

Rogaland fylkeskommune
Postboks 130, Sentrum
4001 Stavanger

Karmøy kommune
Rådhuset, Postboks 167
4291 Kopervik

Deres ref

Vår ref

Dato

19/5074-89

15. april 2021

Innsigelse til reguleringsplan for fv.47 Åkra sør - Veakrossen, Karmøy

Kommunal- og moderniseringsdepartementet finner etter en grundig gjennomgang av saken, at Karmøy kommunes vedtak av reguleringsplanen for fv. 47 Åkra sør – Veakrossen, ikke i tilstrekkelig grad følger opp føringene i departementets vedtak av kommunedelplanen av 7. desember 2018. Innsigelsen til planområdets nordre del kan ikke realitetsbehandles før det foreligger en oppdatert utredning og sammenlikning av alternativer. Det er nødvendig at Rogaland fylkeskommune som vegeier, og Karmøy kommune som planmyndighet, oppdaterer deler av utredningene, i samsvar med føringer i dette brevet og i brev av 7. desember 2018. Departementet vil ta endelig stilling til innsigelsen når dette er gjort.

Bakgrunn for saken

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til oversendelse fra Fylkesmannen i Rogaland (nå Statsforvalteren i Rogaland), datert 10. oktober 2019. Reguleringsplan for fylkesveg 47 Åkra Sør-Veakrossen er oversendt departementet for behandling etter plan- og bygningsloven § 12-13, på grunn av uløst innsigelse fra Fylkesmannen i Rogaland.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet føringer ved vedtak i 2018

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har behandlet den aktuelle saken i flere runder, senest i 2018. I vedtak av kommunedelplan for strekningen av 7. desember 2018, ga departementet relativt omfattende føringer for arbeidet med reguleringsplan. Siden disse føringene er en viktig del av innsigelsesgrunnlaget, gjengis de viktigste her:

"Det skal..... ses på om det kan bygges miljøkulvert på hele eller deler av strekningen der veien går i skjæring gjennom Breiabakka for å minimere tap av kystlynghei, og ivareta

naturmangfoldet og øvrige verdier i området. Departementet legger videre til grunn at økologisk kompensasjon for tap av den utvalgte naturtypen kystlynghei utredes og pålegges i forbindelse med reguleringsplanprosessen, jf. også naturmangfoldloven § 53 tredje ledd."

"Etablering av en miljøkulvert i hele eller deler av den 1 kilometer lange strekningen gjennom Breiabakka, der veien vil gå i skjæring, vil kunne være et viktig avbøtende tiltak i forhold til oppsplitting og fragmentering av kystlyngheiområdet, og kan i tillegg være gunstig for hubro, vilt, landbruksdrift og friluftsliv.

Det forutsettes at det utarbeides minst ett alternativ til reguleringsplanen som gjelder «alternativ 3 redusert». Det må når det tillates et så stort veiinngrep i en nasjonalt viktig naturmangfoldsområde, gjennomføres nødvendige tiltak for å avbøte, restaurere og kompensere belastningene på naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven §§ 10-12.

Departementet forventer derfor at man i reguleringsplanen unngår verdifull natur og gjennomfører en god terrengtilpasning, bruker miljøkulvert for å minimere tap av kystlynghei, av hensyn til naturreservatene minimerer påvirkningen av hydrologien i området, og vurderer og gjennomfører tiltak for truede fuglearter. Departementet legger også til grunn at økologisk kompensasjon for tap av den utvalgte naturtypen kystlynghei utredes og pålegges, ettersom det synes nødvendig for at reguleringsplanen skal være i samsvar med naturmangfoldloven, jf. herunder naturmangfoldloven § 53 tredje ledd. Reguleringsplanen skal utarbeides i nært samarbeid med fylkesmannen."

Statsforvalterens innsigelse og faglige råd

Statsforvalterens innsigelse gjelder manglende kompenserende tiltak i form av miljøtunnel eller annen løsning på strekningen gjennom Breiabakka, i planområdets nordlige del. Innsigelsen er nært knyttet til føringene som Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga i sitt vedtak av kommunedelplanen i 2018.

Statsforvalteren ga også faglig råd om at alternativ 2 i den sørlige delen av traséen blir valgt av hensyn til jordvern og naturmangfold, og om at konsekvensutredningen burde oppdateres før endelig beslutning blir tatt.

Departementets vurdering

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal i denne saken behandle fylkesmannens innsigelse, som er knyttet til planområdets nordlige del. Statsforvalteren mener at kommunens vedtak av en ren dagløsning vil ha store negative konsekvenser for naturmangfold av nasjonal og vesentlig regional verdi, og at planarbeidet ikke følger opp departementets føringer knyttet til utredninger av tunnel-/kulvertløsninger.

