



Karmøy kommune
Postboks 167
4291 KOPERVIK

Kontakt saksbehandler
Anne Stensland, 51568901

Tilbakemelding på sluttleveranse/konsekvensutredning omkjøringsvei FV547 Åkra sør- Veakrossen

Statsforvalteren har gjennomgått konsekvensutredningen utført i forbindelse med reguleringsplan omkjøringsvei FV547 Åkra sør – Veakrossen. Vi vurderer totalt sett at kunnskapsgrunnlaget nå er tilstrekkelig for en realitetsbehandling av Kommunal- og distriktsdepartementet. Denne vurderingen er under forutsetning av at 0+ alternativet blir utarbeidet, og oversendt til Kommunal- og distriktsdepartementet sammen med de resterende rapportene.

Bakgrunn for saken

Reguleringsplan for fylkesveg 47 Åkra sør- Veakrossen ble oversendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nåværende Kommunal- og distriktsdepartementet, og videre i uttalen omtalt som KDD) 10.10.2019 for behandling etter plan- og bygningsloven § 12-13, på grunn av uløst innsigelse fra Statsforvalteren (daværende Fylkesmannen). I brev fra KDD datert 15.04.2021 konkluderte departementet med at vedtaket gjort av Karmøy kommune ikke i tilstrekkelig grad følger opp departementets føringer i vedtak av kommunedelplanen av 07.12.2018, og at kunnskapsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig til å kunne realitetsbehandle innsigelsen knyttet til planområdet nordre del. Før departementet kan realitetsbehandle saken, er det nødvendig at Rogaland fylkeskommune og Karmøy kommune utarbeider en systematisk sammenlikning av henholdsvis dagløsning, kulvertløsning og tunnellsøsning i forhold til et referanse-/ 0-alternativ.

I tråd med brevet fra KDD har Rogaland Fylkeskommune, Karmøy kommune og Statsforvalteren hatt jevnlig dialogmøter for at sluttleveransen i størst mulig grad skulle belyse de manglene i kunnskapsgrunnlaget som er nødvendig for å realitetsbehandle saken.

Rogaland fylkeskommune oversendte sluttleveransen til Statsforvalteren for uttale 31.03.2023. Gjennom vår uttale vil vi svare ut hvorvidt vi mener at kunnskapsgrunnlaget på nåværende tidspunkt er tilstrekkelig for at KDD kan realitetsbehandle innsigelsen.



Vår vurdering

Vurdering av 0+ alternativet

I brev fra KDD datert 15.04.2021 fremhever departementet viktigheten av å vurdere alternative måter å gjennomføre tiltaket på, særlig når det er grunn til å tro at tiltaket kan gjennomføres på en måte som er mindre skadelig for naturmangfold av nasjonal verdi. I konsekvensutredningen blir det fremlagt at 0-alternativet anses som det billigste og beste alternativet for både de prissatte og ikke-prissatte temaene. Likevel vises det til at 0-alternativet ikke er i tråd med målene for prosjektet, og at dette derfor ikke blir anbefalt. 0-alternativet er vurdert som dagens vei, med tilhørende dårlige standard, og manglende støydemping.

I tidligere uttalelser til saken og i dialogmøtene som har vært avholdt mellom Karmøy kommune, Rogaland fylkeskommune og Statsforvalteren, har det blitt stilt spørsmål om hvorfor man ikke har vurdert, og prissatt, et 0+ alternativ hvor den eksisterende veien utbedres. I sammenstillingen av konsekvensene av tiltaket er dette bare omtalt en gang, hvor det vises til at det nå utføres et arbeid i regi av Rogaland fylkeskommune om å vurdere dette alternativet.

Vegen gjennom Åkra sentrum tjener ulike funksjoner lokalt; samlevei, handlegate, skolevei osv. Statsforvalteren er ikke i tvil om at økningen i lokal trafikk fører til utfordringer. Spesielt med tanke på hensynet til barn og unge. Trygg skolevei og redusert ulykkesfrekvens er samfunnsinteresser av stor vekt. Vi ser derfor et åpenbart behov for tiltak på eksisterende vei, uavhengig av utfall i denne saken. 0+ alternativet må derfor utredes.

