

OMRÅDEREGULERING FOR FITJAR SENTRUM PLANID 201901

Gjennomgang av motsegner frå Statsforvaltaren og NVE

Motsegn knytt til overordna plan og nasjonale forventningar

Statsforvaltaren meiner at planforslaget er i strid med overordna plan og nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging 2019-2023.

- Overordna plan

Motsegna er knytt til utfyllingsområde o_GP1-4 og o_GB1 og tilgrensande arealformål BBB1, HOI1 og BH1 som også opnar for utfylling i sjøområdet til formålsgrensa.

I kommuneplanen sin arealdel er det aktuelle arealet vist som omsynssone H910, som inneber at reguleringsplanen for Fitjar sentrum (vedteke i 2007) framleis skal gjelde. I reguleringsplanen er arealet sør for elvemunninga satt av til «Friluftsområde i sjø og vassdrag.»

Nord for elvemunninga er sjøarealet satt av til «Kombinerte føremål i sjø med tilhøyrande strandsone» i kommuneplanen sin arealdel.

Ovannemnde planar opnar ikkje for tiltak med det omfanget som no vert planlagt for, og planforslaget er dermed i strid med overordna planar og kan i følge Statsforvaltaren i Vestland ikkje godkjennast.

- Nasjonale forventningar

Statsforvaltaren viser også til nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging 2019-2023 der regjeringa viser til at berekraftsmåla må leggast til grunn for samfunns- og arealplanlegginga. Konkret blir det vist til delmål 14.2 om forvaltning og beskyttelse av økosystema i havet og langs kysten for å styrke økosystema si motstandsevne.

Vidare blir det vist til delmål 15.1 om berekraftig bruk av ferskvannsbaserte økosystem og tenester som nyttiggjer seg av desse økosystema.

Det blir også vist til at dei nasjonale forventningane er tydelege på at kommunane må identifisere og ta omsyn til «viktig naturmangfald, friluftslivsområde, overordna grønstuktur, kulturhistoriske verdiar, kulturmiljø og landskap i planlegginga». Basert på dette meiner Statsforvaltaren at den planlagde utfyllinga i elvemunninga til Fitjarelva ikkje er i samsvar med nasjonale forventningar til kommunal planlegging.

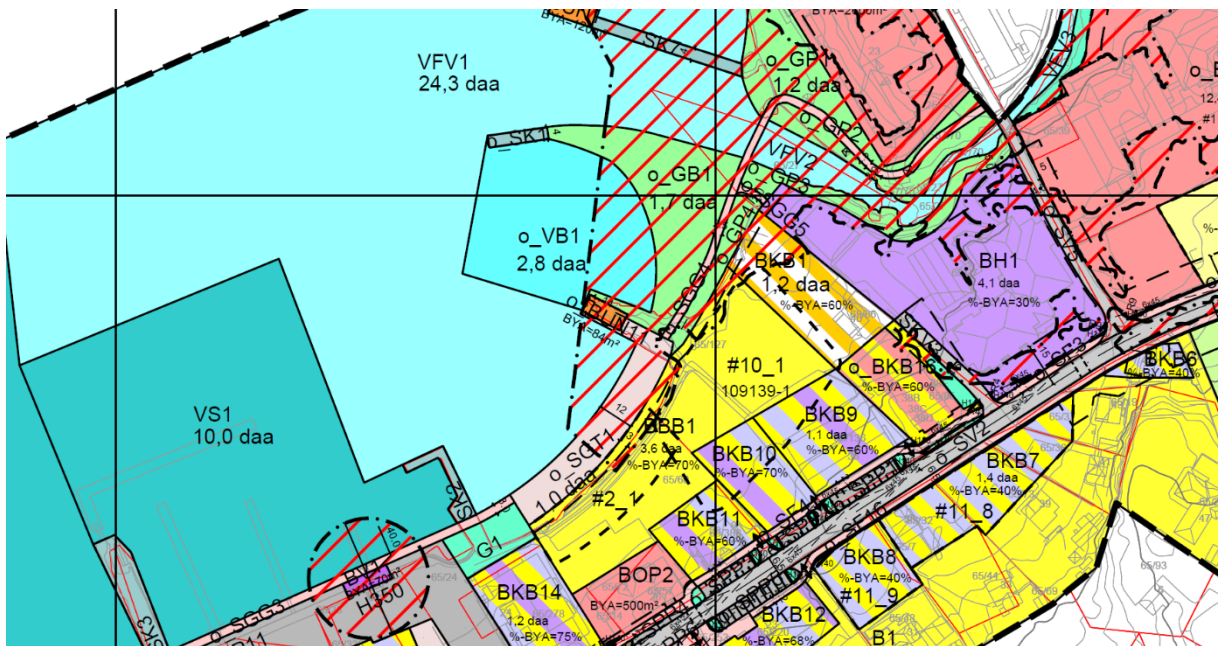
- Kommunen si vurdering

Planen som Statsforvaltaren viser til er reguleringsplan for Fitjar sentrum med planID 4615 200703. Aktuelt område er vist på plankartet under slik:

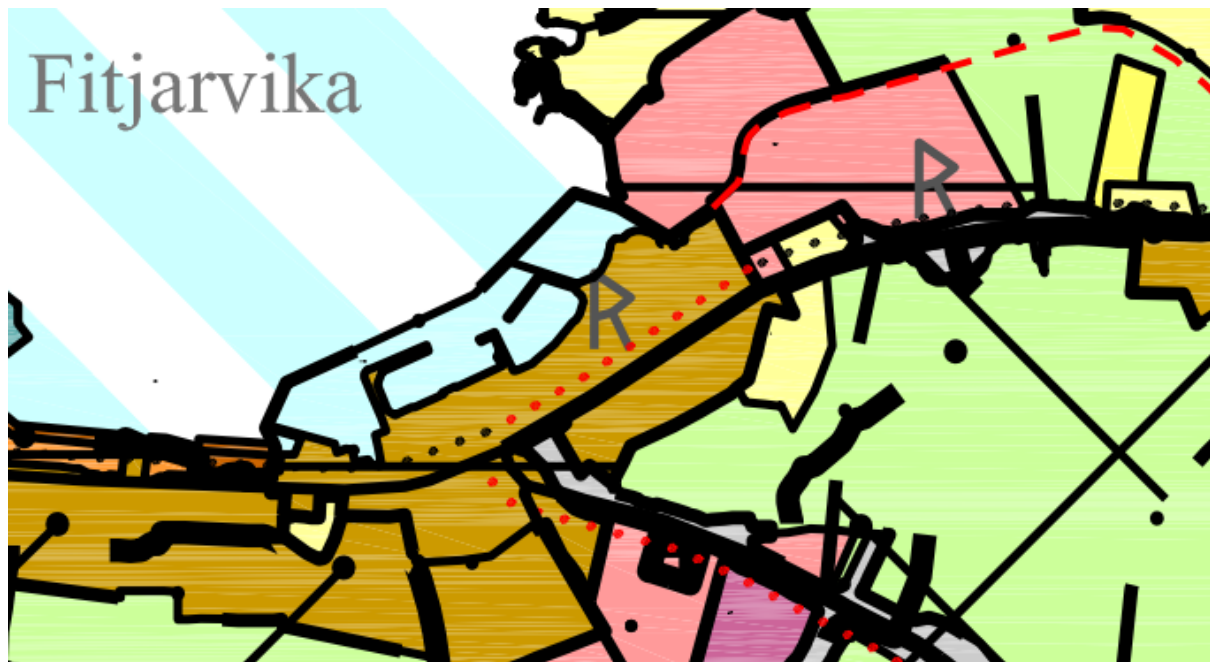


Arealet langs sjø er regulert til friområde, medan arealet i sjø er regulert til havne- og friområde. Byggeområde B14-16 har regulert byggegrense mot sjø. I tillegg er det opna for opparbeiding av hamneområde i form av molo, som er eit inngripande tiltak i strandsona. Dette tiltaket er ikkje realisert.

I planforslaget blir det lagt opp til ei utviding av byggeområda, vist som BBB1, i areal som i dag er regulert til friområde. I tillegg blir det lagt opp til ei utfylling i sjø, vist som o_SGT1, på areal som i dag er regulert til havneområde. Tiltaket vil erstatte planlagt utfylling i hamneområdet angjeve som HL5 i reguleringsplanen frå 2007. I tillegg blir det lagt opp til ei utfylling i sjø, vist som o_GB1 og o_GP3-4, på areal regulert til friområde i sjø.



