



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Statsråden

Fylkesmannen i Hordaland
Kommunal- og samordningseininga
Pb 7310
5020 BERGEN

Dykkar ref
2009/12217

Vår ref
2009/3401- KO

Dato

Austevoll kommune – Reguleringsplan for Melingsvågen. Motsegn frå fylkesmannen mot søre del av planen.

Vi viser til fylkesmannen sitt brev av 19. mai 2010 med vedlegg og til synfaring i Austevoll 2. september 2010.

Saka er i medhald av § 27-2 nr 2 i plan- og bygningslova av 1985 sendt Miljøverndepartementet for endeleg avgjerd. Fylkesmannen i Hordaland har fremja motsegn til søre del av planen med 15 naust, bryggjer, småbåtanlegg, veg, parkering mv.

Miljøverndepartementet stadfester reguleringsplan for Melingsvågen, vedteken av Austevoll kommunestyre 30. mars 2009. Departementet legg avgjerande vekt på at planen er ei utviding av eksisterande naustområde, og at det er behov for utbygging og modernisering av naust og brygger i Melingsvågen. Departementet ber om at utbygginga vert lagt opp slik at allmenta vert sikra tilgjenge til strandsona i planområdet, mellom anna for å kunne drive fritidsfiske frå land eller brygge. I planområdet er det ikkje registret naturmangfaldsverdiar av nasjonal eller regional betydning, og desse tilleggast difor liten vekt i saka. Motsegna frå Fylkesmannen i Hordaland er med dette ikkje teken til følge.

Bakgrunn for saka

I gjeldande arealdel til kommuneplan 2006 - 2018 er heile den utbygde strandsona i Melingsvågen lagt ut til verneverdig naustmiljø. Areala utanfor dette er lagt ut til Landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF) utan føresegner om spreidd utbygging. Vassflata i heile Melingsvågen er lagt ut til hamn. I reguleringsplan for naust i Melingsvågen er

nordre del av planområdet lagt ut til naust, i samsvar med arealdelen, i tillegg til ymse fellesområde og spesialområde i tilknytning til nausta. Søre del av reguleringsplanen har dei same føremåla som nordre del, men ligg i arealdelen sitt LNF-område. Slik går reguleringsplanen dels ut over arealdelen til kommuneplanen.

Fylkesmannen grunnjev motsegna med at søre del av reguleringsplanen er i strid med arealdelen til kommuneplanen, dvs LNF-området. Fylkesmannen er kritisk til omregulering av LNF-område til byggeområde i strandsona, og meiner at slik utbygging bør avklarast i overordna plan. Arealpolitisk er det eit mål at utbygging av naust og småbåthamnar skjer i avgrensa og klart definerte område. Slik vil ein best unngå tilfeldig planlegging og ei stegvis nedbygging av strandsona og allmenta sine rettar.

Hordaland fylkeskommune har ikkje reist motsegn mot reguleringsplanen, men er kritisk til planlegging av område i strid med overordna plan, jf brev av 5. februar 2008.

Mekling er ikkje halde. Kommunen ønskte ikkje mekling, og fylkesmannen har ikkje funne det føremålstenleg å kalla inn til meklingsmøte.

Austevoll kommunestyre vedtok reguleringsplanen i møte 30. mars 2009. Kommunen viser til at fiske er ei viktig næring i kommunen, og det er difor naturleg å legge til rette for rekruttering til denne næringa, mellom anna ved utbygging av naust og brygger. Det er viktig for kommunen å utvikle sjøretta friluftsliv for eigne innbyggjarar. Kommunen ser planen som eit ledd i å legge til rette for lokal utvikling knytt til sjøen, som i sin tur skal stimulere den oppveksande slekt til sjølivet og til rekruttering til Austevolls næringsliv knytt til sjøretta verksemd som fiske, akvakultur, trålarflåte og skipsfart.