En reell vurdering av hvordan en nødvendig forbedring av eksisterende vei vil slå ut sammenstilt med de foreslåtte traseene i en konsekvensvurdering er derfor ikke bare aktuelt, men et faktisk og realistisk 0+ alternativ i denne saken. I Miljødirektoratet sin egen veileder til konsekvensvurderinger kommer det tydelig frem at man kun kan bruke dagens standard som 0+ alternativ dersom planer eller tiltak man sammenligner med har en kort tidshorison, eller dersom det ikke er andre påvirkningsfaktorer som kan påvirke 0+ alternativet. Ved å bruke dagens vei som et referansepunkt, når man vet at dagens vei må utbedres uansett utfall i saken, fremstilles et feilaktig bilde av behovet for omkjøringsvei i dette området.

Et hvert inngrep i de foreslåtte traseene til omkjøringsveien vil gå på bekostning av nasjonale verdier, både av habitater, naturtyper, vassdrag, verneområder og fugleliv. Ettersom KDD i sin tilbakemelding til denne planen har lagt vekt på alternative vurderinger for å spare nasjonale verdier, er en utelatelse av 0+ alternativet fra trase-vurderingen i strid med direktoratets føringer.

Vi mener det er svært positivt at Rogaland fylkeskommune er i gang med å utrede 0+ alternativet. Dersom Karmøy kommune velger alternativ 1, og dermed sender saken til endelig vurdering hos KDD, vurderer vi at kunnskapsgrunnlaget kun kan regnes som tilstrekkelig dersom man inkluderer 0+ alternativet i oversendelsen. Dersom Karmøy kommune velger å gå videre med en av de andre traseene, og derfor sender saken på nytt offentlig ettersyn, forutsetter vi at 0+ alternativet vedlegges og sammenstilles med de andre alternativene.

Trafikkanalyser

I brev fra KDD datert 15.04.2021 står følgende; *Trafikkanalysene må også oppdateres, da de utgjør et vesentlig kunnskapsgrunnlag for sammenlikningene.*

Trafikktellinger i Åkra og ved Veakrossen viser at mesteparten av trafikkmengden kommer fra områdene nord for Åkra, Åkra sentrum, og tilbake nordover og vestover mot Kopervik. Åkra sentrum har over tid etablert seg som et rivaliserende handelsområde til Kopervik.



Vi har fått opplyst at trafikk tall og -framskrivninger sør for Åkra er skjønnsmessige og basert på metodikk som legger til grunn befolkningsframskriving for Rogaland. I de 14 årene som er gått siden vi mottok den første risiko- og sårbarhetsanalysen for dette prosjektet er grunnlaget for trafikken fra Skudenes og nordover mot Åkra endret vesentlig. Den nye T- forbindelsen mellom kommunene Karmøy, Haugesund og Tysvær åpnet i 2013 og Skudenessambandet ble lagt ned i 2014. Det har heller ikke vært større utbyggingsaktivitet i de sørlige delene av kommunen. Vi mener derfor at metodikken som benyttes gir et kunstig høyt trafikk tall for trafikken fra søndre deler av kommunen og gjennom Åkra.

Dette er vesentlig fordi oppdaterte trafikkanalyser er særskilt etterspurt i KDD sin tilbakemelding. På dette punktet i sluttleveransen anser vi kunnskapsgrunnlaget som manglende. I en eventuell oversendelse til KDD bør det i større grad argumenteres for hvorfor en omkjøringsvei fremdeles er nødvendig, med fokus på en oppdatert trafikkanalyse.

