



Fjordbris AS
Ryfylkevegen 2591
4120 TAU

Oslo, 07.02.2017

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2016/2766

Saksbehandler:
Henriette Givskud

Avgjørelse av klage på Fylkesmannen i Rogalands avslag på søknad om utfylling i sjø ved Skallstøperitomta i Strand kommune

Fjordbris AS har klaget på Fylkesmannen i Rogalands vedtak om avslag på utfylling av 330 000 m³ sprengstein i sjøen utenfor Skallstøperitomta på Jørpeland i Strand kommune. Miljødirektoratet finner ikke at klagen gir grunnlag for å endre vedtaket, og opprettholder derfor Fylkesmannens avslag på søknad. Vår avgjørelse er endelig og kan ikke påklages.

Vi viser til søknad om utfylling i sjø datert 20. november 2014, til Fylkesmannens avslag på søknaden 30. oktober 2015, til klage på avslaget 30. desember 2015, og til oversendelse av klagen datert 11. mars 2016. Vi viser også til e-post 22. august 2016 om avventing av vedtak pga. ny informasjon i saken. Informasjonen ble mottatt 21. november 2016.

Bakgrunn for saken

Fjordbris AS søkte høsten 2014 om å fylle ut 330 000 m³ sprengstein i sjøen ved den gamle skallstøperitomta på Jørpeland i Strand kommune. Som følge av at sjøbunnen er forurenset av TBT i tilstandsklasse V og nikkel i tilstandsklasse IV, ønsker tiltakshaver å etablere et sandpute med sand/grus før sprengsteinmassene påføres. Dette for å redusere risiko for spredning under anleggsarbeidene. I 2009 ble det søkt om utfylling på 120 000 m³ i samme område, men da i mindre omfang. Den gang utløste tiltaket krav om reguleringsplan, og saken ble ikke ferdigbehandlet etter forurensningsloven.

Etter hvert ble kommunal reguleringsplan for utfyllingstiltaket ferdigstilt. I tillegg ble ny områdeplan for Jørpeland sentrum vedtatt av kommunen i februar 2016. Kombinasjonen av at utfyllingstiltaketets ramme har økt siden søknaden ble fremmet første gang i 2009 og nye opplysninger om marine naturtyper, gjorde at Fylkesmannen gjennomførte ny høringsrunde av utfyllingstiltaket. I vedtak 30. oktober 2015 avsto Fylkesmannen utfyllingssøknaden, fordi de forurensningsmessige ulempene med tiltaket ble vurdert å være større enn de samfunnsmessige fordelene som tiltaket ville ha medført. Avslaget ble påklaget av Fjordbris AS. Fylkesmannen fant ikke grunn til å ta klagen til følge, og oversendte derfor saken til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Klagers anførsler

Klager anfører at det ikke er korrekt når Fylkesmannen opplyser at det ikke er endelig avklart i kommunal reguleringsplan hva utfyllingsområdet skal benyttes til. Dette går etter klagers syn frem i reguleringsplan fra 11. juni 2008, som ligger til grunn for søknaden som ble sendt i 2009. Klager mener dessuten at avslaget gir uforutsigbarhet i forvaltningen ved at planer som forutsetter utslippstillatelse i praksis ikke kan anses som juridisk bindende før slik tillatelse faktisk foreligger.

Klager mener også at Fylkesmannen ikke har vektlagt at forurenset sjøbunn isoleres under utfyllingen som følge av at det planlegges en sandpute før utfylling med sprengstein. Sandputen innebærer at det kun er risiko for spredning av miljøgifter ved første tildekkingslag med sand/grus, og i mindre grad under påfølgende utfylling med sprengstein. Etter klagers syn er samfunnsnyttien av tiltaket undervurdert i Fylkesmannens vedtak. Dette er blant annet begrunnet med at utfyllingen fører til at forurenset sjøbunn isoleres, og at sprengstein brukes til samfunnsnyttig formål i form av landvinning. I tillegg er det få sentrumsnære boliger i kommunen i dag, og utfyllingen gir mulighet til å bygge ut dette.

