



SAKSBEHANDLER  
Ole Søre Eriksen  
Adam Lindhagen  
Line Bårdseng

INNVÅLGSTELEFON

TELEFAKS  
+47 22 94 04 04  
postmottak@ra.no  
www.riksantikvaren.no

VÅR REF.  
20/00284-5

DERES REF.

DERES DATO

ARK. Sakarkiv

VÅR DATO  
20.05.2020

3.1.2

Fiskeridirektoratet  
Postboks 185 Sentrum  
5804 BERGEN

**Klage på Fiskeridirektoratets vedtak, MOWI ASA - Omgjøring etter klage på vedtak om tilbaketrekking av lokalitet 39397 Rørskjæran S i Vega kommune.**

Riksantikvaren viser til Fiskeridirektoratets brev av 30.4.2020 til MOWI ASA, Nordland Fylkeskommune og Wikborg Rein Advokatfirma AS. Brevet gjelder omgjøring etter klage på vedtak om tilbaketrekking av lokalitet Rørskjæran S i Vega. Fiskeridirektoratet tar klagen til følge og omgjør Fiskeridirektoratet region Nordland sitt vedtak av 17.4.2019.

**Riksantikvaren påklager med dette Fiskeridirektoratets omgjøring etter klage på vedtak om tilbaketrekking av lokalitet 39397 Rørskjæran S i Vega kommune, og ber om oppsettende virkning i saken inntil klagen er ferdigbehandlet. Vi viser til prinsippet om utsatt iverksettelse av vedtak som følge av klage i.h.t. forvaltningsloven § 42.**

- Nye tiltak i verdensarvområdet med buffersone kan bare gjennomføres på bakgrunn av gode utredninger, der relevante tema er grundig drøftet.
- Akvakultur i Vegaøyan verdensarvområde er ikke tilfredsstillende utredet med hensyn til hvilke konsekvenser disse vil ha for verdiene området innehar.
- Internasjonal beste praksis i forvaltning av verdensarv tilsier at dersom det er usikkerhet om konsekvensen av et tiltak, vil tiltaket frem til det er konsekvensvurdert, alltid bli ansett som en potensiell trussel mot verdensarvverdiene og dermed også mot verdensarvstatusen.
- Usikkerhet og kunnskapsmangler er påvist. Rekkefølgeprinsippet sentralt for Riksantikvaren. En ny kunnskapsbasert tilleggsutredning må være på plass før konsesjonsbehandling av konkrete anlegg. Utredning må inneholde en helhetlig vurdering av om og eventuelt hvor og hvordan havbruk er forenlig med verdensarvverdiene.
- Flere stortingsmeldinger har slått fast at en rekke statlige sektorer har ansvar for å ta vare på verdensarvstedene i Norge.
- Fiskeridirektoratets vedtak bryter etter Riksantikvarens vurdering med norsk lov og regler om saksbehandling, og med internasjonale forpliktelser.
- Riksantikvaren mener at det er en feil i saksbehandlingen at Fiskeridirektoratet som sektormyndighet ikke har tatt hensyn til verdensarvverdiene, og at saken dermed ikke er tilstrekkelig opplyst. Denne feilen har vært bestemmende for vedtaket, og Riksantikvaren mener at vedtaket er ugyldig.
- Riksantikvaren ber om oppsettende virkning inntil klagen er ferdigbehandlet.

## Riksantikvarens klageadgang

Etter forvaltningsloven § 28 kan enkeltvedtak påklages av parter eller annen med rettslig klageinteresse. Riksantikvaren har rettslig klageinteresse i denne saken. Riksantikvaren har det faglige ansvaret for å følge opp gjennomføringen av verdensarvkonvensjonen i Norge. Dette inkluderer oppfølging av de norske verdensarvstedene. Vegaøyan verdensarv følges opp av Riksantikvaren i nært samarbeid med Miljødirektoratet.

Riksantikvaren har klaget på Nordland fylkeskommune sitt vedtak om midlertidig klarering av lokaliteten jf. brev av 3.7.2018. Fiskeridirektoratet ber i sitt brev av 30.4.2020 Nordland fylkeskommune gjenoppta behandlingen av klagen på dette vedtaket.