Kommunen legg opp til å samle byggeområda til dei stadene der det er byggeområde frå før. Kommunen ønskte at planlegginga i Melingsvågen skulle omfatte eit større område med fleire grunneigarar. Men berre ein grunneigar var interessert, slik at det vart utarbeidd og vedteken ein plan for eit avgrensa område på vestsida av vågen.

Fylkesmannen i Hordaland viser i sitt oversendingsbrev av 19. mai 2010 til at Austevoll er ein bynær kommune med generelt utbyggingspress, spesielt i 100-metersbeltet langs sjø. Fylkesmannen meiner det er særleg viktig at denne typen kommunar disponerar areal i samsvar med overordna planar, særleg arealdelen av kommuneplan. Det regionale plan- og samordningsarbeidet blir skadelidande når kommunar stadig fråvik prinsippet om styring i samsvar med overordna plan. Private partar blir og skadelidande, ved at sakshandsaminga blir mindre pårekeleg.

Fylkesmannen peiker vidare på at Hordaland fylke dei siste åra har hatt mange dispensasjonssaker i LNF-område og i strandsona. Mange av sakene har blitt påklaga av fylkesmannen. Fylkesmannen viser og til at kommunen opphavleg ønskte å planleggje heile vågen under eitt, men seinare gikk vekk frå dette kravet. Den planlagde utbygginga er omfattande, og bør avklarast i overordna plan.

Fylkesmannen tilrår på denne bakgrunnen at motsegna vert teken til følgje, og at planen ikkje vert stadfesta.

Synfaring vart halde den 2. september 2010 med representantar frå kommunen, fylkesmannen, Direktoratet for naturforvaltning, Miljøverndepartementet og med grunneigaren.

Direktoratet for naturforvaltning tilrår i fråsegn av 14. oktober 2010 at motsegna frå fylkesmannen blir tatt til følgje, av di reguleringsplanen ikkje er i samsvar med arealbruk avklart i kommuneplanen. Direktoratet meiner reguleringsplanen legg opp til ei bit-for-bit utbygging, som på sikt kan gje ei for stor samla belastning på strandsoneverdiane. Planen tek etter direktoratets syn ikkje vare på allmenn tilgang til strandsona, korkje på land eller sjø.

Direktoratet meiner at dersom ein etter ein kommuneplanrevisjon og ei samla vurdering opnar for ei utbygging av strandsona i Melingsvågen, må utbygging skje etter ein detaljplan som sikrar både allmenn tilgang og tek vare på strandsoneverdiane. Reguleringsforslaget gjer ikkje det, sidan reguleringsføresegnene legg opp til at areala både på land og sjø skal vere til eksklusiv bruk for brygge-/ nausteigarane.

Strandsona har i utgangspunktet nasjonale verdiar knytt til naturforvaltningsinteressene. Ved å opne for å byggje brygge / naust også i LNF-område, kan planen misse si tyngde som styringsverktøy, og ein overlet den faktiske omdisponeringa av strandsoneverdiane til einskildståande og lausrivne planprosessar. Direktoratet stør fylkesmannen si motsegn ut frå at ein ikkje må sette til side dei nasjonale strandsoneverdiane (friluftsliv, landskap og naturmangfald) utan at dette er vurdert og stadfesta i ein overordna plan. Ved ei bit-for-bit utbygging kan den samla belastninga i strandsona bli for stor.

Miljøverndepartementet si vurdering

Motsegna gjeld den delen av det planlagde naustområdet som ligg i LNF-område utan føresegn om spreidd utbygging i arealdelen av kommuneplanen. Miljøverndepartementet skal ta stilling til om området kan byggast ut sett i høve til at det er i strid med kommuneplanen sin arealdel og i høve til nasjonal strandsonopolitikk.

Etter plan- og bygningslova § 1-8 er det i utgangspunktet eit generelt byggeforbod i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbodet gjeld ikkje der det er fastsett ei anna byggegrense i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. I 100-metersbeltet skal det ved ein eventuell utarbeiding av kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan takast særleg omsyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippa i §§ 8-12 leggjast til grunn som retningslinjer ved utøving av offentleg myndigheit, og vurderinga og vektlegginga skal gå fram av vedtaket.