I tillegg opplyser klager at det finnes flere ålegrasenger enn det som er kartlagt i Naturbase eller av konsulent, noe som gjør at den samlede belastningen på økosystemet er mindre enn det Fylkesmannen har konkludert med. Klager anfører også at Fylkesmannen tilsynelatende har vurdert vedlagte stabilitetsvurderinger strengere enn det som fremkommer av kriteriene i plan- og bygningsloven med forskrifter. Klager trekker også frem at det kan synes som om Fylkesmannen har misforstått disse vurderingene.

Fylkesmannens oversendelse

Når det gjelder klagers anførsel om at det ikke er endelig avklart i kommunal reguleringsplan hva utfyllingsområdet skal benyttes til, understreker Fylkesmannen at det på vedtakstidspunktet faktisk ikke var vedtatt en endelig reguleringsplan for boligbebyggelse på utfyllingen. Årsaken til at dette ikke var vedtatt er at boligdelen var tatt ut da reguleringsplanen ble vedtatt av kommunen i 2008. Fylkesmannen opplyser også at forurensningsmyndigheten ikke kan gi tillatelse etter forurensningsloven § 11 dersom en slik tillatelse vil være i strid med gjeldende planer etter plan- og bygningsloven uten samtykke fra gjeldende planmyndighet. Når Fylkesmannen har avgjort utfyllingssøknaden i denne saken, er det ut fra en betraktning av at plansaken er tilstrekkelig avklart til at vedtak etter forurensningsloven kan fattes.

Når det gjelder klagers anførsler om uforutsigbarhet i forvaltningen, opplyser Fylkesmannen at det er riktig at tiltak som krever tillatelse etter forurensningslovgivningen ikke kan iverksettes før en slik tillatelse foreligger. Videre presiserer Fylkesmannen at dette likevel ikke betyr at reguleringsplaner ikke er juridisk bindende. Prosesser etter plan- og bygningsloven skal i størst mulig grad samordne sektorlovverk, men det erstatter ikke kravet til vurdering etter særlover som for eksempel forurensningsloven.

Det fremgår av klagers anførsler at den samlede belastningen på økosystemet trolig er mindre enn det Fylkesmannen konkluderer med, blant annet fordi det er flere ålegrasenger i området enn det som fremgår i Naturbase og konsulentundersøkelser. I den sammenhengen understreker

Fylkesmannen at naturtypen ålegras er under betydelig press fra mange ulike tiltak i den kystnære gruntvannssonen i fylket. I nærheten av tiltaksområdet har det blant annet foregått både industri- og boligbygging, forurensende aktiviteter fra Skallstøperiet/Scana har medført utlekking fra forurenset grunn. Jørpelandsvassdraget har også nylig blitt regulert, noe som kan ha ført til endret vannføring i området. I tillegg finnes det i områdeplanen for Jørpeland sentrum ytterligere planer i tilknytning til sjøarealene i området, blant annet gangbro over til Jørpelandsholmen, samt båtanlegg og badeplass i selve vågen. Fylkesmannen mener av den grunn at det ikke er tvil om at den samlede belastningen på økosystemet i området vil bli uakseptabelt stor dersom utfyllingen finner sted.

Når det gjelder klagers anførsler om Fylkesmannens tolkning av gjennomførte stabilitetsvurderinger, presiserer Fylkesmannen at avslaget på utfyllingssøknaden ikke utelukkende er basert på den geotekniske prosjekteringen. Avgjørelse om avslag bygger på en bred skjønsmessig vurdering av saken. I utfyllingssaker der sedimentene er rene, og det ikke er registrert verdifulle naturtyper som må tas hensyn til, stiller Fylkesmannen normalt ikke stabilitetsvurderinger før tillatelse kan gis. I denne saken hvor sedimentene er forurenset og verdifulle naturtyper er involvert, er derimot stabilitetsvurderinger nødvendig, jf. naturmangfoldloven § 8 om krav til kunnskapsgrunnlag. Før en eventuell tillatelse kan gis må de geotekniske vurderingene være tilstrekkelige, og myndigheten må være sikre på at det ikke foreligger risiko for massefortrengning/forflytning under og etter anleggsarbeidene. Fylkesmannen er kjent med hvilke effekter tiltaket vil ha for ålegrasengene i tiltaksområdet, men er mer usikker på hvor stor negativ effekt spredning av forurenset sediment og partikkelspredning generelt vil ha, i tillegg er det usikkert hvor stor negativ effekt fjerning av ålegrasengene vil ha på gytefeltet for torsk. Førre-var-prinsippet er derfor tillagt vekt i saken.

