

Naturvernforbundet Nordhordland
v/Jan Nordø
jnordo@broadpark.no

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

Austrheim 14.01.2014

Klage på vedtak - rammeløyve for utfylling i sjø mellom gbnr. 1/57 og 1/284 i Meland kommune

Naturvernforbundet Nordhordland (NVN) viser til administrativt vedtak i saknr: 348/2014 om godkjenning av søknad om rammeløyve for utfylling i sjø mellom gbnr. 1/57 og 1/284 i Meland kommune. I epost frå Tore Johan Erstad i Meland kommune av 15. desember 2014 er klagefristen på vedtaket sett til 15. januar 2015. NVN vil med dette klage på det aktuelle vedtaket.

Bakgrunn

Frank Mohn Flatøy har fått rammeløyve frå Meland kommune til å gjennomføre ei 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. Dersom den blir realisert vil utfyllinga etter det Naturvernforbundet erfarer, vere den største av sitt slag i Meland og den tredje største i Nordhordland etter Mongstad og Sløvåg.

Naturvernforbundet var sentral i motstanden mot eit rammeløyve 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. Utfyllinga som det no er gitt løyve til er eit langt større tiltak enn sist, og Naturvernforbundet frykter at tiltaket vil ha store negative konsekvensar for dei viktige verdiane i området, knytt til friluftsliv, landskap og naturmangfald i sjø.

Kommunen har gitt eit administrativt rammeløyve med utgangspunkt i ein reguleringsplan frå 1989. Tiltaka vart nabovarsla 22.03.13, i sin uttale gjorde Naturvernforbundet gjeldande at reguleringsplanen er forelda, at det manglar konsekvensutgreiing og alternativ plassering av tiltaket vert etterspurt.

Tiltaket er i strid med gjeldande reguleringsplan

Gjeldande reguleringsplan frå 1989 gir ikkje heimel til utfylling i sjø slik som omsøkt. I reguleringsplanen er Gudmundsholmen med nødvendig areal til landsamband regulert til industri. Sjøarealet elles er regulert til trafikkindustri. Det må leggast til grunn at arealet som er regulert til trafikkindustri er tenkt til ferdsel og tilflott til kaier. På det tidspunktet som reguleringsplanen vart utarbeidd kan det ikkje ha vore aktuelt å auke industriarealet ved å fylle ut i sjø. Då ville det ikkje vore skilt på arealformåla i sjø, men alt ville vore regulert til industri. Førsegnene seier heller ingenting om utfylling i sjø. I planhistoria som kommunen sjølv går gjennom i si saksutgreiing, kjem det ikkje fram at utfylling i sjø har vore vurdert i reguleringsplanen.

Det vart i 2004 gjeve rammeløyve til tiltak for planering og bygging av industribygg på Gudmundsholmen med brusamband. I vedtaket frå den gongen går det fram at gjennomstrøyming

gjennom sundet er ein føresetnad. Det står ikkje noko om dette i føresegnene til reguleringsplanen, men i saksutgreiinga til byggesaka frå 2004 kjem det klart fram at fri passasje av sjø og straum var nødvendig:

«Gudmundsholmen er i godkjent reguleringsplan av 14.06.1989 regulert til industriføremål både på land og i sjøen omkring. Det same gjeld tilkomsten til land. Omsøkt føremål er såleis i samsvar med godkjent reguleringsplan». (...)

Brua over til fastlandet vil bli ei bru av betong med same høgd som planert areal. I tillegg vil brua bli nedfora med eit "skjørt" slik at båtar ikkje kan passera under brua, men sjø og straum ikkje vert hindra. Dette er og i samsvar med godkjent reguleringsplan, men der var det føresett utfylling med røyropningar i fyllinga. Vald løysing er betre sett i høve til fri sjøpassasje.» (vår utheving)

I 2004 var verksemda sjølv merksam på rammene i gjeldande reguleringsplan. Dette går fram av saksutgreiing til møte i komité for kommunalteknikk, miljø og landbruk 10.08.2004: "Verksemda (...) har derfor søkt om plassering på Gudmundsholmen med utgangspunkt i gjeldande reguleringsplan. Verksemda har ikkje andre alternativ som er ferdig regulert." Utfylling innanfor området som er regulert til trafikkindustri vart altså ikkje sett på som ei løysing innafør gjeldande reguleringsplan i 2004, verken av verksemda eller av Meland kommune.