Spørsmål om bygging i 100-metersbeltet langs sjøen skal dessutan vurderast etter dei prinsipp og omsyn som går fram av statlege planretningsliner for differensiert forvaltning av strandsona langs sjøen, vedtekne ved kgl. res. 25. mars 2011.

Føremålet med retningslinene er å tydeleggjere nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen innanfor ramma av plan- og bygningslova. Målet er å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen. Det skal gjennomførast ei sterkare geografisk differensiering, der praktiseringa av byggjeforbodet i 100-metersona er strengast i sentrale område der presset på areala er stort.

Det går fram av retningslinene at strandsona skal vurderast heilskapeleg og langsiktig gjennom planlegging etter plan- og bygningslova. Arealbruken skal vurderast konkret ut frå dei tilhøva og interessa som gjeld i ulike delar av strandsona. Strandsona skal vurderast i kommuneplanen og eventuelt i regionale planar der det passar.

Den aktuelle utbygginga er fremma gjennom ein reguleringsplan som ikkje er i samsvar med overordna plan. Området er i gjeldande arealdel til kommunedelplan avsett til landbruks-, natur- og friluftsområde. Planen inneber difor ei utbygging i strid med gjeldande kommuneplan. Planen bryt dermed med formuleringane i retningslinene om heilskapeleg og langsiktig vurdering av strandsona gjennom planlegginga. Det er etter departementet si vurdering viktig å ta ei samla og heilskapeleg vurdering før det vert opna for eventuell vidare utbygging i strandsona i dette området.

Kysten er etter retningslinene delt inn i tre hovudkategoriar, med ulike føringar. Austevoll kommune er plassert i kategorien for "Områder med mindre press på arealene". For desse områda går nærare retningsliner fram av pkt. 7.2.

Etter pkt. 7.2 gjeld byggeforbodet i 100-metersbeltet langs sjøen etter plan- og bygningslova 2008 § 1-8 generelt. 100-metersbeltet er av nasjonal interesse, og bygging her skal berre tillatast etter konkret vurdering ut frå lokale tilhøve. Miljøverndepartementet forstår at kommunen ønskjer å legge til rette for utbygging av naust og brygger langs vestsida av Melingsvågen, også i LNF-området i arealdelen til kommuneplanen, som motsegna er knytt til. Naustområdet det er motsegn til, ligg naturleg nok ved sjøen. Spørsmålet om bygging må difor vurderast konkret opp mot omsynet til strandsona.

I område utan press vil det være enklare for kommunane å gi løyve til å bygge enn i område der presset er stort. Det vil gi kommunane utanfor pressområda høve til å ta med 100-metersbeltet langs sjøen i heilskapelege strategiar for utviklinga. Dette inneber at kommunane kan vedta planar for utbygging til ulike føremål også i 100-metersbeltet.

I 100-metersbeltet langs sjøen skal dei nemnde retningslinene leggjast til grunn. I høve til Melingsvågen er det viktig at utbygging så langt mogleg leggjast til område som er utbygde frå før, slik at utbygginga skjer mest mogleg konsentrert. Reguleringsplanen legg også opp til dette, ved at den planlagde naustrekka er ei vidareføring av naustrek-

kja som allereie er i Melingsvågen. I kommuneplanen sin arealdel er store delar av naustrekkja sett av som verneverdig naustområde.

Utbygging i urørte område med spesielle friluftsiinteresse, natur- og landskapskvalitetar eller kulturminneinteresse skal unngåast. Det gjeld til eksempel kyst- og fjordlandskap med spesielle kvalitetar. Det er ikkje påvist slike kvalitetar i planområdet. Utbygginga skal og vurderast i høve til andre allmenne interesse, men dette kan ikkje seiast å vere påvist i sterkt mon i planområdet.