Geologisk kartlegging

Tunnel- eller kulvertløsninger var omtalt som et sentralt avbøtende tiltak i departementets vedtak av kommunedelplanen i 2018. I KDD sitt brev fra 2021 ble det også lagt vekt på følgende; *I rapporten (til Statens vegvesen) kommer det også frem at det er usikkert om bygging av tunnelene lar seg gjennomføre på grunn av grunnforholdene, og hvordan hydrologien i området vil bli påvirket. Det er også usikkerhet knyttet til om det er behov for ett eller to tunnellop ut fra forventet årsdøgnstrafikk. Kostnadsberegningene er derfor svært usikre.*

Det fremkommer av de geotekniske rapportene at det er områder hvor man ikke har kunnet utført grunnboringer. Flere av disse er i områdene hvor det er prosjektert for alternativ med lang tunnel. Grunnen til at 44 av de planlagte boringene ikke ble utført er at grunneierne ikke tillot aktiviteten på sin eiendom. I det alternativet (3B) som gjennom siling er fremstilt som det beste alternativet, er bergoverdekningen i området usikker grunnet manglende grunnundersøkelser. Videre i rapporten står det følgende om alternativ 3B: *Begge NV-SØ og NØ-SV svakhetssonene kommer til å krysse tunneltraseen med spiss vinkel og ansees derfor som ugunstig orientert, og kan påvirke stabiliteten av tunnelen. I tillegg er svakhetssonene oppknust og de vil være vannførende. Det antas at bergmassekvaliteten i svakhetssonene er dårlig og at de vil påvirke stabiliteten i tunnelen.*

Manglede boringer, manglende grunnundersøkelser i kritiske områder og derfor et mangelfullt prisoverslag er en klar svakhet med rapporten. I vår innsigelse datert 31.05.2019 er det nettopp gjennomførbarheten til en tunnel som får betydelig fokus, og disse vurderingene ble særlig etterspurt i brevet fra KDD. Til tross for at kunnskapsgrunnlaget ikke har blitt betydelig bedre i forhold til den kunnskapen som allerede var innhentet i saken, vurderer vi at noen sentrale punkt er besvart. En lang tunnel vil være det beste alternative i forhold til ivaretagelse av natur med nasjonal verdi, og en lang tunnel vil være svært kostbart pga. alle sikringstiltakene som må til for å kunne sikre stabiliteten i tunnelen. Det som fremdeles ikke er belyst er hvor mye en tunnel av denne typen vil koste samfunnet, og om det samfunnsmessig er verdt det. Dette spørsmålet er, og har vært, sentralt i denne saken. Vi vil overlate vurderingen av om kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig på dette punktet til KDD, som er de som har etterspurt dokumentasjonen. Vi vurderer at det fremdeles er en reell usikkerhet knyttet til gjennomførbarheten til alternativene med lang tunnel, men konflikten med grunneierne gjør det vanskelig for konsulentene å innhente mer data enn de allerede har.

Jordvern

Norge har lite jordbruksareal sammenlignet med mange andre land og arealer egnet for matproduksjon ligger ofte der det er utbyggingspress. I dagens verdensbilde er sikringen av arealer



knyttet til matproduksjon ikke bare viktig, men absolutt essensielt. Dagens regjering har derfor satt bevaring av matjord høyt på dagsorden. Jordvern, og bevaring av særlig matjord er, etter vårt syn, ikke tilstrekkelig vektlagt i konsekvensutredningen. Dette må også ses i lys av oppstykkingen og nedbyggingen av det fulldyrka arealet som vil bli utbygd i den nordre delen av omkjøringsveien. I konsekvensutredningen skrives det at det kun er en teig på 16 daa av fulldyrket mark som blir påvirket av tiltaket. Vi mener at tapet av fulldyrket mark fra tiltaket må ses i sammenheng med de arealene som går tapt i den sørlige delen, og at sum tapt fulldyrket mark, men også gode beite-områder, må omtales. Konsekvensene for landbruket er like mye strukturmessige, som faktisk tap av areal. I KDD sitt brev er ikke jordvern omtalt, men fokuset på tap av fulldyrket mark, tap av beitemark og en nedbygging av landbruket generelt har et betydelig økt fokus sett i dagens lys. I videre planprosess ønsker vi å utfordre kommunen til å ta en vurdering på mengden fulldyrket areal som går tapt i denne planen sett opp mot egen jordvernstrategi.