Utfyllinga som Meland kommune har gitt løyve til er ikkje berre i strid med reguleringsføremåla og vesentlige planføresetnader i gjeldande reguleringsplan, men går også utover plangrensa då fyllingsfoten i nord ligg utanfor plangrensa, sjå kart. Kartet er henta frå Meland kommune sitt brev til Multiconsult 11.12.2013, der plangrunnlaget og manglar ved søknaden vert gjennomgått. I dette brevet legg kommunen til grunn at tiltaket er i strid med gjeldande reguleringsplan og at det er behov for ei planendring. Naturvernforbundet stiller spørsmål ved at kommunen i sitt vedtak om rammeløyve har gått bort frå dette og einssidig argumenterer for at tiltaket er i samsvar med gjeldande reguleringsplan. Det har ikkje komme fram moment i saka som tilseier at kommunen kan legge til grunn ei anna tolking av plangrunnlaget. Reguleringsplanen frå 1989 er riktignok uklar på

mange punkt, men desse uklarheitene peiker etter Naturvernforbundet sitt syn berre på behovet for avklaring gjennom ei revidering av planen.

Tiltaket skulle ha vore konsekvensutgreidd

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.

Dersom tiltaket hadde vore del av ein reguleringsplan ville det etter Naturvernforbundet si vurdering vore krav til konsekvensutgreiing (KU) av reguleringsplanen. Ved søknad om rammeløyve for eit slikt tiltak skal normalt KU for reguleringsplanen ligge til grunn. I dette tilfelle manglar dette og byggjer oppunder behovet for ei planendring med KU.

KU-forskrifta slår fast at reguleringsplanar som omfattar tiltak som nemnd i vedlegg I må konsekvensutgreiast, jf §2 bokstav f) og vedlegg I, punkt 1 industriannlegg med bruksareal større enn 15 000 m². Arealet som skal nyttast til lager og logistikk for industribedrifta er 18 000 m². Multiconsult viser til definisjonen av bruksareal (BRA) i TEK 10, og hevdar at industriannlegget difor ikkje fell innfor kriteriet. Naturvernforbundet kan ikkje sjå at det gir meining å definere BRA for industriannlegg, då BRA er definert som bruksareal for bygningar. Bruksareal for industriannlegg er å forstå som det arealet som skal nyttast til industriformål. Vi gjer merksam på at i revidert KU-forskrift som tok til å gjelde 1.1.2015, er kriteria i § 2 og vedlegg I presisert. Alle detaljplanar på meir enn 15 daa skal alltid handsamast etter forskrifta (§2 e)), dette svekker Multiconsult si tolking av KU-forskrifta i denne saka. Det er kommunen si rolle å avgjere om det er nødvendig med KU, det at kommunen i si saksutgreiing til rammeløyve einsidig viser til Multiconsult si vurdering, er etter vårt syn ein mangel ved kommunen si handsaming.

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.

Saka er ikkje så god opplyst som mogleg

I følgje 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.

I samband med rammløyvet er det gjort utgreiingar av marint biologisk mangfald, straummålingar og grunnundersøkingar. Det er 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 attmed 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.

Det går ikkje fram i saka om det er vurdert alternativ. I Naturvernforbundet sin merknad til det første nabovarselet vart dette med alternativvurdering tatt opp. Søkjar slår fast i sitt notat av 27.08.2014 at det ikkje finst nærliggande gode lokaliseringsalternativ. Denne påstanden er ikkje grunngeven, det går ikkje fram korleis søkjar har komme fram til dette, og kva andre alternativ som er vurdert. Meland kommune har ikkje følgd opp utgreiingsplikta på dette punktet, og godtek påstanden utan å stille oppfølgjande spørsmål.

I denne samanheng vil vi vise til Sivilombudsmannen si sak 2011/709 om reguleringsplan – utilstrekkelig vurdering av alternative plasseringer for industritomt. Saka gjaldt plassering av eit industriområde på Askøy. Sivilombudsmannen kjem med henvisning til NOU 2003:14 s 254-255, fram til at: " Jeg mener at denne uttalelsen gir støtte for at det normalt bør kreves en beskrivelse og vurdering av alternativene som er vurdert, i planprogrammet. For at ansvarlige myndigheter skal kunne ta stilling til hvilke alternativer de eventuelt skal kreve videre utredning av, eller om de skal slå seg til ro med at kun én lokalisering blir utredet videre, må de ha et beslutningsgrunnlag. Det bør derfor foreligge en beskrivelse av hvilke alternativer som er vurdert, og hvordan disse er vurdert. Uten slik kunnskap, vil det være vanskelig for planmyndighetene å ta stilling til om det foreligger alternativer som ved nærmere undersøkelser vil kunne vise seg å være aktuelle, og følgelig om det bør kreves utredning av flere alternativer. "

Igjen er dette utgreiingar som skulle vore utført som del av ein reguleringsplan med KU. Gjeldande reguleringsplan, og manglande KU og alternativvurdering, er ikkje eit godt nok beslutningsgrunnlag for Meland kommune.