I område der alt tilgjengeleg utbyggingsareal ligg innanfor 100-metersbeltet er alternativ plassering av tiltak ikkje er moglig. Ved vurdering av om tiltak skal tillates skal det leggst vekt på om tilgjenge for allmenta kan sikrast ved at det for eksempel vert avsett areal til kyststi, friluftsområde eller liknande. Planen inneheld store friluftsområde på land, der alle kan ferdast. Vidare er det avsett offentleg trafikkområde i sjø. I kommuneplanen sin arealdel er heile vassflata i vågen avsett til hamn.

Behovet for næringsutvikling og arbeidsplassar, for eksempel satsing på reiseliv og turisme, skal tilleggst vekt i vurderinga av tiltak i 100-metersbeltet. Desse omsyna må vegast opp mot omsynet til dei allmenne interessa som er angitt ovanfor. Planen legg ikkje opp til å oppretta slike arbeidsplassar i planområdet. Men utbygginga i planområdet vil kunne styrke det sjøretta arbeidslivet som allereie er i kommunen.

Vurderinga etter dei statlege planretningslinene vil vere avhengig av kva type tiltak det gjeld. Det kan være grunnlag for å tillate visse tiltak nær sjøen, som for eksempel brygger, naust, næringstiltak og sjøretta reiselivsbygg. Planen legg opp til utbygging av brygger og naust, og er slik i samsvar med dette kravet.

Moglegheita for fritidsfiske gjennom å tillate oppføring av naust og brygge, mellom anna som felles anlegg, skal også tilleggst vekt i vurdering av tiltak i 100-metersbeltet. Desse omsyna må vegast opp mot omsynet til de allmenne interessene som er gitt ovanfor. Planen legg opp til oppføring av naust, brygger og privat småbåtanlegg i sjøen utanfor. Slik sett meiner departementet at planen vil gje gode høve for eigarane av naust og brygger til å drive fritidsfiske frå eiga brygge eller frå båt. Men utbygginga vil innebere ei privatisering av strandsona, på linje med den eksisterande utbygginga i Melingsvågen. Departementet ber difor om at utbygginga vert lagt opp slik at allmenta vert sikra tilgjenge til strandsona i planområdet, mellom anna for å kunne drive fritidsfiske frå land eller brygge.

Departementet er samd i at reguleringsplanen vil gi redusert tilgang til strandsonen for allmenta. Samstundes vil planen legge til rette for sjøretta aktivitetar på ein positiv måte, og areala utanom nausta er regulerte til friluftsområde med allmenn tilgang. Retningslinene seier at i område der alt tilgjengeleg utbyggingsareal ligg innanfor 100-metersbeltet er alternativ plassering av tiltak ikkje mogleg. Her vil kommunen ha vidare høve til å tillate tiltak for å sikra omsynet til ei god samfunnsutvikling.

I strandsona skal det takast serleg omsyn til landskap. Det aktuelle området framstår som eit ope og brattlendt landskap. Området er kystlynghei, og har elles lite vegetasjon. Naust og brygger og tilkomstveg med vidare i strandsona blir svært eksponerte og får ein dominerande verknad. Terrenginngrepet vil vere betydeleg på grunn av det opne terrenget. Miljøverndepartementet meiner likevel at plasseringa som ei utviding av eksisterande naustområde i Melingsvågen er naturleg. Dersom slike anlegg skal byggast, må dei uansett ligge i strandsona. Tiltak som vert tillete må tilpassast omgjevnaden best mogleg. Planområdet har eit ope landskap med kystlynghei. Bygging i det området det er motsegn til vil gi eit markert inngrep i strandsona og det opne og sårbare landskapet. Sidan utbygginga er vidareføring av eksisterande byggverk i vågen, meiner departementet at inngrepa må kunne akseptast.