Til klagers anførsel om at de samfunnsmessige fordelene av utfyllingen ikke er vektlagt i Fylkesmannens avgjørelse i denne saken, understreker Fylkesmannen at etablering av nytt landareal i samsvar med godkjente planer anses som samfunnsnyttig bruk av massene. I denne konkrete saken har imidlertid Fylkesmannen vurdert at den skisserte arbeidsmetoden ikke er god nok for å hindre spredning av forurenset sediment under tiltaket. I tillegg vil utfyllingen føre til uakseptable negative konsekvenser for nasjonalt og regionalt viktige naturtyper i utfyllingsområdet. Forvaltningspraksis i Rogaland tilsier dessuten at overskuddsmasser fra større samferdsel- og utbyggingsprosjekter ikke tillates dumpet, og tiltakshaver må av den grunn finne løsninger slik at disse massene nyttiggjøres. Samlet sett mener Fylkesmannen at ulempene ved den omsøkte utfyllingen er større en den samfunnsmessige nytten av tiltaket.

Ny informasjon

Høsten 2016 har konsulentselskapet Ecofact på oppdrag fra klager kartlagt sju nye lokaliteter med ålegrasenger fordelt på tre områder (Jørpelandsholmene, Tunland, Svinnesviga) i en radius på 2,5 km fra utfyllingsområdet. To av disse områdene kan ifølge konsulenten karakteriseres som A-lokaliteter, og er da nasjonalt viktige (Jørpelandsholmene og Tunland).

Miljødirektoratets vurdering

Som klageinstans skal Miljødirektoratet se til at fylkesmannen har fulgt de lover og regler som gjelder for området. Miljødirektoratet kan prøve alle sider av fylkesmannens tiltak, også de skjønsmessige vurderingene, jf. forvaltningsloven § 34.

Når forurensningsmyndigheten skal avgjøre om tillatelse til en utfylling skal gis, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket, sammenholdt med fordeler og ulemper tiltaket for øvrig vil medføre, jf. forurensningsloven § 11 siste ledd. Videre følger det av forurensningsloven § 11 fjerde ledd at forurensningsspørsmål skal søkes løst under ett og på grunnlag av oversiktsplaner og kommunale reguleringsplaner.

I henhold til naturmangfoldloven § 7 skal avgjørelsen av en utfyllingssøknad også vurderes etter prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, og vurderingen skal fremgå av begrunnelsen. Det vil bare være aktuelt å gi tillatelse dersom tiltaket - i dette tilfelle den omsøkte utfyllingen - er forsvarlig ut fra hensynet til biologisk mangfold og miljøet for øvrig, jf. spesielt prinsippet om samlet belastning i § 10 som sier at påvirkningen på et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastningen som systemet er eller blir utsatt for.

Det er gjennomført en nasjonal kartlegging av marine naturtyper i området, i tillegg til at klager har utført supplerende kartlegging av ålegrasenger. Slik saken nå er opplyst, legger Miljødirektoratet til grunn at to av de registrerte ålegraslokalitetene fra den nasjonale kartleggingen vil bli berørt av utfyllingen, enten fordi massene plasseres på ålegrasenga (direkte påvirkning), eller ved at utfyllingen utgjør en risiko for spredning av partikler til en ålegraslokalitet om lag 100 m fra utfyllingsområdet (indirekte påvirkning). Ålegrasenger er en naturtype med en svært viktig økosystemfunksjon fordi de danner tredimensjonale strukturer i det marine miljøet. Disse strukturene danner ulike leveområder for både lokale og stasjonære arter knyttet til selve ålegraset. Engene er også viktige for andre arter som bruker disse områdene i deler av sin livssyklus, blant annet som skjulested og som næringsområde. I tillegg er ålegrasengene et viktig oppvekstområde for yngel av torsk, ål og flere andre fiskearter. Naturtypen er også viktig for stabiliteten i grunne områder, fordi enga bidrar til å binde sedimentene og redusere faren for erosjon. Inngrep i strandsonen og forurensning er de største truslene mot ålegrasenger. For øvrig er det slik at deler av tiltaksområdet ellers består av svært bløte sedimenter, med tilhørende risiko for spredning av forurensede sedimenter. Inne i Jørpelandsvågen har også Jørpelandselva utløp. Dette vassdraget er registrert som naturtypen viktig bekkedrag, blant annet på grunn av den lokale lakse- og sjørretstammen. Samlet sett legger Miljødirektoratet til grunn at kravet til kunnskapsgrunnlag, jf. naturmangfoldloven § 8, er oppfylt.