I kommuneplanen sin arealdel er arealet på land satt av til sentrumsformål og arealet i sjø, sør for elvemunningen, til friområde, slik som vist på kartet under. Arealet i sjø, nord for elvemunningen, er satt av til kombinerte føremål i sjø med tilhøyrande strandsona.



Fitjar kommune sin gjeldande arealdel til kommuneplanen vart vedteke av kommunestyret den 20.06.2012. I etterkant er det utarbeida ein ny samfunnsdel til kommuneplanen. Denne vart vedteke 30.09.2020 og gjeld for 2020-2040. Områderegeringsplanen følg opp dei måla som vart sett i samfunnsdelen.

Det følgjer av pbl § 11-2 første ledd at «Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon». Vedteken samfunnsdel gir grunnlag for vidare arealplanlegging, jf. § 11-3.

I kommuneplanen sin samfunnsdel, på side 18, vert det vist til Vestland fylkeskommune sin regionale plan for attraktive senter som har følgjande hovudmål: «[Vestland] skal ha attraktive senter som fremjar livskvalitet, robust næringsliv og miljøvenleg transport. Sentera skal tilretteleggje for vekst i heile fylket».

Med grunnlag i dette, og i FN sine berekraftsmål nr. 3 (god helse), nr. 6 (reint vatn og gode sanitærtilhøve), nr. 8 (anstendig arbeid og økonomisk vekst), nr. 9 (innovasjon og infrastruktur) og nr. 11 (berekraftige byar og samfunn), legg kommuneplanen sin samfunnsdel opp til bulyst og eit levande Fitjar sentrum. For å få dette til har kommunen satt seg blant anna følgjande hovudmål:

- Auka folketalet i Fitjar.
- Kommunesenteret med eit kompakt sentrum er ei drivkraft for busetting, aktivitet og attraktivitet.

For å oppnå måla er det heilt nødvendig med ei sentrumsutvikling som inkluderer følgjande:

- Bustadbygging og fortetting, miljøgate, «byrom» og attraktiv sjøside.
- Levande sentrum med sosiale møteplassar, blanding av handel- servicenæringar og bustader som skapar liv på kveldstid, og tilrettelegging for kultur- og opplevingar.
- Infrastruktur som bind sentrum og omliggjande byggefelt saman og som også knyt bygdene og sentrum tettare saman.

Miljøgata stod ferdig i 2019 og bidrar til tryggleik for både mjuke og harde trafikantar og er tiltalende for dei som køyrer, går og oppheld seg i sentrum. Det er også utført ein stadanalyse i 2019 for å sjå

på utviklingspotensialet i sentrum. Med grunnlag i dette var det i samfunnsdelen lagt til grunn som ein føresetnad at kommunen skulle gå i gang med regulering av sentrum for å opne Fitjar meir mot sjøen og skape eit attraktivt, tilgjengeleg og trygg sjøside mot sentrum. For å skapa eit levande sentrum og auke attraktiviteten og handelen ser kommunen behov for fleire som handlar lokalt og fleire som besøkjer Fitjarsjøen/sentrum. Det har difor i planarbeidet vore viktig å regulere for sosiale møteplassar og fortetting i bustadbygging.

Fitjar har eitt kommunesenter der om lag 60 % av innbyggjarane bur. Kommunesenteret har eit sentrum og store omkringliggjande bustadfelt. Gjennom kommuneplanen sin samfunnsdel har kommunestyret definert sentrumskjerna av Fitjar til ei strekning på om lag 900 meter, og dei aller fleste og største kommunale institusjonane og bedriftene er i, eller i gangavstand, til sentrum. Føremålet med planarbeidet til områdereguleringsplanen har vore å erstatte den gjeldande reguleringsplanen frå 2007 som kommunen meiner er utdatert på fleire område. I tillegg famner områdereguleringsplanen om eit større areal og er strategisk orientert, og målet har vore å lage ein framtidsretta, presis og realistisk plan.

Hovudtema for områdereguleringsplanen har vore:

- Å opne Fitjar meir mot sjøen – på etablere ei attraktiv, tilgjengeleg og trygg sjøside.
- Oppretthalde mangfaldet av næringsverksemd og offentlege tenester i sentrum.
- Miks av næringsverksemd, bustadar og møteplassar i sentrum.
- Areal- og transport og anna infrastruktur – mobilitet.
- Klima – omstilling til lågutsleppsamfunn.
- Beredskap – Brannstasjon.

Kommunen er av den klare oppfatning at ovannemnde hovudtema er ei direkte oppfølging av kommuneplanen sin samfunnsdel.

Utarbeida planforslag er også i samsvar med kommuneplanen sin arealdel kva gjeld ønska arealformål. Men fordi ein har sagt at reguleringsplanen frå 2007 skal gå føre kommuneplanen sin arealdel så ser Statsforvaltaren i Vestland vekk frå planlagt arealformål i arealdelen og hovudtema i samfunnsdelen til kommuneplanen. Det meiner vi er feil. Avgjerande må vere at ein i planarbeidet får utreda alle negative konsekvensar.

Skal ein regulere for fortetting i sentrum er det både hensiktsmessig og nødvendig å regulere for høgare utnytting på areal som allereie er regulert til byggeområde. Skal ein i tillegg skape møteplassar og gjere sjøside mot sentrum attraktiv, tilgjengeleg og trygg, og samstundes unngå å ta av landbruksjord, er det avgjerande å kunne ta deler av sjøarealet i bruk.

Det arealet ut i sjø og som er foreslått regulert til o_BUN10 (uthus, naust, badehus) er landareal også i dag. Sør/vest for dette arealet er det ikkje opna for utbygging ut over det som i dag er landareal. I dag er området på land, men mot sjø, regulert til friområde og det er ikkje opna for oppføring av tiltak som gjer sjøside tilgjengeleg for alle. Planforslaget vil gjere det mulig å etablere ei trygg sjøside som er tilgjengeleg for alle. Planforslaget føl dermed opp kommuneplanen sin samfunnsdel.

Vidare er det i oppdatert konsekvensutgreiing frå Rådgivande Biologer lagt til grunn at berre deler av planlagt utfylling sør/vest for o_BUN10 er registrert med naturtypen blautbunnsområde og er dermed registrert med middels verdi. Resten sør/vest er registrert med noe verdi.

Utfyllingsområde o_GB1 er planlagt brukt som badeplass. Formålet er i dag regulert til friområde i sjø. Formålet blir vidareført i ny plan, men med arealformål på land. Realiteten er at dette arealet er

lite tilgjengeleg eller attraktivt som friområde i dag, og at det difor er ønskelig å utvikle arealet til å bli attraktivt for ålmenta.

FN sitt berekraftsmål nr. 14.2 legg til grunn følgjande:

«Innen 2020 forvalte og beskytte økosystemene i havet og langs kysten på en bærekraftig måte for å unngå betydelig skadevirkninger, blant annet ved å styrke økosystemenes motstandsevne og ved å iverksette tiltak for å gjenoppbygge dem, slik at havene kan bli sunne og produktive.»

Fitjar kommune har sjølvsagt berekraftsmålet med i all planlegging. Samstundes pliktar også kommunen å legge til rette for at øvrige berekraftsmål vert oppfylt. Kommunen meiner at ein med planforslaget har teke så lite areal av sjøen som mogleg for å gje rom for utvikling på land, under dette både til fortetting og tilgjenge for alle.

I planprosessen er det utarbeida følgjande analyser/arbeid:

- Stadanalyse.
- Volumanalyse for bygg og parkeringsløysingar, sjøstrand og naustmiljøet.
- Perspektivanalyse for naustmiljøet
- Biologisk mangfald i sjøen/elven ved utløpet av Fitjarelva
- Flaumsonekartlegging i Fitjarelva.
- Risikovurdering av om sjøbotn for eventuelle forureina sediment i utfyllingsområdet.
- Resipientundersøkingar for Fitjarvikjo.
- Marinarkeologiske registreringar i sjø.
- Plankart.
- Geoteknisk undersøking.
- Flaumsonekart.
- Oppdatert KU naturmangfald Fitjarelva
- Revidert hydrologisk modell med flaumvollar Fitjarelva.