Klima- og miljødepartementet er øverste ansvarlige myndighet for oppfølging av verdensarven i Norge og har tidligere konkludert med at Riksantikvaren har klageadgang.

## Riksantikvarens innsigelse til Kystplan Helgeland Vega og tidligere klager

Vega kommune er en del av plansamarbeidet Kystplan Helgeland (KPH). Området der lokaliteten Rørskjæran befinner seg omfattes av KPH Vega. Kommunen har foreslått at det skal åpnes for akvakulturvirksomhet ved lokalitetene Hysvær og Rørskjæran. Nordland Fylkeskommune reiste innsigelse til planen 31.8.2016 etter første gang høring i en samordnet uttalelse med Fylkesmannen i Nordland. Riksantikvaren overtok plansaken som kulturminnemyndighet 9.3.2017. Riksantikvaren reiste innsigelse 9.5.2017 etter andre gangs høring. Innsigelsen ble opprettholdt 21.5.2019 etter tredje gangs høring. Fylkesmannen har også opprettholdt sine innsigelser.

Riksantikvarens innsigelse går på at:

*«De kulturhistoriske verdiene som er knyttet til verdensarvstatusen er av internasjonal og nasjonal interesse. Nye tiltak i verdensarvområdet med buffersonen kan etter Riksantikvarens syn bare gjøres på bakgrunn av gode utredninger der relevante tema er grundig drøftet.*

*Konsekvensutredningen som skal vurdere hvilke konsekvenser etablering av to akvakulturanlegg innenfor Vegaøyan verdensarvområde vil ha for de fremragende universelle verdiene som dette området innehar foreligger fortsatt ikke. Riksantikvaren opprettholder derfor innsigelse til forslaget til Kystplan Helgeland, Vega så lenge det planlegges for akvakulturanlegg innenfor verdensarvområdet.»*

Riksantikvaren har ikke tatt stilling til spørsmålet om akvakultur; det er manglende kunnskap som er hovedgrunnen til vår innsigelse. KPH Vega viser til konsekvensutredning for søknadene fra 2016 og slutter seg til disse, uten en samlet vurdering av tiltakene, virkning på verdensarvverdiene og alternativvurderinger. Foreliggende konsekvensutredning fra 2016, 1.4.8 Kulturminner og kulturmiljø og 1.4.9 Vegaøyan verdensarv og akvakultur, gir ikke grunnlag for å kunne ta stilling til etablering av akvakulturanlegg i verdensarvområdet.

Fylkesrådet i Nordland vedtok 3.7.2018 å gi Marine Harvest Norway AS (nå MOWI AS) en midlertidig tillatelse til lokalitetsklarering for en begrenset biomasse på 3120 tonn i 5 år etter akvakulturloven for lokalitet Rørskjæran S. Riksantikvaren klaget på dette vedtaket, jf. brev datert 19.7.2018. Klagen på dette vedtaket ble ikke gitt oppsettende virkning gjennom fylkesrådets vedtak 15.2.2019. Følgelig er tillatelsen gitt etter gjeldende kommuneplan for Vega, der kommunens sjøareal er uplanlagt. Dette innebærer at innsigelsene til KPH Vega og pågående arbeid med konsekvensutredninger for blant annet lokaliteten Rørskjæran S ikke er hensyntatt.

## Vegaøyan verdensarv

Vegaøyan fikk verdensarvstatus i 2004. UNESCOs verdensarvkomité uttaler i sin begrunnelse: «Vegaøyan viser hvordan generasjoner av fiskere og bønder gjennom de siste 1500 år har opprettholdt en bærekraftig levemåte i et værhardt område nær Polarsirkelen, basert på den nå unike tradisjonen med ærfugldrift. Statusen er også en hyllest til kvinners bidrag til dunprosessen.»

