

Naturvernforbundet
Nordhordland
v/Jan Nordø
jnordo@broadpark.no

Meland kommune
Sendes kun elektronisk til; postmottak@meland.kommune.no

Austrheim 18.01.2016

Klage på vedtak om dispensasjon frå plankravet for utfylling i sjø på Flatøy gbnr. 1/57 og 1/284 i Meland kommune

Naturvernforbundet Nordhordland (NVN) viser til Utval for drift og utvikling sitt vedtak i møte den 17.12.2015, der det vart gjeve mellombels dispensasjon frå plankravet i føresegn til kommuneplanen sin arealdel for utfylling i sjø på Flatøy, gnr. 1, bnr. 57 og 284 (sak 98/2015). I e-post frå Tore Johan Erstad i Meland kommune av 12.januar 2016 er klagefristen på vedtaket sett til 19. januar 2016. NVN vil med dette klage på det aktuelle vedtaket.

Bakgrunn

Utfyllinga i sjø på Flatøy som Meland kommune har gitt dispensasjon frå plankravet til er, dersom den blir realisert, av dei største utfyllingane i sjø i Nordhordland nokon sinne. Fyllinga i Flatøyosen mellom Gudmundsholmen og Frank Mohn vil omfatte 18 daa på overflata og 25 daa på sjøbotnen. Utfyllinga vil vere ei av dei største av sitt slag i Meland og den tredje- største i Nordhordland etter Mongstad og Sløvåg. Naturvernforbundet frykter at tiltaket vil ha store negative konsekvensar for dei viktige verdiane i området, knytt til friluftsliv, landskap og naturmangfald i sjø.

Naturvernforbundet var sentral i motstanden mot eit rammeløyve for tiltaket som vart gitt i 2004. I 2004 etablerte Frank Mohn seg med ny fabrikk på Hjertås i Meland i staden for å bygge ut i Flatøyosen. 10-år seinare i januar 2014 klagde Naturvernforbundet og advokatfirmaet Harris på vegne av naboar på eit rammeløyve for ei utfylling sjø i same område. Fylkesmannen i Hordaland omgjorde vedtaket til Meland kommune i mai 2015 og gav klagarane medhald. Kommunen tok deretter opp saka med Kommunal- og moderniseringsdepartement. I brev av 1. oktober 2015 konkluderte departementet at det ikkje var grunnlag for å gjere om fylkesmannen sitt vedtak. Eit heilt sentralt moment i klagen til NVN frå 2014 var at tiltaket er i strid med gjeldande reguleringsplan, og at det må til ei reguleringsendring med konsekvensutgreiing, samt at den ikkje var godt nok handsama etter naturmangfaldlova.

Vilkåra for å handsame utfyllinga som dispensasjonsak er ikkje tilstades

Naturvernforbundet vil innleiingsvis minne om føremålet med plan- og bygningslova (§1): «Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løysningar, og konsekvensar for miljø og samfunn skal beskrives».

Naturvernforbundet er forundra over at Meland kommune på ny ikkje har vald å gjennomføre ein planprosess i tråd med bestemmelsane i plan- og bygningslova som eit tiltak av den karakter den planlagte utfyllinga krev. Tiltaket er omstridt og det er godt dokumentert at det har negative konsekvensar for biologisk mangfald, landskap og friluftsliv. Å gje ein dispensasjon frå plankravet og så stille vilkår om reguleringsplan er etter Naturvernforbundet i strid med føremålet og intensjonane med plan- og bygningslova.

Fylkesmannen i Hordaland skriv i sin uttale til dispensasjon til sjø den 18.11.2015 følgjande:
«Det hadde utan vore tvil best for både tiltakshavar, naboar og samfunnet om arealføremålet på staden blei endra i reguleringsplan eller at det blir utarbeidd ny reguleringsplan for området i samsvar med kommuneplanen sin arealdel. Det ville ivaretatt omsyna til samfunn og miljø på ein betre måte en ein dispensasjon kan gjere. Det ville også ha gitt den beste prosessen for medverknad, der også klageprosessen hadde blitt tatt i samband med reguleringsplanen, og hadde sikra tiltakshavar eit varig resultat av arealdisponeringa. Den samla handsaminga hadde blitt betre, og slutthandsaminga kunne ha gitt raskare og sikrere resultat tiltakshavar. Fylkesmannen i Hordaland finn grunn til å gjere merksam på at kommunen har vald ein framgangsmåte i saka som har vore tidkrevjande og usikker. Vi kan ikkje sjå at det ville ha tatt lengre tid for tiltakshavar å få utarbeidd ein reguleringsplan eller ei endring av planen for området, parallelt med slutføring av arealdelen til kommuneplanen. Det ville også ha gitt eit sikrere resultat for tiltakshavar.»