Alle konsekvensane ved planforslaget er etter dette kjent og grundig vurdert. Vi kan dermed ikkje sjå at det er av avgjerande betydning at ein i kommuneplanen sin arealdel har sagt at eksisterande reguleringsplan frå 2007 skal vidareførast. Det er i den samanheng også viktig å merke seg at det ikkje var same krav til utgreiing før reguleringsplanen vart godkjent i 2007. Dette inneber at det blant anna ikkje vart utarbeida KU for miljø og samfunn, til tross for at det vart regulert for utfylling i sjø i form av molo. Planforslaget legg opp til utfylling i sjø som vil erstatte allereie regulert utfylling, og det er i planprosessen gjort grundige vurderingar av konsekvensane, samt at ein har måtte vekta relevante omsyn opp mot kvarandre.

Ettersom planforslaget er i samsvar med kommuneplanen sin samfunnsdel og arealformål i kommuneplanen sin arealdel er det kommunen si vurdering at overordna planar ligg til grunn for utarbeida forslag.

Motsegn knytt til byggegrense langs sjø

- Strandsona er av nasjonal interesse

Statsforvaltaren viser til at ivaretaking av strandsona i 100-metersbeltet er av nasjonal interesse. Planforslaget legg opp til ei omfattande utfylling i sjøområdet som er i konflikt med strandsonevernet. Dei viser til det generelle byggeforbodet langs sjø i plan- og bygningslova §§ 1-8, jf. 1-6, nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging 2019-2023 og til statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsona langs sjø, jf. T-2/16 avsnitt 3.11. Det vert

framheva at kommunane er oppmoda om å vurdere arealbruken i strandsona langs sjøen i eit heilskapleg og langsiktig perspektiv og ta særleg omsyn til naturmangfald, kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

- Kommunen si vurdering

Byggeforbodet langs sjø på 100 meter gjeld så lenge anna byggegrense ikkje er bestemt i plan, jf. pbl § 1-8 tredje ledd. Det er ein føresetnad at det tas særleg omsyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre ålmenne interesser. Krava er fulgt opp i statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsona langs sjø.

Føremålet med retningslinjene er å tydeleggjere nasjonal arealpolitikk og sikre nasjonale og regionale interesser i 100-metersbeltet langs sjøen. Strandsoneforvaltninga skal bidra til ei berekraftig utvikling i samsvar med FN sine berekraftsmål. Fordi det er ulikt press på strandsona er landet delt inn i tre soner med ulike retningslinjer. I område med lite utbyggingspress og mykje tilgjengeleg strandsona kan det i større grad godkjennast nye tiltak langs sjø enn i område med stort press.

Fitjar kommune ligg i sone 3 der det er mindre press på strandsona. Dette skal leggast til grunn ved all planlegging i kommunen, og prinsippa for sone 3 ligg til grunn også for dette planforslaget. Generelt legg retningslinjene til grunn følgjande:

«Utbygging bør konsentreres til etablerte byggeområder. Arealer til bolig-, sentrums- og næringsutvikling bør prioriteres foran arealer til fritidsboliger. Ved lokalisering av næringsområder bør det vektlegges om næringer og næringsvirksomhet som bidrar til økt lokal verdiskaping trenger tilgang til sjøen.»

Og vidare, konkret om friluftsliv:

«Grunnlaget for allmenn rekreasjon i strandsonen skal tryggjes og utvikles vidare. Mulighetene for allment friluftsliv, basert på båtferdsel, ferdsel til fots og på sykkel, strandopphold og bading, bør tryggjes og forbedres. Det bør legges stor vekt på å opprettholde og forbedre tilgjengeligheten til strandsonen fra landsiden og sjøsiden samt mulighetene for å ferdes og å oppholde seg langs sjøen.»

Konkret om planlegging i byar og tettstader:

«I byer og tettsteder skal behovet for fortetting, sentrums- og byutvikling tillegges vekt.

...

Det må legges vekt på å sikre allmenn tilgjengelighet til sjøen, for eksempel ved ivaretagelse og etablering av strandpromenader, turveier og badeplasser. Det bør legges vekt på hensynet til universell utforming i denne planleggingen.

Strandsonen kan være en ressurs i utviklings- og transformasjonsprosesser for å øke attraktiviteten i sentrum. Byer og tettsteder som åpnes mot sjøen, slik at kaier og sjøfront utgjør en del av byrommet, bidrar til dette.»

Om plassering i sone 3:

«Utbygging bør så langt som mulig lokaliseres til områder som er bebygd fra før, og med vekt på fellesløsninger for vegar og annen teknisk infrastruktur.»

«I planleggingen skal det legges vekt på om hensynet til tilgjengelighet for allmennheten kan ivaretas ved at det eksempelvis avsettes areal til kyststi, friluftsområde eller liknende.»

Sidan Statsforvaltaren i Vestland fremja motsegn er det gjort endringar som reduserer omfanget av utfylling i sjø. Samla utfyllingsomfang er dermed på 3800 m² mindre enn forslaget som var på 2. gangs høyring. Det er altså gjort ei betydelig reduksjon i omfanget. Oppdatert KU viser også at naturmangfaldet i utgreiingsområdet har endra verdi frå «middels til stor» verdi til «noe til middels» verdi.

I sentrum av Fitjar er det i dag ikkje badestrender som er i bruk. Ei ligg under flomålet, er smal og verutsatt, og den andre ligg i eit område som fram til no har vore privatisert. Kommunen ønsker difor å legge til rette for ei attraktiv badestrand, og for å få denne meir vestvendt for betre sol- og vindforhold så er ein avhengig av ei utfylling i sjø. I tillegg blir strandsona opna og tilrettelagt for ålmenta med investering i torg, kyststi, friområde og siktlinjer.

Sjølv om planlagt utfylling får noko påverknad på naturmiljøet så er det kommunen si klare oppfatning at tiltaka vil vere utelukkande positivt for ålmenta sine interesser langs sjøen. I tillegg vil tiltaka sikre tilgjenge for alle, slik at alle kan nyte godt av sjøsida. Fitjar sentrum er også den delen av kommunen der det er kort veg til alle hovudfunksjonar, og det er viktig å legge til rette for eit levande sentrum for alle. Planforslaget sikrar ei heilheitleg og god løysing for heile sentrum og samla verknader av planforslaget er positivt.

Vidare er Fitjar sentrum det einaste sentrumsområdet i kommunen. Planlegging for eit levande og attraktivt sentrum for alle må difor leggest til dette sentrumet. Det er heller ikkje andre område med tilsvarende kvalitetar i kommunen. I tillegg til at planforslaget sikrer tilgjenge til strandsona for alle, er det overvekt av ledig areal som står ubyggd i kommunen. Alle relevante omsyn langs sjøen er vurdert og vekta i plansaka. Det er Fitjar kommune si vurdering at dei vala som er gjort vil vere den beste løysinga for kommunen sine innbyggjarar, og at dei statlege planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsona langs sjø er fulgt opp med planforslaget.

Så lenge retningslinjene er fulgt og kommunen har gjort grundige vurderingar i planarbeidet, er det vår klare oppfatning at kommunen har heimel til å godkjenne planforslaget, jf. pbl § 12-12.

Særleg om kommunen si rolle som planmynde

Kommunen skal legge til rette for utvikling og samordna oppgåveløysing i kommunen gjennom forvaltning av areala og naturressursane i kommunen, jf. pbl § 3-3. Vidare er kommunen planmynde og ansvarleg for planlegging etter plan- og bygningslova, jf. § 3-2. Det er kommunen si vurdering at ein i planarbeidet har gjort nødvendige vurderingar som ligg til planleggingsansvaret, jf. pbl § 3-1. Med grunnlag i dette har ein vekta ulike omsyn opp mot politisk vedtekne mål for kommunen og kome fram til at planforslaget sikrar ei heilheitleg og god løysing for Fitjar sentrum og innbyggjarane i kommunen, og at samla verknadar av planforslaget er positivt. Det høyrer etter plan- og bygningslova under kommunens frie skjøn å vega dei ulike omsyna mot kvarandre og vedta områdereguleringsplan, slik det er gjort her.

Statsforvalterens innsigelse (s. 7-8) knyttet til naturmangfoldloven §§ 7-12:

Statsforvalteren uttaler i si motsegn på s. 8 at

«Sjølv ved nytt forslag til utfylling i delområde 2 og 3, så tek ikkje planforslaget tilstrekkeleg omsyn til vesentlege verknader for naturmangfaldet, jf. naturmangfoldlova §§ 7-12.»

Statsforvalteren utdyper ikke nærmere hva som er innholdet i bestemmelsene i naturmangfoldloven, eller hva som menes med uttrykket «vesentlege verknader for naturmangfaldet». Dette er ikke et

uttrykk som benyttes i naturmangfoldlovens § 7-9, og henvisningen fremstår som upresis. Naturmangfoldloven § 9 viser derimot til «Vesentlig skade». Det er på denne bakgrunn behov for en kort klargjøring av innholdet i naturmangfoldloven § 7-12, og av lovens formålsbestemmelse som er retningsgivende for fortolkningen.