Kulturminneinteressene på Vegaøyan er knyttet til blant annet fiskerbondens bebyggelse, landskapet, ærfuglhus og slåtte-/beitemark, i tillegg til kunnskapen om lokale ressurser og driftsmåter som særlig er knyttet til ærfugldriften. Landskapsdimensjonen er helt sentral, der samspillet mellom mennesket og et samlet naturmiljø ytterst i havgapet over lang tid og lesbarheten i dag ligger til grunn for verdensarvstatusen.

## Sektormyndighetenes ansvar for verdensarven i Norge

Stortingsmelding 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste* fremhever sektoransvaret for verdensarven i Norge: «Verdensarvarbeidet involverer en rekke sektorer og aktører, herunder ti departement med sektoransvar.» Blant de ti departementene med sektoransvar nevnes eksplisitt det daværende Fiskeri- og kystdepartementet og det daværende Nærings- og handelsdepartementet. Sektoransvaret for verdensarv omfatter også flere fylkeskommuner, fylkesmenn og kommuner. Sektoransvaret for klima og miljø, herunder kulturmiljø, er gjentatt i Regjeringens forslag til Stortingsmelding 16 (2019-2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken*, godkjent i statsråd 17. april 2020.

Riksantikvaren mener at sektoransvaret ikke er tilstrekkelig fulgt opp gjennom Fiskeridirektoratets vedtak av 30.4.2020 og ber derfor om oppsettende virkning med utgangspunkt i det følgende.

## Forvaltning av verdensarven i Norge

Ambisjonsnivået for å gjennomføre forpliktelsene som følger av verdensarvkonvensjonen er høye. Norske verdensarvområder skal utvikles som fyrtårn for den beste praksisen innenfor natur- og kulturminneforvaltning, jf. St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*.

Innskrivingen av Vegaøyan på verdensarvlisten forutsetter at området er underlagt en langsiktig, bærekraftig forvaltning som ivaretar verdensarverdiene. UNESCO krever at verdensarvsteder sikres gjennom adekvat lovgivning.

Klima- og miljødepartementet, ved tidligere statssekretær Atle Hamar, skrev i brev til Nordland fylkeskommune 8.2.2019: «I Norge er det ikke etablert et eget regelverk spesielt for verdensarvområder. Det er forutsatt at øvrig norsk lovgivning både gir hjemmel for reguleringer av de fleste tiltak som kan påvirke verdiene, og gir adgang for den aktuelle sektormyndigheten til å vektlegge miljøhensyn i saksbehandlingen. Det innebærer at sektormyndighetene skal ivareta hensynet til verdensarv i utøvelse av myndighet iht sektorlovgivning, i dette tilfellet *akvakulturloven*.»

Brevet ble skrevet etter et møte 7.2.2019 om Rørskjæran-lokaliteten mellom Nordland fylkeskommune, daværende statssekretær Roy Angelvik i Nærings- og fiskeridepartementet og Atle Hamar.

Nasjonal politikk om at norske verdensarvområder skal være fyrtårn for beste praksis i forvaltningen av natur- og kulturarv, tilsier også at det må legges til grunn en streng tolkning av føre var-prinsippet og at kunnskap alltid skal komme før vedtak. Beste praksis nasjonalt og internasjonalt i forvaltning av verneområder er rettesnoren. Ved tiltak som kan komme i konflikt med verdensarvverdiene i eller utenfor et verdensarvområde, skal en KUVA (KonsekvensUtredning for VerdensArv) gjennomføres før tiltak tillates (jmf. §118bis i *Retningslinjer for gjennomføring av Verdensarvkonvensjonen* (2019)).

Et grunnleggende prinsipp er at hvis det er usikkerhet om virkningen av et tiltak på verdensarvverdiene, skal virkningen sees som negativ og en potensiell trussel mot verdensarvverdiene, og med det også verdensarvstatusen. Tiltaket skal ikke tillates så lenge det foreligger usikkerhet, og heller ikke hvis det blir påvist uakseptabel konflikt med verdensarvverdiene.