Etter naturmangfoldloven § 8 skal offentlege vedtak som omhandlar naturmangfaldet byggje på eksisterande vitskapleg og erfaringsbasert kunnskap som er tilgjengeleg. Tiltak som vert tillete må tilpassast omgjevnaden best mogeleg. Planområdet har eit ope landskap med kystlynghei. Kystlynghei som på Norsk rødliste for naturtyper 2011 er kategorisert som trua. Arealet i den ubebygde delen av planområdet (LNF-området i arealdelen av kommuneplanen) ligg i Naturbase som lokalt viktig kysthei. Berggrunnen består av djupbergart granitt, og området er kartlagd som bart fjell, stadvis tynn lausmassedekke. Bygging i det området det er motsegn til vil gi eit markert inngrep i strandsona, og i det opne landskapet. Miljøverndepartementet legg til grunn at det eksisterande og tilgjengelege kunnskapsgrunnlaget som er innhenta i saka er i samsvar med dei krava som følgjer av naturmangfoldloven sin § 8.

Etter naturmangfoldloven § 10 skal påverknad på eit økosystem vurderast ut frå den samla belastninga økosystemet er eller vil bli utsett for. Konsekvensane av ei eventuell utbygging må sjåast i samanheng med andre belastningar kystlyngheia er eller vil bli utsett for. Kystlynghei er kategorisert som trua naturtype på Rødliste for naturtypar. Dersom det planlagde tiltaket vert gjennomført, vil eit mindre areal med kystlynghei i Austevoll bli borte. Sett ut frå den samla utbreiinga av naturtypen og anna belastning naturtypen kystlynghei er utsett for, vert det antatt at det aktuelle tiltaket ikkje vil medføre vesentleg ekstra belastning for naturtypen, jf. naturmangfoldloven § 10. Dei andre prinsippa i naturmangfoldloven betyr lite i denne saka. Saka viser at tiltaket i liten grad påverkar verdifullt naturmangfald.

Departementet er samd med fylkesmannen og Direktoratet for Naturforvaltning i at utviding av naustområdet burde vore avklåra gjennom kommuneplan. Departementet viser likevel til at heile vassflata i Melingsvågen er lagt ut til hamn i arealdelen til kommuneplanen, og at delar av reguleringsplanen er i samsvar med denne arealdelen. Dei registrerte naturtilhøva i planområdet blir ikkje vurdert å vera til hinder for ei naturleg utviding av noverande naustområde i Melingsvågen.

Det går fram av retningslinene for strandsona at utbygging av veger og annen infrastruktur skal skje slik at inngrep og ulemper blir minst mogleg. Bygging av naust og

brygger med vidare vil innebære nye terrenginngrep. Alternativ plassering i Melingsvågen eller annan stad i kommunen vil neppe gi mindre inngrep.

Departementet ser at det er behov for utbygging og modernisering av naust og brygger i Melingsvågen. Departementet legg avgjerande vekt på at reguleringsplanen legg opp til å føre vidare den tradisjonelle utbyggingsforma for naust i området, og at den inneber ei utviding av eksisterande naustområde og ei konsentrert utbygging. Den sikrar kvalitetar og verneverdiar i eksisterande naustrekkje. Departementet ber om at utbygginga vert lagt opp slik at allmenta vert sikra tilgjenge til strandsona i planområdet, mellom anna for å kunne drive fritidsfiske frå land eller brygge. I planområdet er det ikkje registrert naturmangfaldsverdiar av nasjonal eller regional verdi, og desse tilleggjast difor liten vekt i saka. Departementet stadfestar reguleringsplanen på dette grunnlag. Den delen av reguleringsplanen som er i strid med arealdelen av kommuneplanen må takast inn i arealdel av kommuneplanen ved første revisjon.

Vedtak

Miljøverndepartementet stadfestar reguleringsplan for Melingsvågen, vedteken av Austevoll kommunestyre den 30. mars 2009. Motsegna frå Fylkesmannen i Hordaland er med dette ikkje teken til følgje.

Departementet viser til reglane i plan- og bygningslova 1985 § 27-2 nr 3 om kunngjering av endeleg reguleringsplan.

Kommunen er orientert om departementet si avgjerd ved kopi av dette brevet.

Med helsing

Erik Solheim

Kopi:

Austevoll kommune, 5392 STOREBØ

Hordaland fylkeskommune, Pb 7900, 5020 BERGEN

Direktoratet for naturforvaltning, Pb 5672 Sluppen, 7485 TRONDHEIM