Generelt om innholdet i §§ 7-12:

Lovens formål, jf. § 1, er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser skal tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden.

Bestemmelsen fremhever betydningen av å ivareta naturen slik at den danner grunnlag for menneskers virksomhet mv. Loven bygger på prinsippet om at utvikling skal skje, men innenfor bærekraftige rammer.

Det uttales i forarbeidene, Ot.prp. s. 57, at formålsbestemmelsen vil ha betydning for tolkningen av lovens bestemmelser og være veiledende for skjønnsutøvelsen ved vedtak etter loven.

Naturmangfoldloven er en generell lov ved at den har regler som er ment å gjelde for all bruk av de forskjellige biologiske ressurser, og både tolkning og vedtak innebærer høy grad av skjønnsutøvelse. De fleste tiltak som kan påvirke naturmangfoldet vil imidlertid fortsatt bli regulert etter andre lover. Betydningen av naturmangfoldloven §1 vil da være at ivaretagelse av naturmangfoldet blir et tilleggshensyn i skjønnsutøvelsen, sammen med de formål som den aktuelle lov setter opp. Hvis det er kryssende hensyn og verdier, vil dette ha betydning for hvor langt man i den aktuelle saken vil gå for å ivareta de verdiene som ligger i naturmangfoldloven §1. Det er også viktig å vurdere resultatet av den samlede myndighetsutøvelsen, ikke bare av avgjørelsen i den enkelte sak.¹

Av § 7 følger det at prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet, og vurderingen etter disse bestemmelsene skal fremgå av beslutningen.

Av § 8 følger det at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

Det fremgår av § 9 at når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Bestemmelsen gir uttrykk for det såkalte *føre var* prinsippet.

Av § 10 fremgår det at en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for. Det er fremhevet i juridisk teori at Vurderingen av den samlede belastningen må skje innenfor de rammene som følger av det enkelte regelverks formål og vurderingstemaer. Resultatet av en slik vurdering trenger ikke nødvendigvis å være at tiltak ikke tillates. I en del tilfeller kan også en konsentrering av påvirkninger være hensiktsmessig for å la andre områder med større naturverdier være mer upåvirket. Én noe større utbygging kan ut fra både et miljømessig og samfunnsøkonomisk perspektiv være bedre enn mange små inngrep.²

¹ Forarbeidene, Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) pkt. 6.1.

² Rettsdata, note 46 til § 10.

§ 11 har bestemmelse om kostnadsfordeling som det ikke er behov for å gå nærmere inn på her.

Av § 12 følger det at for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater. Formuleringen «*de beste samfunnsmessige resultater*» er vid og sier i seg selv ikke noe om hvilken vekt hensynet til naturmangfold skal ha i avveiningen. Det er den løsningen som etter en samlet vurdering gir de beste samfunnsmessige resultatene som skal velges, jf. Ot.prp. s. 383.

Som det fremgår av gjennomgangen er dette meget skjønnsmessige bestemmelser. Det er for eksempel fremhevet om føre var prinsippet i § 9 at «*Den praktiske betydningen vil være avhengig av hvilken vekt både miljøvernmyndighetene og de forskjellige sektormyndighetene legger på prinsippet i konkret politikktutforming, planer og enkeltavgjørelser. Her er et vidt rom for skjønn. Det er et prinsipp som skal virke som «retningslinje» etter § 7. Prinsippets innhold er ikke presist...*»³

Prinsippet setter for det første krav til saksbehandlingen. Her virker den sammen med kunnskapsplikten i § 8 og regler om konsekvensutredninger i eller i medhold av andre lover: Miljøvirkninger må utredes, og eventuell usikkerhet om mulige virkninger må identifiseres og beskrives. For det andre har det betydning ved rettsanvendelsen og da i forbindelse med både bevisvurderingen og subsumsjonen. Det er både et relevant og pliktig hensyn ved skjønnsutøvelsen i saker som kan medføre miljøskade. I anvendelsen av naturmangfoldloven er det særlig viktig at det legges til grunn for artsforvaltningen etter kap. III, når det fastsettes forskrifter for verneområder etter kap. V og ved utvelgelse av «utvalgte naturtyper» etter kap. VI.

Vi kan etter dette slå fast at bestemmelsene i §§ 7-12 er meget skjønnsmessige, og gir et betydelig rom for avveininger av kryssende hensyn. Beslutninger som griper inn i naturen skal bygge på kunnskap, og begrunnes. Vesentlig skade på naturmangfoldet skal det tas sikte på å unngås, jf. § 9. Uttrykket «Vesentlig» peker på at terskelen for slik skade er høy, og heller ikke for denne typen skade er det et absolutt forbud, jf. «tas sikte på å unngå». Ved fastsettelse av verneområder ved utvalgte naturtyper etter lovens kap. VI skal bestemmelsene tillegges særlig vekt. Slike områder er ikke aktuelle for dette planforslaget.

Endringer i revidert planforslag:

Revidert planforslag inneholder betydelige endringer etter at Statsforvalteren fremmet innsigelse. Vi viser til revidert planskildring og til oppdatert konsekvensutredning fra Rådgivende Biologer AS, rapport 3953. Som det fremgår av rapport 3953 på s. 7 er utfyllingsområde 2 mer enn halvert til 1390 m², mens utfyllingsområde 3 er redusert fra 3000 m² til ca. 300 m². Dette innebærer betydelige endringer i påvirkning på natur og miljø sett i forhold til opprinnelig planforslag.

Endret rødlisting og revidert konsekvensutredning:

Det har siden forrige konsekvensutredning kommet en ny rødliste for arter (Artsdatabanken 2021) og oppdatert veileder for konsekvensvurdering (Miljødirektoratet 2021) i slutten av 2021. Rådgivende Biologer AS har på grunn av endringene i planforslag og rødlisting utarbeidet en ny konsekvensutredning (rapport 3953) som erstatter tidligere rapporter 3477 og 3371. Rapporten er vedlagt.

Det følger av rapporten at utredningsområdet rundt munningen av Fitjarelva er inndelt i tre delområder A-C, jf. rapporten s. 22-23.

³ Rettsdata note 45 til § 9.

Delområde A, bløtbunnsområde i strandsonen, er verdsatt til middels verdi, jf. rapporten s. 20. Det følger av tabell 3, på s. 10, med henvisning til Miljødirektoratets instruks, at naturtyper med middels verdi innebærer middels forvaltningsprioritet.

Delområde B, Fitjarelva, funksjonsområde sjøaure, er også registrert med middels verdi, mens delområde C er registrert med noe verdi.

Konsekvens for naturmangfold er oppsummert i tabell 8, inntatt på s. 26. Fra tabellen hitsettes:

Tabell 8. Oversikt over samlede konsekvenser for miljøtema naturmangfold ved eventuell utbygging av friluftsområde i Fitjar sentrum.

Vurderinger	Delområde	0-alt.	Tiltaket
Konsekvens for delområder	A Fitjar elvemunning (bløtbunn)	0	Betydelig miljøskade (--)
	B Fitjarelva (sjøaure)	0	Noe miljøskade (-)
	C Nærområdet (FO vanlige arter)	0	Noe miljøskade (-)
Begrunnelse for vektlegging		Ingen områder er spesielt vektet.	
Avveininger	Samlede virkninger	Planområdet ligger i sentrum av et tettsted og er påvirket av menneskelig aktivitet, noe som gjør naturmangfoldet mer sårbart, men også bidrar at mobile arter som oter og sjøfugl er tilpasset menneskelig aktivitet. Bløtbunnsområdet er allerede redusert og fragmentert grunnet tiltak utført mellom 1970 og 2005, og tiltaket vil utgjøre ytterligere reduksjon. Det finnes flere små bløtbunnsområder i strandsonen med lignende funksjon som elvemunningen for marine arter, sjøfugl og pattedyr både i nærområdet til tiltaket og generelt i nordlige deler av Fitjar og Bømlo. Dette gjør at tiltaket samlet ikke utgjør en stor belastning på bløtbunnsområder i området generelt. Disse andre bløtbunnsområdene er likevel sjelden forbundet med elveutløp. Elvemunningen er et viktig funksjonsområde for sjøaure i Fitjarelven og tiltaket vil føre til delvis arealtap av funksjonsområdet. Samtidig kan steinskonstruksjoner gi skjul for auresmolt.	
Samlet konsekvens		Noe negativ konsekvens	
Samlet konsekvens for naturmangfold	Begrunnelse	Tiltaket vil kunne medføre betydelig miljøskade (-) , men relativt nær noe miljøskade, på delområde A, mens noe miljøskade (-) dominerer. Samlet belastning for området av tiltaket på bløtbunnsområdet er lavere grunnet at naturtypen forekommer flere steder. Funksjonsområdet for sjøaure blir påvirket i mindre grad.	

