillatelse til oppføring av anlegg i sjø i medhold av sektorlov, jfr. akvakulturloven § 15 a) og havne- og farvannsloven § 32 andre ledd.

I forskrift av 13. juli 1995 om høsting av tang og tare framgår at ansvaret for forvaltning av tang og tare tilhører staten, altså Nærings- og fiskeridepartementet, med Fiskeridirektoratet som utøvende organ. Det legges til grunn i forskriftens § 5 at Fiskeridirektoratet, i samråd med Miljødirektoratet, kan åpne for høsting tang og tare dersom det er sannsynlig at ressursen og økosystemet i området kan tåle den belastningen høstingen innebærer.

Når verken forskriften eller havressursloven eksplisitt har bestemmelser om samordning, vil utgangspunktet være at begge lover gjelder side om side. Dersom kommunen ønsker å synliggjøre hvilket område som bør unntas fra taretråling av hensyn til naturmangfoldet og fiske, kan kommunen med hjemmel i plan- og bygningsloven vedta dette der det ikke er utarbeidet forskrift om høsting av tare. Tilsvarende har kommunen hjemmel i plan- og bygningsloven til å synliggjøre områder i planen som er stengt for taretråling.

For å unngå framtidige konflikter mellom vernehensyn og taretråling, er det viktig at de to regelverkene blir samordnet, og kommunenes planarbeid og forskriftsarbeidet blir bedre koordinert. Kommunene må gis en reell medvirkning ved revisjon og utarbeidelse av ny forskrift for taretråling. Departementet vil gi nærmere veiledning om hvordan samordningen mellom regelverkene skal følges opp i praksis i forbindelse med et prosjekt om planlegging i kystnære sjøområder, i samarbeid med Nærings- og fiskeridepartementet.

KOPI

Vedtak

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner ikke bestemmelsen pkt. 3.5.4 i kommuneplan for Roan kommune, vedtatt i kommunestyret 25. juni 2015, jf. plan- og bygningsloven § 11-16 andre ledd.

Bestemmelsen pkt. 3.5.4 endres til en ikke juridisk bindende retningslinje, slik at den ikke får virkning for gjeldende forskrift om tarehøsting.

Roan kommune gjøres kjent med departementets vedtak med kopi av dette brev.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Postboks 8013 Dep	Postboks 8013 Dep	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
	8013 Dep			
Postboks 8090 Dep	Postboks 5672	Postboks 5672	74857485	TRONDHEIM
	Sluppen	Sluppen		
	Postboks 8090 Dep	Postboks 8090 Dep	00320032	OSLO
	8090 Dep			
Osen kommune	Kommunehuset	Kommunehuset	77407740	STEINSDALEN
Osen kommune				
Roan kommune			71807180	ROAN
Roan kommune				
Sør-Trøndelag fylkeskommune	Postboks 2350	Postboks 2350	70047004	TRONDHEIM
Sør-Trøndelag fylkeskommune	Sluppen	Sluppen		
Fiskeridirektoratet	Postboks 185 Sentrum		5804	BERGEN