Støy

Støyvurderinger er ikke spesifikt etterspurt av KDD, men Heiavatnet naturreservat er et svært sentralt moment i denne saken. Heiavatnet naturreservat er fredet gjennom forskrift, med formål om å bevare et våtmarksområde med naturlig tilhørende vegetasjon og dyreliv. Området er en viktig hekke-, trekk- og overvintringslokalitet for våtmarksfugler, blant annet flere trua arter, som i henhold til verneforskriften er fredet mot blant annet skade og forstyrrelse. Kartlegging i forhold til fuglearter er spesifikt etterspurt av KDD, nettopp pga. Heiavatnet som funksjonsområde. Omkjøringsveien vil, i alle de foreslåtte alternativene, ha en innvirkning på reservatet, særlig med tanke på støy og forurensing gjennom både anleggs- og driftsperiode.

Det er utarbeidet en støyvurdering i forbindelse med sluttleveransen, og selve støyrapporten svarer ut KDD sitt krav til kunnskapsgrunnlag. Vi vil likevel påpeke at vi er uenig i konklusjonene som gjøres i denne rapporten. I rapporten argumenteres det for at man vil få en miljøforbedring i Heiavatnet med tre av alternativene. Det vises til at dersom man har all trafikk uskjermet gjennom dagens eksisterende vei, uten avbøtende tiltak, får man mer støy enn med ny omkjøringsvei med etablert støyskjerming. Dette gjenspeiler ikke den faktiske situasjonen, og er en feilaktig tolkning av effekten støykilder har på naturmangfoldet. Ved å ha to veitraseer, på hver sin ende av et verneområde, vil man få støybelastning på to ulike deler.

Støy fra biltrafikk og kjøretøy er en forstyrrelse som kan ha flere effekter på fugl, blant annet kan det føre til problemer med å hevde territorium (sangen høres ikke), det kan føre til økt predasjon (alarmsignalene høres ikke) og det kan medføre stress¹. I hekkesesongen kan forstyrrelse medføre at de voksne fuglene stadig flykter fra reirene og at eggene derfor ikke holdes varme nok, eller at utklekkede unger ikke får nok mat eller er mer utsatt for predasjon. Stadig flukt er også energitappende for de voksne fuglene. Fugl som bruker lokaliteten som trekk- og overvintringsområde er også sårbare for stress. Det er energitappende og påvirker deres næringssøk². Ved å ha inngrep/forstyrrelse fra to sider i stedet for fra én side, så blir to områder av et relativt lite verneområde vesentlig forringet. Dette er ikke hensyntatt i støyrapporten.

I konsekvensutredningen vi har fått tilsendt mangler noen vesentlige vurderinger gjort av konsulentene, disse vurderingene var tilstede i tidligere utkast. I tidligere utkast som vi har fått

¹ Spidsø, T.K. & Svalastog, D. 1995. Smihagen naturreservat - konsekvenser for fuglelivet ved tunnel. - NINA Oppdragsmelding 375:1-10. Hentet 05.01.2023 fra [375.pdf \(nina.no\)](https://nina.no/375.pdf)

² Follstad, A. 2012. Kunnskapsoversikt over effekter av forstyrrelser på fugler: Innspill til forvaltningsplaner for Lista- og Jærstrendene. - NINA Rapport 851: 45 s.



tilsendt, og som har vært en del av dialogen mellom partene, har følgende beskrivelse stått; *Ved myting samles andefuglene i næringsrike gruntvannsområder, og er svært sårbare for forstyrrelser i denne perioden [17]. Fuglene er da ute av stand til å fly i en periode på 2-4 uker (avhengig av art), i tillegg er mytingen en energikrevende prosess. I østlige delen av Heiavatnet, ble det observert flere små øyer. Disse øyene er viktige hekkeområder for flere andefugler, da de gir god beskyttelse mot rovdyr og eggtyver.*

Vi stiller oss undrende til vurderingen om å ta dette avsnittet ut av konsekvensutredningen, og mener at disse opplysningene er vesentlige når det kommer til støypåvirkning i naturreservatet.