Som det fremgår er den samlede virkningen vurdert til å ha noe negativ konsekvens.

Enkeltvis er påvirkningen størst på område A der tiltaket vil kunne medføre betydelig miljøskade isolert sett, men også for dette delområdet fremheves det at virkningen er relativt nær noe miljøskade. Det er den samlede vurderingen som er sentral, slik vi kommer inn på nedenfor.

Vurdering av revidert planforslag mot naturmangfoldloven:

Nedenfor vil vi påvise at prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 er lagt til grunn som retningslinjer ved utarbeidelse av planforslaget, jf. § 7. De underliggende vurderingene følger av Rådgivende Biologer AS rapport 3953 og av redegjørelsen her og i planomtalen.

Rapporten fra Rådgivende Biologer AS er en grundig gjennomgang av naturmangfoldet i utredningsområdet, og bygger på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger, jf. naturmangfoldloven § 8. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal etter bestemmelsen stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Som det fremgår av rapporten er det tale om en naturtype av middels verdi, og samlede skadevirkninger karakteriseres som *noe miljøskade*. Rapporten fra Rådgivende Biologer AS oppfyller klart kravene i § 8.

Når det gjelder *føre var* prinsippet og bestemmelsen i § 9, så må det understrekes at det i denne saken foreligger betydelig kunnskap om hvilke virkninger planforslaget kan ha for naturmiljøet. Dette er grundig utredet i rapporten fra Rådgivende Biologer AS. Det vil alltid gjenstå noe usikkerhet, sml. rapporten s. 28, men det er også forutsatt i naturmangfoldloven, der kravet i § 8 er at kunnskapsgrunnlaget skal stå i rimelig forhold til sakens karakter.

Det er heller ikke tale om noen «*vesentlig skade på naturmangfoldet*», sml. § 9, som følge av dette planforslaget. Det tale om påvirkning på en naturtype av middels verdi, og samlede skadevirkninger karakteriseres som *noe miljøskade*, jf. gjennomgangen ovenfor.

Det følger videre av § 10 at en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.

Et økosystem er definert i naturmangfoldloven § 3 (t) som «*et mer eller mindre velavgrenset og ensartet natursystem der samfunn av planter, dyr, sopp og mikroorganismer fungerer i samspill innbyrdes og med det ikke-levende miljøet.*». Av forarbeidene følger det at et økosystem kan være en bestemt lokalitet av en viss naturtype, men også et langt større område der flere naturtyper er representert, jf. Ot.prp. s. 373. Havforskningsinstituttet har understreket at økosystemer i sjø ikke er lukkede systemer:

*«...særlig gjelder dette økosystemene i havet der strømmene i stor grad bidrar til utveksling av organismer mellom forskjellige havområder og økosystemer. ...Rammebetingelsene for økosystemet legges av det fysiske miljøet, som inkluderer bunndyp og -type samt havets egenskaper i form av temperatur, salt og strøm.»*⁴

Det er således naturlig å vurdere utredningsområdet for påvirkning i og rundt Fitjarelva helhetlig.

I rapporten fra Rådgivende Biologer AS er den helhetlige belastningen på området vurdert over tid, jf. bl.a. rapporten s. 25-26 om samlede virkninger. Det er på s. 26 korrekt anslått en samlet konsekvens for området ved elvemunning (a), i Fitarelva (b) og for nærområdet (c). Konsekvensen er vurdert til å være noe negativ for naturtype og områder av middels til noe verdi.

Vurderingene til Rådgivende Biologer AS er som det fremgår, utført i samsvar med kravene i naturmangfoldloven § 10

Naturmangfoldloven § 11 om kostnadsdekning er ikke relevant i dette tilfellet, og kommenteres ikke nærmere.

Av § 12 følger det at for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.

I samsvar med dette er det foreslått forebyggende tiltak i rapporten fra Rådgivende Biologer AS på s. 27-28.

Det anbefales blant annet å unngå utfylling i sjø i perioden for ut- og innvandring av anadrom fisk, som hovedsakelig skjer fra starten av april til slutten av september.

⁴ Havforskningsinstituttet på <https://www.hi.no/hi/temasider/hav-og-kyst/hav-kyst-og-fjord/hva-er-et-okosystem>

Det er videre anbefalt at i den tidlige sjøfasen er tilgang til skjul viktig for sjøaure. Fyllingskantene bør derfor utformes med hulrom slik at de gir skjul.

Det er også foreslått at flatøsters kan samles inn fra utfyllingsområde 2 og flyttes til området nord for elveutløpet eller til Breidvika (F i figur 7), som er tilstrekkelig stort for å kunne huse flere østers. På denne måten bevares verdifulle individ i populasjonen og forekomsten i Breidvika styrkes.

Fitjar kommune har i planomtale og bestemmelser vedtatt forebyggende tiltak i samsvar med forslag fra Rådgivende Biologer AS.

Det er Fitjar kommunes klare vurdering at de beste samfunnsmessige resultater, jf. § 12, oppnås ved å vedta den reviderte områderegeringsplanen som fremmes her. Områdeplanen er utarbeidet etter grundige analyser og demokratiske prosesser, og hensyn til naturmangfold er grundig vurdert og ivaretatt, også gjennom forebyggende tiltak som beskrevet. Det er innenfor forvaltningens skjønnsmessige kompetanse å vedta planen, og det foreligger ikke motstrid med naturmangfoldloven §§ 7-12.

Statsforvalteren si motsegn (s. 9) knytt til § § 4-5:

Statsforvalteren hevder på s. 9 at:

«...planforslaget ikkje tek tilstrekkeleg omsyn til forvaltningsmål for naturtypar og økosystem, og forvaltningsmål for artar, jf. naturmangfoldlova §§ 4 og 5. Planane om utfylling kring elvemunninga av Fitjarelva og utfylling i sjøområdet vil vere sær s uheldig. Blautbotnområdet i strandsona ved elvemunninga er økologisk funksjonsområde for flatøsters, vanlig sandskjell, oter og sjøaure. Elvemunninga med gruntområde er også eit leveområde for raudlista sjøfugl, jf. rundskriv t- 2/16 – revidert februar 2021, avsnitt 3.6.»

Statsforvalterens innsigelse er på dette punkt ikke i samsvar med gjeldende rødlisting. Som påvist ovenfor er også planforslaget her justert og planlagt utfylling kraftig redusert. Innsigelsen på dette punkt er ikke treffende, og Statsforvalterens vurderingen av utfylling som «sær s uheldig» er ikke i samsvar med lovens krav. Statsforvalteren utdypet heller ikke innholdet i loven.

Vi vil i det følgende gå nærmere inn på bestemmelsene i loven, og vurdere planforslaget mot kravene i §§ 4-5.

Innholdet i naturmangfoldloven §§ 4 og 5:

Det fremgår av § 4 at «...målet er at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype. Målet er også at økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det anses rimelig.»

Det er ikke et mål at alle forekomster av naturtyper og deres utstrekning ivaretas, men antallet naturtyper må opprettholdes, og de må ha en størrelse og kvalitet som samlet sett gjør dem robuste mot påvirkninger som bl.a. klimaendringer, jf. Ot.prp. [s. 373](#). Forvaltningsmålet retter seg altså ikke mot den enkelte forekomst av en naturtype.

Begrepet «så langt det anses rimelig» innebærer at forvaltningsmålet for økosystemer tar utgangspunkt i en forholdsmessighetsvurdering. Ifølge forarbeidene siktes det til forholdsmessighet mellom mål og midler, se Ot.prp. s. 375. Forarbeidene legger opp til at det må foretas en vurdering av forholdsmessighet mellom på den ene siden hva det koster å ivareta mangfoldet i en konkret situasjon, og på den annen side hvor stort bidraget til å ivareta mangfoldet vil være. Det er ikke

meningen at alle økosystemer nødvendigvis må ivaretas for å nå målet i første punktum. Formuleringen må ses i sammenheng med § 14, som sier at tiltak etter loven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. En slik avveining skal ikke medføre at målet i § 4 fravikes, men at det nås på en annen måte eller i et annet tempo enn det ville ha gjort hvis naturmangfoldet hadde vært det eneste hensynet å ta. Forvaltningsmålet pålegger ikke private eller forvaltningen noen selvstendige plikter, men vil ha betydning for lovtolkning og skjønnsutøving etter naturmangfoldloven og andre lover, samt for utforming av regelverk, jf. Ot.prp. s. 81 og 373.