Dette innebærer at et strengere føre var-prinsipp gjelder i et verdensarvområde enn det som gjelder i Naturmangfoldloven (§9). Dette fremgår av §98 i *Retningslinjer for gjennomføring av Verdensarvkonvensjonen* (2019), som foreskriver at «lover og forskrifter på nasjonalt og lokalt plan skal sikre at området blir vernet mot sosiale, økonomiske og andre utviklingstrekk eller endringer som kan ha en negativ virkning på dets fremragende universelle verdi, integritet eller autentisitet. Statspartene skal også sørge for at disse lovene og forskriftene blir håndhevet fullt ut og på en effektiv måte.»

Ordet «kan» her innebærer en plikt for statsparten til å konsekvensutrede alle potensielle trusler, ikke bare de som innebærer en risiko for «alvorlig eller irreversibel skade» som i Naturmangfoldloven § 9. Dette innebærer med andre ord at det ikke er relevant om skaden anses for å være reversibel.

Riksantikvaren viser også til veileder til §10 i KU-forskriften (2017). Veilederen fastslår at «Verdensarvområder er sårbare for tiltak som kan endre områdenes karakter, og dermed føre til tap av verdensarvstatus. Forpliktelsene som følger av verdensarvstatus innebærer at terskelen skal være lav for krav om konsekvensutredning. Det er i første rekke mulige virkninger for de verdiene som lå til grunn for innskriving på verdensarvlisten som skal vurderes.»

### **Manglende utredninger**

Riksantikvaren understreker at det er påvist usikkerhet om virkninger av forslaget om akvakultur i verdensarvområdet. Videre vektlegger direktoratet at det er identifisert manglende kunnskap som må innhentes før Riksantikvaren finner det forsvarlig at det fattes vedtak knyttet til akvakulturtillatelsene.

Usikkerhet og kunnskapsmangler er påvist av både Fylkesmannen i Nordland, Miljødirektoratet, Riksantikvaren og uavhengige norske fagmiljøer. Riksantikvaren oppfatter at Vega kommune også ser dette gjennom sitt vedtak av KPH Vega 20.6.2019, der kommunen ber om at tilleggsutredningen iverksettes. Programmet for tilleggsutredningen ble fastsatt av kommunen 17.4.2020.

UNESCOs rådgivende organer, ICOMOS og IUCN, har etter en rådgivende befaringsoppdrag fra Klima- og miljødepartementet i februar 2017 i sin rapport stadfestet usikkerhet rundt virkninger, identifisert kunnskapsmangler og stilt tydelige krav til rekkefølge for videre oppfølging for å sikre at Norge ivaretar verdensarvverdiene. Kunnskap og konsekvenser skal være tilstrekkelig belyst før vedtak kan fattes. Klima- og miljødepartementet støttet

direktoratenes anbefalinger for rekkefølge og videre prosess for oppfølging av denne rapporten i brev av 10.1.2018.

Vega kommune, i samarbeid med Stiftelsen Vegaøyan verdensarv og Vega verneområdestyre, besluttet i 2017 å få utredet nærmere oppdrettsanleggs påvirkning på ærfugl og ærfugldrif. NINA svarte på oppdraget i rapport 1405 «Sammenstilling av eksisterende kunnskap om påvirkningsfaktorer og effekter på ærfugl og ærfugldrif i Vegaøyan verdensarvområde» fra 2017. Her vises det til at akvakulturanlegg gir forstyrrelser i etableringsfasen, men også under drift gjennom transport av personell, fôr og slaktemoden fisk. Også utslipp av fôr- rester, avføring, avlusningsmidler og medisiner m.m. kan ha virkninger. Rapporten identifiserer store kunnskapsmangler og behov for kunnskapsinnhenting knyttet til bl.a. akvakulturens fysiologiske effekter på ærfuglen, fuglenes næringsvalg innenfor verdensarvområdet, at det ikke er utført systematisk helårstilling av sjøfugl siden 1980-tallet og ikke gjennomført en vurdering av avbøtende tiltak.

Riksantikvaren fastholder rekkefølgeprinsippet, og vurderer at iverksetting av tiltaket før tilleggsutredningen foreligger vil være et brudd på Forvaltningsloven §17, første ledd og forpliktelsene Norge har påtatt seg for å forvalte Vegaøyan verdensarv. Riksantikvaren mener det er avgjørende at Norge håndterer denne saken på beste måte for å unngå at Vegaøyan verdensarvstatus trues, jf. Verdensarvkonvensjonen art. 11 nr. 4.

