



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Statsråden

Fylkesmannen i Hordaland
Postboks 7310
5020 BERGEN

Deres ref

Vår ref
200803032-/KG

Dato

Innsigelse til reguleringsplan for nytt skipsverft med tilførselsvei i Hansvågen, Kvam herad

Vi viser til fylkesmannens oversendelse av 25. august 2008. Saken er i henhold til plan- og bygningsloven § 20-5 femte ledd oversendt Miljøverndepartementet for avgjørelse. Fylkesmannen i Hordaland, Riksantikvaren og Statens landbruksforvaltning har fremmet innsigelse til planen. Innsigelsene gjelder tilførselsveien til skipsverftet.

Miljøverndepartementet stadfester reguleringsplanen for nytt skipsverft i Hansvågen med tilførselsvei (veialternativ A). Innsigelsene fra Fylkesmannen, Riksantikvaren og Statens landbruksforvaltning er med dette ikke tatt til følge. Dersom byggearbeidene for skipsverftet ikke er påbegynt innen fem år forutsetter departementet at kommunen setter i gang en prosess for tilbakeføring av området til landbruks-, natur- og friluftsområde.

Bakgrunn for saken

Reguleringsplanen omfatter et nytt industriområde for skipsverft med tilførselsvei i Hansvågen på Neshalvøya i Kvam herad. Planområdet for selve skipsverftet er på ca 79,5 daa og omfatter to verftshaller på 160 m x 40 m x 40 m, innkvarteringsbrakker, parkeringsareal, kai- og verftsområde og en flyttbar flytedokk på 120 m x 37 m.

Planforslaget lå ute til offentlig ettersyn med to alternative tilførselsveier. Veialternativ A innebærer i hovedsak en utvidelse av eksisterende lokalvei forbi Nes gård og Nesvatnet. Veialternativ B over Flatesvika innebærer etablering av ny vei langs den østlige delen av Neshalvøya. Den siste delen av veistrekningen ned til skipsverftet er lik for begge veialternativene.

Forholdet til overordnet plan

Planområdet er satt av som LNF-område i kommuneplanens arealdel, vedtatt 13. juni 2006. Det aktuelle området i Hansvågen ble foreslått som nytt industriområde ved revidering av arealdelen, men Fylkesmannen og Fylkeslandbruksstyret i Hordaland varslet innsigelse mot innarbeiding av verftsområdet i kommuneplanen.

Industriområdet i Hansvågen ble dermed tatt ut av kommuneplanforslaget under forutsetning om at det skulle utarbeides reguleringsplan med konsekvensutredning.

Forelegging

Planprogrammet for reguleringsarbeidet har vært forelagt Miljøverndepartementet etter forskrift om konsekvensutredninger. Departementet ga merknader til planprogrammet i brev av 15. mai 2007.

Kommunestyret i Kvam vedtok reguleringsplanen for Hansvågen 1. juli 2008. Vedtaket gjelder industriområde med skipsverft og veialternativ A som tilførselsvei.

Fylkesmannen i Hordaland fremmet innsigelse til reguleringsforslaget i brev av 20. februar 2008. Innsigelsen er knyttet til veialternativ A, og er begrunnet i hensynet til kulturmiljøet og bosetningen på Nes gård. Fylkesmannen mener at begge veialternativene er problematiske. Veialternativ A gjennom Nestunet vil føre til landskapsinngrep og tap av biologisk mangfold samt konflikt med kulturverdiene i området, mens veialternativ B over Flatesvika vil føre til landskapsinngrep og tap av biologisk mangfold. Fylkesmannen mener etter en samlet vurdering at veialternativ A vil gi mest negative konsekvenser.

Fylkesmannens miljøvernavdeling vurderer etableringen av selve verftet til å være i strid med nasjonal politikk for ivaretagelse av biologisk mangfold, og at tiltaket vil få negative konsekvenser for landskap, naturmiljø og kulturmiljø, herunder kulturlandskapsinteressene på Neshalvøya. Miljøvernavdelingen viser til at flere naturtypelokaliteter vil gå tapt. Fylkesmannen finner det likevel nødvendig å legge vekt på de store positive virkningene som tiltaket vil kunne få for næringsliv og bosetting i distriktet, og mener at samfunnsnyttene av verftet må gis prioritet foran de negative konsekvensene for landskap og naturmiljø. Fylkesmannen fremmet derfor ikke innsigelse til selve verftet.

Statens landbruksforvaltning fremmet innsigelse til reguleringsforslaget i brev av 15. februar 2008. Innsigelsen er mot veialternativ A og er basert på landbruksdirektørens forslag om innsigelse. Statens landbruksforvaltning mener at det må velges en løsning som i minst mulig grad gir ulemper for landbruket og landbrukstilknyttet virksomhet, og konkluderer med at veialternativ A ikke er tilrådelig når det eksisterer et reelt alternativ.