Av Naturmangfoldloven § 5 fremgår det at Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.

Selv om målet er at arter skal forekomme i levedyktige bestander i deres naturlige utbredelsesområde, kan andre viktige samfunnsinteresser tilsi at målet nås på andre måter enn hensynet til naturmangfoldet isolert sett skulle tilsi. Et eksempel på dette er den differensierte rovviltforvaltningen som bygger på en interesseavveining mellom utmarksnæring og rovviltvern.

Begrepet «*ivaretas*» innebærer at man søker å beholde eller oppnå en «god tilstand», jf. Ot.prp. [s. 376](#). Backer 2010 s. 75 viser til at det i det minste må «*unngås at arten kommer i risikozonen for å bli utryddet*». Dersom det ikke er mulig å forvalte en art slik at den forekommer eller vil bestå i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde (*in situ*), skal det iverksettes bevaringstiltak utenfor leveområdet (*ex situ*), hvis det kan bidra til å fremme artens overlevelse i naturen, jf. [§ 27](#) første ledd. Dette kan f.eks. være aktuelt for arter som for å overleve i naturen krever særlige skjøtselstiltak i stort omfang.

Som det fremgår gir bestemmelsene i §§ 4 og 5 retningslinjer for skjønnsutøvelsen. Myndighetene pålegges ikke konkrete plikter, og det er forutsatt at det foretas brede skjønnsmessige avveininger der andre samfunnsmessige hensyn vil kunne tillegges avgjørende vekt.

Vurdering av planforslaget mot §§ 4 og 5:

Flatøsters var tidligere klassifisert som nær truet (NT), men i nyeste rødliste for arter (Artsdatabanken 2021b) er arten vurdert som livskraftig (LC), med begrunnelse at det er mangelfull data om bestandsnedgang og pågående reelle trusler. Vanlig sandskjell var tidligere klassifisert som sårbar (VU), men er i 2021 vurdert som livskraftig (LC), med begrunnelse at arten er alminnelig utbredt langs hele kysten, jf. rapport 3953 s. 15. Oter er også karakterisert som vanlig forekommende art, og er ikke lenger rødlistet, jf. rapport. 3953 s. 4-5. Når det gjelder sjøaure så er ørretbestanden karakterisert som livskraftig, og arten er ikke rødlistet.⁵

Når det gjelder disse artene vil ikke forvaltningsmålet i § 5 komme i konflikt med planforslaget.

Statsforvalteren har videre karakterisert elvemunningen med gruntområde som leveområde for rødlistet sjøfugl. Dette fremstår som en upresis karakteristik.

Leveområder kan deles i to: Hekkeområder og overvintringsområder. Hekkeområdenes plassering bestemmes av to faktorer. At det finnes trygge reirplasser, samt at det er god nok tilgang til mat i hekkeperioden. Overvintringsområdene bestemmes av hvor det er tilgang på mat om høsten og vinteren.⁶

⁵ <https://artsdatabanken.no/lister/rodlisteforarter/2021/15990>

⁶ <https://www.barentswatch.no/artikler/sjofugl/>

Rådgivende Biologer AS har ikke registrert leveområder, men har i all hovedsak observert sjøfugl på næringssøk. Det fremgår av rapporten, s. 20:

«Hekking av rødlistete sjøfugl er ikke observert i området, men for ærfugl er det registrert en observasjon av ungfugl. Oter (LC) benytter også området. Enkeltobservasjoner av fugl, stasjonære eller streiffugl, eller områder benyttet til næringssøk, er lite hensiktsmessige til å avgrense funksjonsområder for fugl (Framstad mfl. 2018).»

Av tabell 6, på s. 21 fremgår de enkelte observasjonene.

Det fremgår videre av vurderingen på s. 26 at planforslaget ikke vil utgjøre en stor belastning på bløtbunnsområder i området generelt:

«Sjøfugl og oter forflytter seg for næringssøk og flatøsters og sandskjell har planktoniske larver, slik at forekomster i adskilte habitat i et geografisk område ofte tilhører samme populasjon. ... Planområdet ligger i sentrum av et tettsted og er påvirket av menneskelig aktivitet, noe som gjør naturmangfoldet mer sårbart, men også bidrar at mobile arter som oter og sjøfugl er tilpasset menneskelig aktivitet. Bløtbunnsområdet er allerede redusert og fragmentert grunnet tiltak utført mellom 1970 og 2005, og tiltaket vil utgjøre ytterligere reduksjon. Det finnes flere små bløtbunnsområder i strandsonen med lignende funksjon som elvemunningen for marine arter, sjøfugl og pattedyr både i nærområdet til tiltaket og generelt i nordlige deler av Fitjar og Bømlo. Dette gjør at tiltaket samlet ikke utgjør en stor belastning på bløtbunnsområder i området generelt.»

Heller ikke for rødlistet sjøfugl vil planforslaget etter dette komme i konflikt med forvaltningsmålet i § 5.

Når det gjelder § 4 og forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer, så viser vi til rapport 3953, s. 20 og vurderingen gjengitt ovenfor det det fremgår at *«tiltaket samlet ikke utgjør en stor belastning på bløtbunnsområder i området generelt»*

Vi minner her om forarbeidene til § 4 som fastslår at det ikke er mål at alle forekomster av naturtyper og deres utstrekning ivaretas, men antallet naturtyper må opprettholdes, og de må ha en størrelse og kvalitet som samlet sett gjør dem robuste mot påvirkninger som bl.a. klimaendringer, jf. Ot.prp. s. 373. Forvaltningsmålet retter seg altså ikke mot den enkelte forekomst av en naturtype.

Det er på bakgrunn av de faglige vurderingene i denne saken ikke grunnlag for å konstatere motstrid mellom målsettingen i § 4 og planforslaget her.

Vi viser videre til den grundige vurderingen som er gjort av kommunen i planomtalen med hensyn til avveiningen av fordeler mot ulemper i et samfunnsutviklingsperspektiv. Vi viser videre til merknadene til statsforvalterens innsigelser vedrørende forholdet til overordnet plan, og de vurderingene kommunen har gjort av Statsforvalterens innsigelse knyttet til strandsone. Verken § 4 eller § 5 oppstiller noe forbud mot å vedta en områdeplan som her. Tvert imot forutsettes det i forarbeidene, som påvist ovenfor, at målsettingene i § 4 og 5 skal avveies i et bredere samfunnsmessig avveining av fordeler og ulemper med tiltaket.

Det er klart innenfor myndighetenes skjønnsmessige kompetanse å vedta områdereguleringsplanen det er tale om her.

Statsforvalteren si motsegn (s. 9) knytt til «Omsyn til viktige økologiske funksjonsområder for fisk»

Statsforvalteren mener på dette punkt:

«...at det ikkje er tatt tilstrekkeleg omsyn til viktig økologisk funksjonsområde for sjøaure i planforslaget.»

Synspunktet er basert på følgende:

«Elvemunninga med gruntområda og naturtypen med blautbotn er eit viktig økologisk funksjonsområde for sjøauren i Fitjarelva. Lakse- og innlandsfiskelova skal sikre at naturlege bestandar av anadrom laksefisk blir forvalta i samsvar med naturmangfaldlova, og sikre at leveområda ikkje blir forringa. Omsynet til fiskeriinteressene og ivaretaking av økologisk funksjonsområder for fisk skal innpassast i planar etter plan- og bygningslova i kommunen, jf. lakse- og innlandsfiskelova § 7 første ledd. Motsegn skal vurderast når føreslått ny arealbruk kjem i konflikt med desse omsyna. Forslaget om å endre elveutløpet og utfylling kring elvemunninga til Fitjarelva vil vere i konflikt med ivaretaking av viktig økologisk funksjonsområde for sjøaure.»

Det er vidare vist til at «I rapporten «Habitatkartlegging og forslag til tiltak i 21 sjøørretvassdrag i Vestland fylke i 2021» så er hydrologisk status rekna som «moderat» og morfologisk status er rekna som «moderat». Det blir føreslått ei rekkje tiltak for å optimalisera forholda for sjøauren i Fitjarelva. Imidlertid er økologisk status for fisk rekna som «svært god» og habitatforholda er rekna som «god» i Fitjarelva. Anadrom-strekning er på om lag 3 km i Fitjarelva.»