Vi vurderer at støy er kartlagt og vurdert tilstrekkelig. Vi er likevel uenig i konklusjonene som er gjort i forhold til vurderingen. Dersom Karmøy kommune sender planen på nytt offentlig ettersyn forventer vi at det er gjort støyberegninger i forhold til 0+ alternativet, og at disse vurderingene blir sammenstilt med de andre alternativene.

Vassdrag, myr og hydrologisk påvirkning

I brev fra KDD står det følgende; *Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at de vurderinger som er gjort av mulige tunnel-/kulvertløsninger som alternativ til en ren dagløsning gjennom Breiabakka, ikke er tilstrekkelige. Departementet viser i den forbindelse til miljømyndighetenes påpekning av de svært store negative virkningene av en dagløsning, samt usikkerheten knyttet til konsekvenser for hydrologisk forhold av de ulike løsningene, og hvordan dette kan påvirke både naturtyper og Heiavatnet naturreservat.*

I de oversendte dokumentene kommer det ikke tydelig frem hvor store myrareal som vil påvirkes eller hvordan vassdragene i planområdet blir påvirket. Disse naturtypene har heller ikke blitt kartlagt i forbindelse med konsekvensutredningen.

I konsekvensutredningen er det likevel beskrevet avbøtende tiltak i forhold til disse naturtypene, blant annet er det foreslått omlegging av bekk, kompensering for tapt myrareal med reetablering av myr på sideareal av vei og etablering av dammer. I vurderingen av påvirkning under anleggsperioden står følgende: *Flere myrer berøres og blir noe eller delvis ødelagt som følge av direkte arealbeslag og/eller endret vannbalanse. Dette har konsekvenser for myrsystemet som et verdifullt økosystem og som leverandør av viktige økosystemtjenester. Ved grøfting og graving i myr vil det frigis klimagasser som CO₂, metan og nitrogenoksider. Flere bekker blir påvirket av graving, føring gjennom kulvert/stikkrenne, avrenning fra anleggsplasser/anleggsveier/deponier og sprengningsarbeider. Det er kort avstand til Heiavatnet naturreservat og utilsiktede/uunngåelige lekkasjer til bekker og vassdrag kan påvirke verneverdiene og livsbetingelser for en rekke vannlevende arter.*

Til tross for at man vet at vannforekomstene i området har stor verdi, ikke bare som egne økosystem, men som tilførselsbekker til naturreservatene Heiavatnet og Tjøssvollvatnet, og man vet at de vil bli sterkt påvirket av tiltaket, så har ingen vassdrag i planområdet blitt kartlagt i konsekvensutredelsen. Dette er graverende, særlig fordi kunnskapen som er tilgjengelig om disse vassdragene, peker på at de har viktige funksjoner for både flomsikkerhet og økosystemtjenester.

En av bekkeområdene som vil bli påvirket av tiltaket er Hapaløksbekken. I COWI rapport «flomvurdering av Hapaløksbekken»³, bestilt i forbindelse med et annet planoppdrag for Karmøy kommune, er det utført flomberegninger for Hapaløksbekken. Beregningene viser at det ved en 50-årsflom blir betydelig oversvømte arealer. Den store utbredelsen skyldes store flate arealer langs bekken. De skriver videre i sin rapport; *at flomproblemene i dag vurderes derfor til å være beskjedne.*

³ Flomvurdering Hapaløksbekken.01.03.2022. COWI



Det foreligger imidlertid planer om utbygginger i nedbørfeltet og dette kan medføre en økt avrenning mot bekken med økte flomstørrelser.