Riksantikvaren fremmet innsigelse til reguleringsforslaget i brev av 18. april 2008. Innsigelsen er mot veialternativ A og begrunnes i hensynet til kulturminneverdier av nasjonal interesse knyttet til landskap og kulturmiljø rundt Nes gård. Riksantikvaren legger stor vekt på sammenhengen mellom landskapet, de biologiske kulturminnene og bygningsmiljøet. Sett disse elementene i sammenheng vurderer Riksantikvaren området til å ha nasjonal kulturminneverdi.

Riksantikvaren mener at også veialternativ B har vesentlige konsekvenser for landskapet, særlig i Flatesvika, og at veialternativ B isolert sett utgjør et større landskapsinngrep enn veialternativ A. Riksantikvaren mener likevel at veialternativ B totalt sett vil gjøre minst skade av de to veialternativene.

Når det gjelder selve skipsverftet, mener Riksantikvaren at tiltaket "tar hull på" ei strandlinje som i dag er uten større tekniske inngrep og uten vei langs fjorden. Til tross for de negative virkningene skipsverftet vil få for Hansvågen, har Riksantikvaren ut fra sitt forvaltningsansvar ikke funnet grunnlag for å fremme innsigelse til selve verftet.

Mekling

Det er ikke foretatt mekling i saken. Fylkesmannen avviste krav om mekling i brev til Kvam herad av 13. mai 2008. Fylkesmannen viser til at innsigelsene fra fylkesmannen og Riksantikvaren er forankret i føringer gitt i Miljøverndepartementets uttalelse til planprogrammet, samt at innsigelsen fra Statens landbruksforvaltning er knyttet opp til det samme veialternativet. På denne bakgrunnen mente Fylkesmannen at det er rett at departementet tar den endelige avgjørelsen dersom kommunestyret velger å godkjenne planen med veialternativ A.

Befaring og møte i saken ble avholdt 24. oktober 2008. Tilstede var representanter fra Kvam herad, Fylkesmannen i Hordaland, Landbruks- og matdepartementet, Riksantikvaren, Direktoratet for naturforvaltning og Miljøverndepartementet, samt grunneiere og andre interesserte.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) avga uttalelse til saken i brev av 5. desember 2008. DN peker på at Neshalvøya har et helhetlig, harmonisk og verdifullt kulturlandskap, og at særlig helheten i landskapet og at det er godt skjøttet drar landskapets verdi høyt opp.

Begge veialternativene vil i følge DN utgjøre store landskapsinngrep. DN støtter innsigelsen til veialternativ A på grunn av høy konflikt med naturverdier, kulturmiljø og landskap, men mener at veialternativ B har en tilsvarende høy konflikt. Når det gjelder lokaliseringen av selve skipsverftet i Hansvågen, mener DN at også dette har et høyt konfliktnivå med store negative konsekvenser for naturmiljø, kulturmiljø og landskap. Samlet mener DN at en utbygging i Hansvågen med tilførselsvei over Neshalvøya vil være i strid med nasjonal politikk for forvaltning av både strandsonen, biologisk mangfold og landskapsverdier.

DN mener at i enkelte tilfeller må tap av verdifulle landskap, natur og miljøverdier aksepteres der andre viktige formål, bl.a. hensynet til en lokal hjørnesteinsbedrift og sikring av bosetting i kommunen, må gå foran. På grunn av de store konfliktene med strandsonen, landskapsverdier og biologisk mangfold mener DN likevel at det må sikres at alle andre mulige lokaliseringalternativer er vurdert og godt nok utredet. DN er i denne saken i tvil om konsekvensutredningen har avdekket alle mulige alternative lokaliseringer. DN mener at det er nødvendig å se lokaliseringen i et regionalt perspektiv og at det bør utredes flere alternativ for lokalisering av skipsverftet.

Landbruks- og matdepartementet avga uttalelse til saken i brev av 7. januar 2009. Landbruks- og matdepartementet viser til Landbruksdirektørens, Statens Landbruksforvaltnings og Riksantikvarens vurderinger og deler deres syn på de uheldige konsekvenser for kulturlandskapet, gårdsmiljøet og reiselivsbedriften som veialternativ A vil innebære. Landbruks- og matdepartementet viser til at også veialternativ B over Flatesvika vil få negative konsekvenser for naturmiljøet, og at man av hensyn til miljøet og landskapet burde ha vurdert å finne andre alternativer for tilførselsvei. Landbruks- og matdepartementet anbefaler at innsigelsen til veialternativ A tas til følge.

Miljøverndepartementets vurdering

Miljøverndepartementets rolle i innsigelsessaker er å fatte endelig vedtak i plansaker der det er konflikt mellom kommunen og fylkesmannen, fylkeskommunen eller statlig sektormyndighet.

Dette har vært en vanskelig sak for departementet, fordi det her er klare målkonflikter mellom ulike samfunnsinteresser som i utgangspunktet ikke lar seg forene. De ulike interessene i denne saken er på den ene siden knyttet til hensynet til utvikling av en lokal hjørnesteinsbedrift og etablering av et stort antall arbeidsplasser, og på den andre siden bevaring av et natur- og kulturmiljø av høy verdi. Det har vært et stort lokalt og regionalt engasjement i saken, også fra organisasjoner og enkeltpersoner som i all hovedsak har engasjert seg mot etableringen av selve skipsverftet.