### **Bekymringsmeldinger og brev fra UNESCO**

UNESCO har mottatt en rekke bekymringsmeldinger i saken, og flere brev er sendt fra UNESCO til Norge, det siste 6.5.2020. Dette brevet tar spesifikt opp en tidligere uttalelse fra Klima- og miljødepartementet (19.5.2017):

*"[...]there will be no processing of aquaculture farms within the World Heritage property until the necessary knowledge base has been developed, in line with the most important mission report recommendations".*

UNESCO peker i brevet på Norges forpliktelser som statspart til verdensarvkonvensjonen. UNESCO vil vurdere Norges oppfølging av saken i lys av anbefalingene etter ekspertbefaringen i 2017 og legger til grunn at kunnskapsinnhenting og tilleggsutredning gjennomføres før vedtak fattes.

### **Fiskeridirektoratets vedtak om omgjøring**

Miljødirektoratet fattet vedtak om tilbakekalling av utslippstillatelsen for Rørskjæran 4.4.2019. Fiskeridirektoratet region Nordland fattet etterfølgende vedtak om tilbaketrekking av lokaliteten 17.4.2019. Klima- og miljødepartementet opphevet Miljødirektoratets vedtak den 22.4.2020. Fiskeridirektoratets omgjøring av Fiskeridirektoratet region Nordland sitt vedtak av 17.4.2019, medfører at lokaliteten 39397 Rørskjæran S ikke lenger er trukket tilbake.

Fiskeridirektoratet skriver i sitt vedtak at «Denne omgjøringen innebærer at Mowi ASA har tillatelse til akvakultur på lokaliteten 39397 Rørskjæran S[...]». Det må forstås som at Fiskeridirektoratet mener at vilkårene for tildeling av akvakultur tillatelse etter akvakulturloven § 6 på ny er oppfylt. Dette forutsetter at saken anses tilstrekkelig utredet. Riksantikvaren mener at dette ikke er tilfelle.

I henhold til norsk forvaltningsrett skal saken være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. En rekke instanser i Norge og internasjonalt har

påvist kunnskapsmangler og usikkerhet om virkninger, og det er reist spørsmål ved om foreliggende konsekvensutredning oppfyller de krav som følger av forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger.

### **Realitetsbehandling av foreliggende klager**

Fiskeridirektoratet stiller i brevet av 30.4.2020 krav om at Nordland fylkeskommune skal gjenoppta klagesaksbehandlingen knyttet til vedtaket om midlertidig lokalitetsklarerer. Riksantikvaren forutsetter at foreliggende klager realitetsbehandles.

Riksantikvaren klaget på Nordland fylkeskommunes vedtak om lokalitetsavklaring for akvakulturanlegg på Rørskjæran 3.7.2018, jf. brev av 19.07.2018. Vi anså at fylkesutvalget med dette vedtaket forskutterte den pågående prosessen rundt hvilke konsekvenser slike anlegg vil kunne medføre for det meget sårbare miljøet i Vegaøyan verdensarv. Riksantikvaren henstilte til at det omtalte vedtaket fattet av fylkesrådet i Nordland skulle oppheves.

Klagene på dette vedtaket ble ikke gitt oppsettende virkning gjennom vedtak i Nordland fylkesråd 15.2.2019. Riksantikvaren påklaget dette i brev av 7.3.2019 vedrørende oppsettende virkning av klage på Nordland fylkesråds vedtak 3.7.2018. Vi ba samtidig om at det skulle gis oppsettende virkning for vedtaket av 3.7.2018 etter akvakulturloven. Riksantikvaren opprettholder dette. Riksantikvaren påpekte videre i brevet at saksprotokollen og fremstillingen fra Fylkesrådets møte 15. februar 2019 viser at Klima- og miljødepartementets brev av 8.2.2019 ikke ble fremlagt som dokument i saken ved Fylkesrådets behandling. Riksantikvaren opprettholder sin vurdering av dette som en saksbehandlingsfeil, og vi mener at brevets innhold kunne ha påvirket vedtaket, jf. forvaltningsloven § 41.