Hvilke bekker som omlegges, og hvilke myrer som forsvinner, samt hvilken betydning dette har for flom er ikke blitt vurdert i kunnskapsgrunnlaget som vi er tilsendt.

Vassdragene som er i planområdet har ikke blitt kartlagt med tanke på naturmangfold, og det har ikke blitt vurdert hvordan rørlegging og omlegging av bekker, samt partikkelflukt og forurensing vil påvirke naturreservatene nedstrøms, og da indirekte økosystemene her. Det er omtalt at bekkene har ørret og ål, men de har ikke blitt kartlagt for elvemusling eller andre vannlevende organismer som vil kunne bli irreversibelt påvirket av tiltaket. Det er heller ikke blitt gjort habitatskartlegginger i vassdragene, noe som er nødvendig dersom man skal restaurere de områdene som går tapt.

Til tross for manglene i konsekvensutredelsen, med tanke på vassdrag, myr og flom, belyser de oversendte dokumentene følgende faktiske forhold; vassdragene er svært viktige og vil bli påvirket av tiltaket, tiltaket vil påvirke myr som har en viktig funksjon i forhold til flom, områdene nedstrøms, tiltaksområdet (inkludert Heiavatnet naturreservat) vil bli påvirket både i anleggs- og driftsperioden. Hapaløksbekkens funksjon i forhold til flom er belyst gjennom andre rapporter, og bør også vektlegges i denne saken.

Konklusjon

Kunnskapsgrunnlaget er blitt betydelig utvidet, og konklusjonene som kan dras ut fra de rapportene som nå er lagt frem understøtter vår innsigelse i det at naturverdiene i området er store og at konsekvensene og samla belastning av veibyggingen medfører sterk negativ effekt på blant annet naturmangfold, landskap, friluftsliv og landbruk. De utreda traseene til omkjøringsveien mellom Åkra sør og Veakrossen vil alle ødelegge, fragmentere og forringe naturverdier av nasjonal viktighet. Kunnskapsgrunnlaget er nå innenfor det vi kan vurdere som akseptabelt, med noen betydelige mangler som er spesifisert ovenfor.

Basert på kunnskapsgrunnlaget som nå foreligger, vurderer vi at nedbygging av habitater, ødeleggelsen av myr og vassdrag, nedbygging og fragmentering av kystlynghei, samt en stor negativ innvirkning på fugleliv av nasjonal betydning er reelt for alle alternativene som er fremlagt. I tillegg til naturverdiene som går tapt mister man fulldyrket mark og fragmenterer utmarksbeiter for sau og storfe. På bakgrunn av dette står vi på vår innsigelse, og finner ikke grunnlag til å trekke denne. Vi vurderer likevel at kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig for at KDD kan realitetsbehandle innsigelsen.

Vi minner om at dersom Karmøy kommune vurderer å gå videre med alternativ 1, dagløsning, så må saken med alle dokumenter sendes til KDD for endelig behandling. Vi vurderer at denne oversendelsen ikke er komplett uten en vurdering av 0+ alternativet. Dersom Karmøy kommune ønsker å gå videre med noen av de andre alternative traseene, så må saken på nytt sendes på offentlig ettersyn.



Dersom saken sendes på offentlig ettersyn forventer vi at de manglene som er påpekt gjennom vår uttale er forbedret og besvart. I tillegg forventer vi at 0+ alternativet blir lagt ved og sammenstilt med de andre alternativene i forhold til prissatte og ikke-prissatte verdier.

Med hilsen

Bent Høie (e.f.)
statsforvalter

Marit Sundsvik Bendixen
fylkesmiljøvernsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg

- 1 Tilbakemelding på sluttleveranse omkjøringsvei FV547 Åkra sør- Veakrossen

Kopi til:

Rogaland fylkeskommune

Postboks 130

4001

Stavanger