Naturvernforbundet støttar vurderingane til fylkesmannen og meiner dei støtter opp om eit krav om at utfyllinga burde blitt handsama som ein ordinær planprosess og ikkje som dispensasjonssak.

Meland kommune finn støtte i å handsama utfyllinga som dispensasjonssak i brevet frå Kommunal- og moderniseringsdepartement (KMD) av 1. oktober 2015. KMD skriv mellom anna følgjande: *«Det er vist til at en snarlig tillatelse til utfylling er av avgjørende betydning for at FRAMO Flatøy skal kunne fortsette sin produksjon i Meland kommune. En tillatelse vil imidlertid være i strid med plankravet som følger av punkt 1.2 i bestemmelse til ny kommuneplan. Tillatelse som ønsket kan derfor kun gis dersom det er hjemmel til å dispensere fra plankravet.»* *«Vi viser også til de sterke samfunnsmessige hensyn som kan tale for en rask avklaring av tilgang på mer areal for å sikre arbeidsplassene ved FRAMO Flatøy. Kommunen kan vurdere om det, samtidig med en eventuell tillatelse, bør stilles krav om at tiltaket følges opp med ny reguleringsplan.»*

Bakgrunn for påstandane om at det er ei klar og reell moglegheit for at FRAMO Flatøy ikkje lenger skal kunne halde fram sin produksjon i Meland kommune kjem fram i brevet frå kommunen til KMD av 02.07.2015: *«Arealutviklinga som kommunen sitt rammeløyve legg til rette for er av avgjerande betydning for at FRAMO Flatøy skal kunne halde fram med sin produksjon i Meland kommune. Dersom Fylkesmannen sitt vedtak blir ståande er det ei klar og reell moglegheit for at bedrifta vil måtte flytte si verksemd frå kommunen, og truleg til utlandet, grunna eit allereie presserande behov for meir areal.»*

Vi kan ikkje sjå at det er dokumentert frå tiltakshavar FRAMO Flatøy at det er trong for meir areal til verksemda sine aktivitetar no på kort sikt. Vi er gjort merksam på at verksemda ikkje har vald å nytte seg av eit løyve til å fylle ut eit mindre areal i sjø på 1450 m². I ei tid der aktiviteten i leverandørindustrien til olje- og gassektoren som FRAMO Flatøy er ein del avtar så krev Naturvernforbundet at det må dokumenterast og sannsynleggjerast mykje betre at verksemda har trong for meir areal på Flatøy på kort sikt. Hastemomentet var eit heilt sentralt premiss når KMD argumenterte for rask avklaring av tilgang på meir areal gjennom ei dispensasjonssak. Dette er vidare eit premiss i vedtaket til Meland kommune som etter Naturvernforbundet si vurdering ikkje er tilstades. Når det gjeld vilkåra for å gi dispensasjon etter pbl. § 19-2 så står det i lovteksten: *«fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering»*. Slik vi vurderer saka så er dei positive sidene med ein dispensasjon ikkje tilstrekkeleg dokumentert.

Vi finn og grunn til bemerke at KMD ikkje vurderte om vilkåra for dispensasjon var tilstades, men avgrensa seg til å uttale at dei kunne vere tilstades.

Saka er ikkje så god opplyst som mogleg

I følge forvaltningslova §17 skal forvaltningsorganet "påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes". Etter Naturvernforbundet si vurdering har ikkje Meland kommune oppfylt dette kriteriet i si handsaming av denne saka.

Dersom tiltaket hadde vore del av ein reguleringsplan ville det etter Naturvernforbundet si vurdering vore krav til konsekvensutgreiing (KU) av reguleringsplanen. I samband med rullering av kommuneplanen sin arealdel er det gjennomført ei overordna konsekvensutgreiing av tiltaket. Denne utgreiinga er etter Naturvernforbundet si meinig ikkje eigna til å vurdere alle sider ved tiltaket som ein prosess etter KU-bestemmelsane er. Konsekvensutgreiinga av tiltaket som blei utført i samband med kommuneplanens arealdel er ikkje med i grunnlaget til Multiconsult og Meland kommune i saka. Denne utgreiinga er og av nyare dato (12.03.2015) enn utgreiingane som tiltakshavar fekk gjennomført i samband med prosessen med rammeløyvet. Under vurdering av forslaget står det følgjande i konsekvensutgreiinga i kommuneplanens arealdel:

«Grunna omsyn til landskap, friluftsliv og tilgjenge før allmenta åt sjø rår adm. til at nordre del av utfyllinga, i reguleringsplanen settes av til offentleg friområde med moglegheiter for fiske, båtliv mm. Endringar i strømningsstilhøve og konsekvensar for forureining og naturmangfald må vurderast ved regulering. Endringar i trafikkmønster og kollektivknutepunkt Flatøy må vurderast.»