Kommunen kan ikke se at det er grunnlag for innsigelsen. Statsforvalteren har for det første ikke vurdert den reviderte planen der utfyllingsområdet er betydelig redusert.

Det er heller ikke grunnlag for å karakterisere den reviderte områdeplanen slik at den ikke ivaretar naturmangfoldlovens bestemmelser. Vi viser til gjennomgangen av lovens bestemmelser ovenfor og vurderingene etter §§ 7-12 og 4-5.

Til Statsforvalterens synspunkt om at områdeplanen er i konflikt med ivaretaking av viktig økologisk funksjonsområde for sjøørret, minner vi blant annet om at ørret ikke en rødlistet art, men karakterisert som livskraftig. Bløtbunnsområdet utenfor Fitjarelva er verdsatt til middels verdi, og inngrep som følge av utbygging i samsvar med den reviderte områdeplanen er vurdert til å ha «noe» negativ konsekvens. Rådgivende Biologer AS, har vurdert at «tiltaket samlet ikke utgjør en stor belastning på bløtbunnsområder i området generelt.», jf. rapport 3953 s. 26.

Vi bemerker vidare at det følger av rapporten «Utfylling i sjø i Fitjarvika - Vurdering av risiko for at vannforekomster ikke når miljømål» datert 10.05.23, at «Sjøaurens gyteområder vil ikke reduseres av tiltaket, ei heller vil oppvekstområdet for pre-smolt vil reduseres. Oppvekstområdet for postsmolt og ung sjøaure vil reduseres noe, men trolig vil steinfyllinger gi godt skjul for postsmolten. Tiltaket vil mest trolig ikke være til hinder for tilbakevendende gytefisk. På bakgrunn av disse faktorene vurderes det at en ikke vil vente målbar endring i sjøaurebestanden i vannforekomsten Fitjarelva nedstrøms utløp Rimbareid kraftverk ved en eventuell gjennomføring av tiltaket.». Rapporten er nærmere omtalt nedenfor i tilknytning til vannforskriften § 12.

Vi minner vidare om at utfylling er redusert betydelig i det reviderte planforslaget. Hensynet til ivaretagelse av viktige økologiske funksjonsområder for sjøørret kan på denne bakgrunn ikke danne grunnlag for innsigelse her.

Statsforvalteren si motsegn (s. 10) knytt til vannforskriften

Statsforvalteren har følgende innsigelse knyttet til vannforskriften § 12:

«I planskildringa, s. 51, er det gjennomført ei vurdering etter vassforskrifta § 12 (FOR-2006-12-15-1446). Miljømåla gjeld også på prosjektnivå. Føremålet med vassforskrifta er å sikre ei mest mogleg heilskapleg beskyttelse og berekraftig bruk av vassførekomstane, jf. vassforskrifta § 1. Vi viser til at fiskefauna inngår som eit biologisk kvalitetselement for elver og brakkvatn, jf. vedlegg V, punkt 1.1 i vassforskrifta. Fitjarelva høyrer til vassregion Vestland. Regional plan for vassregionen skal leggast til grunn, jf. pbl. § 8-2. Vassforskrifta skal sikre at vassførekomstane skal oppnå god økologisk tilstand og god kjemisk tilstand. Miljømåla er bindande og unntak kan berre tillatast om dei kumulative vilkåra etter vassforskrifta § 12 er oppfylt. Vi kan ikkje sjå at det er gjennomført ei tilstrekkeleg vurdering av vassforskrifta § 12.»

Kommunen har i sammenheng med revidert planforslag innhentet en oppdatert vurdering fra Rådgivende Biologer AS. Som det skal påvises nedenfor kommer vannforskriften § 12 ikke til anvendelse på planforslaget.

Vannforskriften § 12 første ledd lyder:

«Ny aktivitet eller nye inngrep i en vannforekomst kan gjennomføres selv om dette medfører at miljømålene i § 4-§ 7 ikke nås eller at tilstanden forringes, dersom dette skyldes:

a) nye endringer i de fysiske egenskapene til en overflatevannforekomst eller endret nivå i en grunnvannforekomst, eller

b) ny bærekraftig aktivitet som medfører forringelse i miljøtilstanden i en vannforekomst fra svært god tilstand til god tilstand.»

Dersom forskriften kommer til anvendelse må i tillegg må vilkårene i annet ledd være oppfylt. På grunn av konklusjonen her er det ikke behov for å gå nærmere inn på disse.

Vannforskriften § 12 omhandler hvordan ny aktivitet eller nye inngrep skal vurderes når tilstandsklassen i en vannforekomst forventes å bli forringet eller at miljømålene ikke nås. Vurderingen etter vannforskriften § 12 suppleres blant annet av de alminnelige bestemmelsene om bærekraftig bruk i naturmangfoldloven⁷ kapittel II. Det følger indirekte av § 12 at ny virksomhet som ikke hindrer at miljømålene nås, eller som ikke medfører at tilstanden forringes, kan tillates uten at vilkårene i annet ledd vurderes. Slike tiltak skal kun behandles etter kriteriene i sektorlovene.⁷

Først må det vurderes om § 12 vil komme til anvendelse fordi ny aktivitet eller nye inngrep i en vannforekomst kan medføre at miljømålene ikke nås eller at tilstanden forringes. Det må som ledd i dette vurderes om vilkårene i § 12 første ledd a) eller b) er oppfylt.

Som grunnlag for § 12-vurderingen er det tilstrekkelig at utredningene dekker de relevante kvalitetselementer som virksomheten vil påvirke.

Kommunen må ta stilling til om den omsøkte virksomheten vil medføre en *forringelse*, om virksomheten kan *tillates*, og evt. på hvilke *vilkår*. Paragraf 12 første ledd bokstav b tillater kun forringelse fra svært god tilstand til god tilstand, i motsetning til bokstav a, som ikke har noen slik nedre grense. Når den omsøkte virksomheten vurderes etter bokstav b, må sektormyndigheten ta stilling til *hvilken tilstandsklasse vannforekomsten forventes å komme til å få som følge av*

⁷ Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 - med presisering, Klima og miljødepartementet, 9. juli 2021.

virksomheten. I denne vurderingen er det tiltakets forventede påvirkning på relevante kvalitetselementer som er avgjørende, sml. Miljødirektoratets veileder 02:2018.⁸

I tilfeller hvor arealbruken eller andre rammer for tiltaket fastlegges allerede i en overordnet plan, og tiltaket kan være i strid med vannforskriften, skal vurderinger etter § 12 gjøres også på overordnet nivå så langt detaljeringsnivået i planen gjør det mulig.⁹ Det innebærer at på plannivå er det normalt vurderinger på overordnet nivå som skal utføres.

Paragraf 12 kommer til anvendelse i tilfeller hvor ny virksomhet enten medfører at "miljømålene i § 4 - § -7 ikke nås", eller "at tilstanden forringes". Størrelsen på virksomheten har ikke i seg selv betydning for om § 12 kommer til anvendelse, men det er graden av påvirkning på tilstanden som er avgjørende.¹⁰

I vannforskriften er den økologiske tilstanden uttrykt som klassene svært god, god, moderat, dårlig og svært dårlig. Det er kun forringelser der man går fra en klasse til en annen som innebærer en "forringelse" i bestemmelsens forstand, og som medfører at virksomheten må vurderes etter § 12.¹¹

Paragraf 12 kommer også til anvendelse i tilfeller hvor ny virksomhet ikke vil forringe tilstanden, men likevel medfører at miljømålet ikke nås. Et eksempel er dersom miljømålet i forvaltningsplanen er satt til "god" tilstand, mens miljøtilstanden fra før er "moderat", og den omsøkte virksomheten vil medføre at tilstanden forblir moderat, slik at målet om god tilstand ikke oppnås.

Rapporten vedlagt her, «*Utfylling i sjø i Fitjarvika - Vurdering av risiko for at vannforekomster ikke når miljømål*» datert 10.05.23, er basert på Miljødirektoratets klassifiseringssystem for vannforekomster, jf. veiledning 02:2018. I rapporten har Rådgivende Biologer AS vurdert planforslaget mot sannsynlighet for påvirkning på økologisk og kjemisk tilstand i Fitjarvika og i Fitjarelva nedstrøms utløp.