Miljøverndepartementet mener i utgangspunktet at etablering av ny industrivirksomhet på Neshalvøya ikke er ønskelig ut fra hensynet til de store landskaps- natur- og kulturmiljøverdiene som preger halvøya. Neshalvøya er i dag relativt fri for tyngre tekniske inngrep, og etablering av et skipsverft med tilførselsvei vil i stor grad endre dette bildet. I Hansvågen vil blant annet viktige naturtyper og rødlistearter bli berørt, og tiltaket vil også medføre inngrep en urørt strandsonen. En rekke av høringsinstansene har da også i stor grad pekt på konfliktene ved lokaliseringen av selve verftet, selv om innsigelse utelukkende er knyttet til tilførselsveien.

Etter en helhetsvurdering av saken har Miljøverndepartementet likevel kommet til at planene for et skipsverft i Hansvågen må aksepteres. Departementet har i vurderingen lagt særlig vekt på de særskilte lokaliseringskravene som en virksomhet som dette stiller i form av beliggenhet ved sjøen. En lokalisering av et nytt skipsverft uten inngrep i strandsonen er ikke realistisk. I departementets avveininger er det videre lagt avgjørende vekt på de positive virkningene en slik etablering vil kunne få for videreutvikling av Fjellstrand AS som en lokal hjørnesteinsbedrift og for den store betydningen en slik etablering vil kunne få for arbeidsplassutviklingen i kommunen. Det legges fra departementets side også vekt på at det synes å være stor vilje til å realisere en utbygging i Hansvågen dersom reguleringsplanen blir godkjent.

Når etablering av et nytt skipsverft i Hansvågen nå aksepteres, må det også vedtas en løsning for ny tilførselsvei til verftsområdet. Alle innsigelsene i denne saken er knyttet til kommunens vedtak av tilførselsvei (veialternativ A) forbi Nes gård. Selv om det går en lokalvei forbi gården også i dag, vil en vesentlig oppgradering og utvidelse av denne i stor grad berøre gården og dens omkringliggende kulturmiljø og kulturlandskap. Veien vil også ha negative konsekvenser for viktige naturtyper og biologisk mangfold knyttet til kulturlandskapet.

Det er imidlertid også knyttet betydelige miljøkonflikter til veialternativ B, spesielt der hvor veien krysser Flatesvika. Veialternativ B innebærer også etablering av en helt ny vei i et område som fra før ikke har tekniske inngrep bortsett fra skogsbilvei eller traktorsti. En rekke av høringsinstansene, også blant innsigelsesmyndighetene, har pekt på konfliktene knyttet til alternativ B.

Veialternativ A som vedtatt av Kvam herad er i konsekvensutredningen beregnet til å ha en investeringskostnad på 25 millioner kroner, mens alternativ B over Flatesvika er kostnadsberegnet til 36 millioner kroner. Merkostnadene på 11 millioner kroner for alternativ B har vært et viktig moment i departementets vurdering av innsigelsessaken.

Miljøverndepartementet har med utgangspunkt i merkostnadene ved alternativ B, og fordi det også til dette alternativet er knyttet betydelige miljøkonflikter, kommet til at reguleringsplanen med vedtatt tilførselsvei, veialternativ A, kan aksepteres. Det forutsettes at det i størst mulig grad gjennomføres avbøtende tiltak for å redusere virkningene av inngrepene som både verftet og tilførselsveien vil medføre.

Departementet viser for øvrig til forutsetningene for å akseptere selve skipsverftet, og legger til grunn at etablering av en ny tilførselsvei over Neshalvøya ikke vil være et argument for å planlegge ytterligere ny industrivirksomhet på halvøya i framtiden. Departementet mener også det vil være uheldig om reguleringen av området til skipsverftsformål opprettholdes dersom tiltaket ikke påbegynnes innen rimelig tid. Departementet forutsetter derfor at Kvam kommune setter i gang en prosess for å tilbakeføre området til landbruks-, natur- og friluftsområde dersom byggearbeidene for selve skipsverftet ikke er påbegynt innen 5 år.

Innsigelsene fra Fylkesmannen i Hordaland, Riksantikvaren og Statens landbruksforvaltning er med dette ikke tatt til følge.

Vedtak

I medhold av § 27-2 i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 stadfester departementet Kvam heradstyres vedtak av 1. juli 2008 om reguleringsplan for skipsverft i Hansvågen med tilførselsvei.

Dersom byggearbeidene for skipsverftet ikke er påbegynt innen fem år forutsetter departementet at kommunen setter i gang en prosess for tilbakeføring av området til landbruks- natur- og friluftsområde.

Det stadfestede reguleringsplankartet med reguleringsbestemmelser følger vedlagt med påtegning om stadfestingen. Om kunngjøring av stadfestet reguleringsplan viser vi til plan- og bygningsloven § 27-2 nr. 3.

Kommunen er gjort kjent med vedtaket ved kopi av dette brev.

Med hilsen

Erik Solheim

Kopi: Kvam kommune