Naturvernforbundet stiller spørsmål med kvifor denne utgreiinga ikkje er referert til i saka, men at det berre er tiltakshavar sine utgreiingar som er teke opp. Det at nordre del av utfyllinga skal setjast av til offentleg friområde er ikkje teke med i vurderingane eller i grunnlaget til saka på tross av at dette er vist på arealplankartet til kommuneplanen sin arealdel. Utgreiinga til Meland kommune slår og fast at endringar i strømningsstilhøve og konsekvensar for forureining og naturmangfald må vurderast ved regulering. Naturvernforbundet er samd med kommunen at dette bør vurderast nærare i ei reguleringsplanprosess. Dette er ytterligare med på å svekke grunnlaget for dispensasjonssaka og støtte opp under at utfyllinga må handsamast som ein ordinær planprosess.

Meland kommune viser til ein rapport frå Rådgivende biologer når tilhøvet til forurensa sediment blir vurdert i saksgrunnlaget. Det står mellom anna i sakspapira: *«Det var lågt innhald av miljøgifter i sedimentet i Flatøyosen»*. I konsekvensutgreiinga til Meland kommune av tiltaket i samband med kommuneplanens arealdel står det følgjande under forklaring, kunnskapsgrunnlag: *«Prøver av bunn sediment viser sterk forureining. Ved ei utviding av næringsverksemd her må ein gjere tiltak for å minske utslipp.»* Tiltak for å redusere utslipp er ikkje eit stort tema i saksgrunnlaget til kommunen. Dette er beslutningsrelevant saman med at det skapar ein usikkerhet om det reelle forurensningsnivået i Flatøyosen. I denne samanheng kan det nemnast at i kartlegginga av vassførekomstar i samband med vassdirektivet er Flatøyosen kartlagt med moderat økologisk tilstand. For å nå miljømåla i § 4 i vassforskrifta om minst god økologisk tilstand, må det gjerast tiltak i Flatøyosen. Den aktuelle utbygginga vil endre straumtilhøva og kan føre til auka risiko for at miljømåla i vassforskrifta ikkje vert nådd. Naturvernforbundet slår fast at tilhøva til å nå måla i vassdirektivet ikkje er vurdert i saka.

Tilleggsmoment som taler for planendring med konsekvensutgreiing er at tiltaket ligg nær område som er viktige for biologisk mangfald (gytefelt for kysttorsk), og at tiltaket er omstridt.

I samband med søknad om rammeløyvet for tiltaket blei det gjort utgreiingar av marint biologisk mangfald, straummålingar og grunnundersøkingar. Som Naturvernforbundet peike på i klagen til rammeløyvet er det knytt mykje uvisse til resultatane i rapportane. Mellom anna er det manglar ved straummålingane, og datamangel knytt til verdien av gytefeltet for torsk som er like att med den

planlagde utfyllinga. I ein KU-prosess med høyring, først av planprogram, så av sjølve utgreiinga, ville desse utgreiingane vorte vurderte av kompetente fagstyresmakter og andre med relevante interesser og kunnskap om tilhøva. Det at søkjar har fått utarbeidd delutgreiingar for nokre tema kan ikkje stette krava om opplysning i saka jf forvaltningslova §17. Det manglar utgreiing om til dømes landskap og friluftsliv, transport osv.

Som del av ei planvurdering skulle tiltaket vore vurdert etter statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsona langs sjø av 25.mars 2011, for Meland kommune gjeld punkt som mellom anna seier at;

- Bygging og landskapsinngrep skal unngås på arealer som har betydning for andre formål, for eksempel friluftsliv, naturvern, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskap, landbruk, fiskerinæring, havbruk eller annen samfunnsmessig betydning. Ved utarbeiding av reguleringsplaner som innebærer bygging i strandsonen på arealer som er delvis utbygd, skal ferdselshensyn og landskapstilpasning spesielt vektlegges.
- Alternative plasseringsmuligheter skal vurderes før bygging tillates .