Statens vegvesen har som del av arbeidet med reguleringsplanen, vurdert tunnel- eller kulvertløsninger med ulik lengde nord i planområdet. Vegvesenets utredninger foreligger i to delrapporter, og viser at bare de lengste tunnelalternativene, (D, E og F), vil kunne gi en viss nytte for natur, friluftsliv og landskap. Jo lenger tunnelen er, desto større er nytten for naturen og friluftslivet. Ifølge Vegvesenet vil økningen i anleggskostnader sammenlignet med

dagløsning være 140 mill. kr. for alt. D og E, og 210 mill. kr. for alt. F. Også driftskostnadene vil variere med alternativene. I rapporten 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 er ikke utarbeidet et alternativt reguleringsforslag med tunnel eller kulvert.

Tunnel- eller kulvertløsninger var omtalt som et sentralt avbøtende tiltak i departementets vedtak av kommunedelplanen i 2018. Likevel er det i det oppfølgende arbeidet med reguleringsplan kun utarbeidet reguleringsforslag som innebærer dagløsning for planområdet nordre del. Samtidig er det godt dokumentert at en slik løsning vil få store negative konsekvenser for nasjonalt og regionalt viktig naturmangfold. Dersom en ren dagløsning skal kunne legges til grunn for departementets endelige vedtak av reguleringsplanen, må det faglige grunnlaget for å avvise andre alternativer derfor være best mulig.

Når Kommunal- og moderniseringsdepartementet i vedtaket av kommunedelplanen fra 2018 ga føringer om at bruk av miljøkulvert måtte vurderes, var dette basert på en forutsetning om at forvaltningen måtte få opplyst saken best mulig med hensyn til 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, er dette spesielt viktig. En avgjørelse om å utelukke alternativer må bygge på grundig dokumentasjon, hvor ulike alternativer vurderes på lik linje, og hvor både prissatte og ikke-prissatte virkninger utredes i tråd med anerkjent metodikk.

Forskrift om konsekvensutredninger har bestemmelser om behovet for oppdatert kunnskap. Krav til oppdatert kunnskapsgrunnlag følger også av naturmangfoldloven § 8. Hvis det går lang tid fra gjennomført høring av konsekvensutredningen til tidspunkt for endelig vedtak, skal ansvarlig myndighet forvisse seg om at oppdatert kunnskap legges til grunn for sluttbehandling av saken. Karmøy kommune er som planmyndighet også ansvarlig myndighet etter forskriften om konsekvensutredninger. Det er derfor kommunen som i utgangspunktet har ansvar for å vurdere behovet for oppdatert kunnskap som grunnlag for sluttbehandling av saken. Før det treffes endelig vedtak i innsigelsessaker, har imidlertid også departementet et ansvar for å vurdere kunnskapsgrunnlaget.

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. Det vises også til Miljødirektoratets vurdering av manglende oppdatert kartlegging av arter, først og fremst fugl.

Før departementet kan realitetsbehandle saken, må det foreligge en systematisk sammenlikning av henholdsvis dagløsning, kulvertløsning og tunnellop i forhold til et referanse-/

0-alternativ. Lang tunnel-/kulvertløsning må inngå i sammenlikningen. Det må utarbeides en systematisk sammenlikning for prissatte og ikke-prissatte konsekvenser, i samsvar med kravene i naturmangfoldlovens kapittel II og forskrift om konsekvensutredninger. I de oppdaterte utredningene må det benyttes metoder som beskrevet i Statens vegvesen håndbok V712, og Miljødirektoratets veiledning knyttet til konsekvensutredninger for klima og miljø. Trafikkanalysene må også oppdateres, da de utgjør et vesentlig kunnskapsgrunnlag for sammenlikningene.

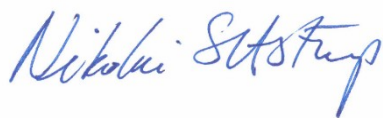
Departementet mener at et slikt arbeid i tilstrekkelig grad også imøtekommer fylkesmannens faglige råd om behovet for oppdatert kunnskap.

Konklusjon

Kommunal- og moderniseringsdepartementet finner at Karmøy kommunes vedtak av reguleringsplanen for fylkesveg 47 Åkra-Veakrossen, ikke i tilstrekkelig grad følger opp departementets føringer i vedtak av kommunedelplanen av 7. desember 2018. Kunnskapsgrunnlaget er ikke tilstrekkelig til å kunne realitetsbehandle innsigelsen knyttet til planområdets 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 tunnelløsning i forhold til et referanse-/0-alternativ. Arbeidet må gjennomføres med anerkjent metodikk for konsekvensutredninger, og lang tunnel-/kulvertløsning må inngå i sammenlikningen. Arbeidet må gjennomføres i samarbeid med Statsforvalteren i Rogaland.

Departementet vil ta endelig stilling til innsigelsen når et slikt arbeid er gjort, og resultatene er oversendt departementet.

Med hilsen



Nikolai Astrup

Kopi

Heidi Egede-Nissen

Klima- og miljødepartementet

Knut Grønntun

Landbruks- og matdepartementet

Miljødirektoratet

Samferdselsdepartementet

Statens vegvesen Vegdirektoratet

Statsforvalteren i Rogaland