Vi vil forøvrig gjere merksam på at Meland kommune i sitt rammeløyve slår fast at dei ikkje kjenner til årsaka til at FMF ikkje bygde ut på Gudmundsholmen den gongen dei hadde fått rammeløyve til dette i 2004. Dette stemmer ikkje, kommunen veit godt kva som skjedde i 2004, FMF valda å i staden bygge ut på Hjertås. Dette er skriftleg dokumentert i brev frå Meland kommune ved Jens Bjordal i brev til FMF 22.04.2005, og det går også fram av Naturvernforbundet sin merknad til nabovarselet av 22.03.2013. Dette hugsar nok dei fleste politikarane og det høyrer med til planhistoria i saka. Har Meland kommune undersøkt om Hjertås kunne vore eit alternativ også i 2014? Eller om det er alternative løysingar i Nordhordland eller på Flatøy? Naturvernforbundet er gjort kjent med at naboar til tiltaket har spelt inn ei anna løysing til utfylling til FMF. Det bør gå fram av saka kva vurdering av alternativ som er gjennomført.

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 friluftsverdiar. 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.

Det går ikkje fram av rammesøknaden eller rammeløyve om det er søkt om, eller skal søkjast om, løyve etter forureiningslova. Det er forureina sediment på sjøbotnen og utfyllinga i sjø krev løyve frå Fylkesmannen.

Det går ikkje heller fram av dokumentasjonen i saka om det er utført eller skal utførast marinarkeologiske undersøkingar i samsvar med kulturminnelova. Bergen sjøfartsmuseum har i følge dokumenta i saka ikkje blitt varsla om tiltaket. Sjøfartsmuseet skriv i sin uttale til kommuneplan for Meland kommune av 22.09.14 mellom anna følgjande: «I hamneområdet utanfor Litlebergen (askeladden id: 123730) er det funne spor etter aktivitet frå 1600-talet og utover.» Naturvernforbundet kan ikkje sjå at undersøkingsplikta etter kulturminnelova er innfridd.

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 6.2 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 annan samfunnsmessig betydning. Ved utarbeiding av reguleringsplaner som innebærer bygging i strandsonen på arealer som er delvis utbygd, skal ferdselshensyn og landskapstilpassing spesielt vektlegges.
- Alternative plasseringsmuligheter skal vurderes før bygging tillates .

Tilhøvet til naturmangfoldlova

Naturmangfoldlova (nml) § 3 i) definerer naturmangfold 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 naturmangfold skal vurderast etter prinsippa for offentlig beslutningstaking i nml §§ 8-12.

Biologisk mangfold – det er gjort ei utgreiing av marint biologisk mangfold. 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 naturmangfoldet kan vi nemne gyteplass for kysttorsk og sild, overvintringsområde for hundrevis av ærfugl og fleire andearter. 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 mangfold – 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. Søkjar har opplyst at det skal plantast til med vegetasjonsskjermer og at delar av Gudmundsholmen skal sparast for planering. Fleire av tiltaka framstår som urealistiske (korleis skal dei få slike høge trær til å vekse midt i sundet?), og 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. Rådgjevande biologar og Multiconsult hevdar at dei har lagt vekt på føre-var prinsippet, mellom anna i verdisettinga av gytefeltet for torsk. Etter vår vurdering er det ikkje grunnlag for å verdisette gytefeltet, dette er det Havforskningsinstituttet (HI), som kan gjere gjennom grundige vitenskaplege undersøkingar. Dette er ikkje utført, og dermed har ikkje Rådgjevande 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. Det kan 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. Utfyllinga som det no er gitt løyve til vil endre straumtilhøva og kan føre til auka risiko for at miljømåla i vassforskrifta ikkje vert nådd.

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 vil avslutningsvis 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 konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives».

Handsaming av eit så stort tiltak som ei byggjesak er definitivt i strid med i plan- og bygningslova sitt krav om medverknad og planprosess. Det stir mot folk si rettsoppfatning at eit så stort naturinngrep kan handsamast som ei byggjesak utan føregåande reguleringsplan med konsekvensutgreiing. Sentralt i ei konsekvensutgreiing ville vore ei utgreiing av alternativ. Naturvernforbundet vil minne om at i 2004 valde Frank Mohn å etablere seg på Hjertås. I denne saka er verken Hjertås eller andre alternativ i Nordhordland vurdert eller gjort greie for.

Naturvernforbundet si klare oppfatning er at tiltaket er i strid med gjeldande reguleringsplan, og at det må til ei reguleringsendring med konsekvensutgreiing. Vidare meiner vi 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 gjerast om til eit avslag.

Naturvernforbundet Nordhordland stiller seg til disposisjon, dersom vi kan bidra med ytterlegare informasjon i saka.

Med helsing
Naturvernforbundet Nordhordland

Jan Nordø
leiar