Kommuneplanens arealdel for Meland var på høyring hausten 2014. Fylkesmannen i Hordaland har gjeve ein samordna uttale til høyringsforslaget. I uttalen av 13.12.2014 står det følgjande:

«På Flatøy er det lagt inn ei utviding av næringsområdet til sjø, N2. Fylkesmannen meiner det er uheldig å fylle ut eit så stort areal i sjø. Området ligg i strandsona, ikkje langt frå regionalt svært viktig friluftsområde Håøya med sjøområdet rundt, som òg har store friluftsverdier. Kommunen opplyste at mesteparten av utfyllinga ligg inne i eksisterande plan og at ein ønskjer å legge til rette for at verksemda skal halde fram der også framover i tid. Fylkesmannen rår til at kommunen gjer ei grundig, ny vurdering av dette i lys av dei bindingar som ev. ligg i eksisterande planar, men òg med omsyn til dei viktige verdiane i området, knytt til friluftsliv, landskap og naturmangfald i sjø.»

Uttalen frå fylkesmannen støtter opp under at saka ikkje er så godt opplyst som mogleg, gjennom at dei ber kommunen gjere nye vurderingar.

Manglande utgreiing av alternativ

Utfyllinga som det er søkt om har ikkje vore gjennom ei konsekvensutgreiing etter plan- og bygningslova. I ein slik prosess skal behovet for utgreiingar fastsettast gjennom eit planprogram/utgreiingsprogram der fagstyresmakter, organisasjonar og innbyggjarar får komme med innspel. KU-forskrifta set krav til både innhald og prosess knytt til konsekvensutgreiingar for å «sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer kan gjennomførers.» jf KU-forskrifta §1, 2.ledd. Det er som nemnt ovanfor gjennomført ei konsekvensutgreiing av tiltaket på overordna nivå i samband med rullering av kommuneplanens arealdel. Denne utgreiinga har ikkje teke opp i seg vurderingar av alternativ til tiltaket på ein god nok måte.

I sakspapira til Meland kommune til saka står det følgjande under tiltakshavar sine kommentarar til nabovarslinga: *«Alternative løysningar med fjellhaller har vært vurdert tidligere. Slike løysningar er funnet både mer kostbart å etablere, og mindre hensiktsmessig i drift. Forslaget som omhandler fjellhaller ligger utenfor bedriftens eiendom, og det vil også føre til steinmasser med uavklart deponering. En fylling slik som naboene foreslår fører blant annet til sperring av bedriftens eksportkai.»* Kommunen sjølv har ikkje vurdert eller kommentert alternative løysingar i sakspapira. Naturvernforbundet er gjort kjent med at naboar til tiltaket har spelt inn ei anna løysing til utfylling som vil dekke arealbehovet til bedrifta og som ikkje vil innebere fjellhallar. Dette alternativet krev mindre steinmassar i forhold til nyttbart areal, og vil derfor også vere mindre kostbare. Alternativa

har og mindre negative konsekvensar for andre samfunnsinteresser. Det at bedrifta ikkje eig arealet til fjellhallane er vidare eit argument for å gjennomføre ein planprosess. Med ein godkjent reguleringsplan så er det mogleg å ekspropria dersom det skulle vere behov. Ein planprosess kan og ta opp i seg deponering av steinmassar. Naturvernforbundet slår fast at Meland kommune ikkje har følgd opp utgreiingsplikta på dette punktet. Ulike løysingar for bedrifta sitt arealbehov burde vore utgreia. Dette er utgreiingar som skulle vore utført som del av ein reguleringsplan med KU.

Tilhøvet til naturmangfaldlova

Naturmangfaldlova (nml) § 3 i) definerer naturmangfald slik: "biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold, som ikke i det alt vesentlige er et resultat av menneskers påvirkning". Alle offentlege avgjerder som råkar naturmangfald skal vurderast etter prinsippa for offentlig beslutningstaking i nml §§ 8-12.

Biologisk mangfald – det er gjort ei utgreiing av marint biologisk mangfald. Det er knytt mykje uvisse til denne rapporten. Den er basert på eksisterande kunnskap og ei enkel synfaring utanfor feltsesong. Det er ikkje kjent kva verdi gytefeltet for kysttorsk har, og kva verknader slike tiltak som det omsøkte har på gytefelt generelt.

Det er ikkje gjort undersøkingar av vegetasjon og fugleliv i vekstsesong/hekkesetid på Gudmundsholmen og i Flatøyosen. Av kjent kunnskap om naturmangfaldet kan vi nemne gyteplass for kysttorsk og sild, overvintringsområde for hundrevis av ærfugl og fleire andeartar. Fleire raudlista fugleartar nyttar området (makrellterne, fiskemåke, stær m.fl.). Flatøyosen er leveområder for ål, oter og hummar som nyttar området, dei er alle på raudlista. Det er ikkje gjort ei vurdering av korleis desse artane kan verte påverka av tiltaket.