I henhold til naturmangfoldloven § 10 om samlet belastning skal en påvirkning av et økosystem vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for. Høsten 2016 har klager kartlagt flere nye ålegraslokaliteter i området, og mener derfor at hensynet til den samlede belastningen er overvurdert i Fylkesmannens vedtak. Miljødirektoratet har merket seg de nye ålegrasengene som er blitt kartlagt. Samtidig er det slik at to nasjonalt viktige ålegraslokaliteter og en regionalt viktig lokalitet bli direkte eller indirekte påvirket av utfyllingstiltaket. Etter Miljødirektoratets syn innebærer dermed det omsøkte tiltaket risiko for vesentlig irreversibel skade på naturmangfold av henholdsvis nasjonal av regional verdi ved tre lokaliteter. På generelt grunnlag ønsker Miljødirektoratet å understreke at kystsonen, med naturtyper som naturlig hører til i dette området (eksempelvis ålegras), er under hardt utbyggingspress. Dette fordi det foregår mange mindre utbygginger og tiltak som er spredt både i tid og i rom. Dette kalles gjerne for en "bit-for-bit-nedbygging". Vi har merket oss at det er planlagt både småbåtanlegg og badeplass i vågen, i tillegg til at vassdraget nylig er blitt regulert. Totalt sett er det da Miljødirektoratets syn at det omsøkte tiltaket vil føre til at den samlede belastningen på

økosystemet blir uakseptabelt høy, selv om kartlegging høsten 2016 avdekket flere andre ålegrasenger i området.

Klager mener at fordelene ved utfyllingsprosjektet er undervurdert i Fylkesmannens vedtak. Til dette vil Miljødirektoratet bemerke at vi er enig i at utfylling i dette området utvilsomt også vil ha positive konsekvenser, blant annet fordi forurenset sjøbunn vil dekkes til med nye rene masser, og at sprengsteinmasser fra Ryfast-prosjektet benyttes til å vinne land fremfor at de deponeres et annet sted og har således en samfunnsnytte i tillegg. Sammenlignet med de irreversible skadene på flere ålegraslokaliteter av nasjonal og regional verdi som tiltaket vil føre til, er det imidlertid vårt syn at ulempene med tiltaket er større enn fordelene.

Når det gjelder klagers anførsler om uforutsigbarhet i forvaltningen, understreker Miljødirektoratet at hensikten med plan- og bygningsloven blant annet er å samordne offentlige oppgaver ved i størst mulig grad å gi like rammer for arealplanleggingen. I tillegg er det slik at en rekke sektorlover også kan ha betydning fordi sektorloven har et selvstendig krav til vurdering. I praksis betyr dette at forurensningsmyndigheten kan komme til at tiltaket ikke kan iverksettes i henhold til eget sektorlovverk, selv om tiltaket er i tråd med plan- og bygningsloven og således er juridisk bindende. Forurensningsmyndigheten er forpliktet til å gjennomføre en selvstendig vurdering etter eget sektorlovverk uavhengig av om tiltaket er i tråd med plan- og bygningsloven eller ikke.

Konklusjon

Med hjemmel i forvaltningsloven § 34 opprettholder Miljødirektoratet Fylkesmannen i Rogalands vedtak om avslag på utfylling i sjø ved skallstøperitomten i Jørpelandsvågen i Strand kommune.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Hilsen
Miljødirektoratet


Signe Nåmdal
avdelingsdirektør


Kari Holden
seksjonsleder

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:

| | | | |
|--------------------------------|----------------------|------|-----------|
| Fylkesmannen i Rogaland | Postboks 59 Sentrum | 4001 | Stavanger |
| Strand kommune | Boks 115 | 4126 | Jørpeland |
| SK Langeland as | Obstfeldervegen 3 | 4100 | JØRPELAND |
| Fiskeridirektoratet Region Sør | Postboks 185 Sentrum | 5804 | Bergen |