Rapporten konkluderer på s. 3 med at det er «*ikke ventet reduksjon i biologiske kvalitetselementer i vannforekomsten generelt som følge av tiltaket. Det er lite trolig at tiltaket medfører økt risiko for at vannforekomsten ikke når miljømålet [om god tilstand].*»

Som det fremgår av rapporten på s. 2-3 er både utfylling og avrenning vurdert, jf. vannforskriften § 12, første ledd a og b. Det er ikke sannsynlig med verken forringelse av miljøtilstand eller at målsettingen i § 4 om minst god økologisk og kjemisk tilstand ikke skal oppnås.

Det er etter dette ikke grunnlag for å anvende vannforskriften § 12 i dette tilfellet.

Avslutning - Generelt om motsegn frå Statsforvalteren:

Planforslaget er revidert, og utfylling i sjø er betydelig redusert. Sektormyndighetene har ikke vurdert det reviderte planforslaget og hvorvidt det skal fremmes innsigelse må vurderes på ny.

Statsforvalteren må i alle tilfelle revurdere innsigelsene i lys av det reviderte planforslaget og ny kunnskap som formidlet i rapport 3953 fra Rådgivende Biologer AS.

⁸ Jf. referansen til denne i Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 - med presisering, Klima og miljødepartementet, 9. juli 2021.

⁹ Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 - med presisering, Klima og miljødepartementet, 9. juli 2021, s. 2.

¹⁰ Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 - med presisering, Klima og miljødepartementet, 9. juli 2021, s. 5.

¹¹ Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 - med presisering, Klima og miljødepartementet, 9. juli 2021, s. 5.

Vedtaket av planforslaget her hører under kommunens frie skjønn etter systemet i plan- og bygningsloven. Det skal av være en høy terskel for inngrep i kommunens myndighetsområde, slik det også legges til grunn i rundskriv T-2/16.

Områdeplanen er som påvist over, ikke i strid med nasjonale og viktige regionale interesser, eller av andre grunner av vesentlig betydning for Statsforvalterens område, sml. rundskriv T-2/16 på s. 2. Kommunen kan heller ikke se at Statsforvalteren har gjort en avveining mot andre samfunnsinteresser som planen fremmer før her det ble fattet en konklusjon om å fremme innsigelse, jf. T-2/16 pkt 2 (e).

Det skal være en høyere terskel for å fremme innsigelse mot en plan som legger grunnlag for tiltak som vurderes å være av vesentlig samfunnsmessig verdi, enn en plan som vurderes som mindre samfunnsnyttig, jf. rundskriv T-2/16 s. 3, pkt. 2 (c). Vurderingene her er skjønnsmessige, og krever en bred avveining av skade mot nytte. Denne vurderingen er tillagt kommunen etter plan og bygningsloven. Det er bare i unntakstilfeller at sektormyndighetene skal kunne gripe inn i kommunens myndighetsområde her.

Vi kan ikke se at Statsforvalteren har foretatt en slik bred vurdering, eller at innholdet i de lovbestemmelsene det henvises til i innsigelsen er redegjort nærmere for. Det er på denne bakgrunn ikke grunnlag for inngrep i den kommunale selvbestemmelsesretten.

Motsegn frå NVE

NVE gir i brev av 10.03.22 på s. 5 uttrykk for at:

«I denne saka er fordelane av tiltaka eit noko utvida ute-/parkområde for omsorgsinstitusjonen nord for elva, og eit bade- og friluftsområde sør for elva. Ulempene for naturmangfaldet er gjort godt greie for i Rådgivende Biologer sin rapport.»

På side 6 anfører NVE videre:

«Eit moment i vurderingane er om fordelane med tiltaket kan oppnåast på annan måte, slik at ulempene vert redusert eller fell vekk. NVE støttar her Rådgivende Biologer som skriv at: «Det er anbefalt å unngå utfylling i sjø i delområde 2 og 3, med direkte tilknytning til elvemunningen. Hvis en vil tilrettelegge området slik at strandsonen skal bli bedre tilgjengelig for publikum burde en vurdere mindre invasive inngrep, som for eksempel en flytebrygge i delområde 2 og/eller en utviding av fjellneset mot sørvest i delområde 1. Inngrep i delområde 1 vil generelt føre til mindre skade for naturen enn inngrep i delområde 2 og 3.»

Innanfor eksisterande strandline er det i dag ubebygd areal som kan fungere som landareal for bade-/friluftarealet. I planframlegget er det no lagt til rette for utbygging av bustadblokker, og bustad/hotell, heilt ned til eksisterande strandline. Ved å endre arealbruken, dvs. trekke utbyggingsføremåla attende så kan det frigi areal til bade- /friluftsføremål. Kombinert med enklare inngrep i delområde 1, som Rådgivende biologer foreslår, så meiner vi at det er tilgjengeleg areal til å etablere eit bade- og friluftsområde sentralt i Fitjar sentrum utan at det går på kostnad av naturmangfaldet i elveutløpet/deltaet.»

Som redegjort for ovenfor har Rådgivende Biologer AS utarbeidet oppdatert rapport etter at planforslaget og planlagte utfyllinger i sjø er betydelig endret og redusert. Vi legger til grunn at NVEs

innsigelser etter dette må revurderes. Vi viser her til gjennomgangen av Statsforvalterens innsigelser der det er påvist at negative effekter som følge av det reviderte planforslaget er små, mens fordelene er betydelige.

Når det gjeld NVE sin merknad om at det i dag er tilgjengeleg areal til å etablere eit bade- og friluftsområde sentralt i Fitjar sentrum utan at det går på kostnad av naturmangfaldet i elveutløpet/deltaet, så viser vi til vurderinga over som er gjort opp mot overordna plan og byggegrense mot sjø. Det er ønskelig for kommunen å legge opp til fortetting i sentrum. Samstundes ønsker ein å leggje til rette for ålmenta og tilkomst til sjø for alle. Omfanget av utfylling er vesentleg redusert etter NVE si motsegn vart fremja, og i samsvar med innspel frå Rådgivande biologar. Henvisninga til Rådgivande biologar er dermed ikkje lenger treffande. Konklusjonen etter Rådgivande biologar og Multiconsult si konsekvensutgreiing av utfylling og flaum tilseier at tiltaka får små verknadar for naturmiljøet. Då er det kommunen si vurdering at planforslaget samla stør opp om overordna plan sine hovudmål og ønska arealbruk i sentrum.

Særlig om NVE sin merknad om hydrauliske forhold:

NVE hevder i sitt brev på s. 6:

«NVE vil for eigen del også legge til at hydraulisk så vil eksisterande blautbotnfauna i utløpsområdet bli redusert heilt eller i stor grad fordi elva blir forlenga ved utfyllingar. Dette fordi ved flaum vil botntilhøva bli vaska ut på grunn av konsentrert straum over tid. Då vert ein viktig marin naturtype endra.»

Kommunen har bedt Multiconsult foreta en oppdatert analyse av utfylling i henhold til det reviderte planforslaget og påvirkning på strømforholdene ved flom. Multiconsult har vurdert påvirkningen i notat av 10.05.23 og konkluderer slik på s. 15-16:

«Tiltakene forandrer strømningsbildet og fører til noe økte vannhastigheter mellom bruene ved Sandvikvågvegen og Elvavegen 15. Samme effekt vises nær elvas utløp til havet. Hastighetsøkningen er omtrent 0,5 m/s i de raskest strømmende områdene. Hastighetene ellers er store uansett om flomtiltakene er utbygd eller ikke og derfor er endringene ikke er vesentlige.

Den planlagte utfyllingen ved utløpsområdet påvirker strømhastighetene fra elva i liten grad. Retningen til hovedstrømmen under flom vil ligge litt mer mot nord og strekke seg litt mer ut mot havet, sammenlignet med dagens situasjon. De største strømningshastighetene vil øke med omtrent 0,5-1,0 m/s (de største verdiene vil øke fra 4,5-5,0 til 5,5-6,0 m/s) som følge av utfyllingen. Vanndybden under flom i det utfylte området vil stort sett ligge på 0,2-0,3 m (sammenlignet med 1,5-1,6 m uten utfylling). Modellresultatene antyder ingen vesentlige endringer i dybdene i områder der det ikke er utfylling. Maksimumsverdier ligger her rundt 3,0 m, og i hovedsak på 1,6-2,0 m.»

Som det fremgår er Multiconsult av den oppfatning at den planlagte utfyllingen ved utløpsområdet påvirker strømhastighetene fra elva i liten grad. Kommunen kan på denne bakgrunn ikke se at det er grunnlag for å opprettholde innsigelsen fra NVE på dette punkt.

11.05.2023