Landskapsmessig mangfald – dette temaet er ikkje handsama i det heile i saka. Eit så stort naturinngrep som det her er gitt løyve til, vil føre til store endringar i landskapet. Dette kjem og til uttrykk i konsekvensutgreiinga som blei gjennomført i samband med kommuneplanens arealdel for tiltaket: *«Ei utfylling i fjorden vil føre til ei vesentleg endring av dei visuelle kvalitetane i området»*. Tiltaket sin verknad på landskapet i influensområdet er ikkje vurdert. På dette grunnlaget er det klart at kunnskapsgrunnlaget (§8) er mangelfullt. Det tilseier at føre-var prinsippet (§9) må vektleggast. Rådgevande biologar og Multiconsult hevdar at dei har lagt vekt på føre-var prinsippet, mellom anna i verdisettinga av gytefeltet for torsk. Som påpekt i klagen til rammeløyvet er Naturvernforbundet av den vurdering at det ikkje grunnlag for å verdisette gytefeltet. Dette er det Havforskningsinstituttet (HI), som kan gjere gjennom grundige vitskaplege undersøkingar. Dette er ikkje utført, og dermed har ikkje Rådgevande biologar grunnlag for å seie at gytefeltet er lokalt viktig (C). Gytefelt vert av HI verdisett på ein skala frå lokal, regional til nasjonal verdi. Lokal verdi er dermed den lågaste verdien eit gytefelt kan få, ei slik verdisetting er ikkje i tråd med føre-var prinsippet.

I ei vurdering av samla belastning (§10), ville det vere relevant å peike på kva tilstand Flatøyosen er i, og kva andre påverknadsfaktorar som fins på økosystemet. Dette er ikkje gjort.

Miljøforsvarlege teknikkar og driftsmetodar i § 12 omfattar også lokalisering. Vi viser til tidlegare avsnitt om manglande alternativvurderingar. Tiltaket er ikkje tilstrekkeleg handsama etter naturmangfaldlova §§ 8-12.

Oppsummering

Naturvernforbundet er av den vurdering at grunnlaget for dispensasjon ikkje er tilstades og krev difor at vedtaket i saka må opphevast. I ei dispensasjonssak skal fordelane ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter ei samla vurdering. Dei positive sidene med ein dispensasjon er ikkje tilstrekkeleg dokumentert. At FRAMO i ei tid med fallande aktivitet innan olje- og gassnæringa skulle ha trong for meir areal på kort sikt må dokumenterast mykje betre enn det som er gjort i saka. Det er dokumentert at utfyllinga har negative konsekvensar for biologisk mangfald, landskap og friluftsliv. Både utgreiingane som tiltakshavar har fått utført og Meland kommune si

konsekvensutgreiing i samband med kommuneplanens arealdel stadfester dette. Kommunen si utgreiing peikte og på at endringar i strømningsstilhøve og konsekvensar for forureining og naturmangfald må vurderast ved regulering. Dette er ytterligare med på å svekke grunnlaget for dispensasjonssaka og støtte opp under at utfyllinga må handsamast som ein ordinær planprosess og ikkje som ei dispensasjonssak. Meland kommune har heller ikkje referert si eiga konsekvensutgreiing av tiltaket i saka, men kun støtta seg på tiltakshavar sine utgreiingar. Denne utgreiinga er beslutningsrelevant når ein skal gjere ei samla vurdering av fordeler og ulemper.

At saka burde blitt handsama som ein ordinær planprosess finn ein og støtte for i uttalen frå fylkesmannen til dispensasjonssøknaden. Fylkesmannen peiker vidare på at kommunen har vald ein framgangsmåte i saka som har vore tidkrevjande og usikker og kan ikkje sjå at det ville ha tatt lengre tid for tiltakshavar å få utarbeidd ein reguleringsplan med konsekvensutgreiing. I ei konsekvensutgreiing ville ulike alternativ for bedrifta sitt arealbehov burde vore utgreia. Dette er utgreiingar som skulle vore utført som del av ein reguleringsplan med KU. Tilleggsmoment som taler for ein ordinær reguleringsplanprosess med konsekvensutgreiing er at tiltaket ligg nær område som er viktige for biologisk mangfald (gytefelt for kysttorsk), det regionalt viktige friluftområdet på Håøy og at tiltaket er omstridt.

Naturvernforbundet meiner og at saka ikkje er så godt opplyst som mogleg, og den er ikkje godt nok handsama etter naturmangfaldlova. Naturvernforbundet krev difor at vedtaket i saka må opphevast.

Med helsing

Naturvernforbundet Nordhordland

Jan Nordø

leiar