### **Riksantikvarens vurdering og konklusjon**

Vi viser til Riksantikvarens innsigelser av 9.5.2017 og 21.5.2019 til forslaget til Kystplan Helgeland Vega samt Riksantikvarens klage på vedtaket om akvakulturtilatelse av 19.7.2018.

De kulturhistoriske verdiene som er knyttet til verdensarvstatusen er av internasjonal og nasjonal interesse. Nye tiltak i verdensarvområdet med buffersone kan etter Riksantikvarens syn og internasjonale retningslinjer for forvaltning av verdensarv bare gjennomføres på bakgrunn av gode utredninger, der relevante tema er grundig drøftet.

Forslaget til etablering av akvakulturanlegg innenfor Vegaøyan verdensarvområde er ikke tilfredsstillende utredet med hensyn til hvilke konsekvenser disse vil ha for verdiene området innehar når det gjelder kulturminner, kulturmiljøer og landskap, og for verdiene som knytter seg til dette miljøet som verdensarv, inkludert naturverdier som ligger til grunn for verdensarvverdiene.

Fiskeridirektoratets vedtak bryter etter Riksantikvarens vurdering med norsk lov og regler om saksbehandling, jf. Fvl. § 17 første ledd, og med internasjonale forpliktelser. Et klart prinsipp for internasjonal beste praksis i forvaltning av verdensarv sier at dersom det er usikkerhet om konsekvensen av et tiltak, vil tiltaket frem til det er konsekvensvurdert, alltid bli ansett som en potensiell trussel mot verdensarvverdiene og dermed også mot verdensarvstatusen. Midlertidighet og argumentasjon om at tiltaket er reversibelt vil, slik Unesco forstår og håndhever retningslinjene, ikke være en holdbar begrunnelse for å iverksette et tiltak før mulige konsekvenser er utredet, jf. også Klima- og miljødepartementets brev til Nordland fylkeskommune 8.2.2019.

Usikkerhet og kunnskapsmangler er påvist. Derfor er rekkefølgeprinsippet sentralt for Riksantikvaren. En ny kunnskapsbasert tilleggsutredning må være på plass før konsesjonsbehandling av konkrete anlegg. Ny utredning må inneholde en helhetlig vurdering av om og eventuelt hvor og hvordan havbruk er forenlig med verdensarvverdiene.

Selv om den aktuelle lokaliseringstillatelsen er begrenset både i tid og tillatt biomasse, vil tiltaket likevel kunne medføre alvorlige negative effekter på de verdensarvverdier som forutsettes ivaretatt. Dette må svares ut gjennom tilleggsutredningen, og vi mener det er uforsvarlig å tillate lokalisering av virksomhet som potensielt kan ha negativ innvirkning på verdensarvverdiene før denne foreligger.

Riksantikvaren mener at det er en feil i saksbehandlingen at Fiskeridirektoratet som sektormyndighet med ansvar for verdensarv i sitt vedtak ikke har tatt hensyn til verdensarvverdiene, og at saken dermed ikke er tilstrekkelig opplyst, jf. Fvl. § 17. Da denne feilen uten tvil har vært bestemmende for vedtaket, jf. Fvl. § 41, mener Riksantikvaren at vedtaket er ugyldig.

Vennlig hilsen

Hanna Geiran  
riksantikvar

**Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift**

Vedlegg:

Kopi til: Klima- og miljødepartementet, Postboks 8013 Dep, 0030 OSLO/ Nærings- og fiskeridepartementet, Postboks 8090 Dep, 0032 OSLO/ Nordland fylkeskommune, Fylkeshuset, 8048 Bodø/ Fylkesmannen i Nordland, Postboks 1405, 8002 Bodø/ Miljødirektoratet, Postboks 5672 Sluppen, 7485 TRONDHEIM/ Vega kommune, Røyrveien 10, 8980 VEGA