



KARMØY KOMMUNE
Postboks 167
4291 KOPERVIK

Kontakt saksbehandler
Anne Stensland, 51568901

Uttalelse med innsigelse - offentlig ettersyn - reguleringsplan - Karmøy - nye Veavågen barneskole - planID 2127

Statsforvalteren i Rogaland har vurdert planforslaget i planID 2127 etter de nasjonale sektorinteressene vi er satt til å ivareta. Kunnskapsgrunnlaget angående naturverdiene i området er utbedret vesentlig siden gjeldende plan for området ble vedtatt i 2016. En nedbygging av dagens situasjon vil ha en svært negativ konsekvens for naturmangfoldet, med flere rødlistede arter og naturtyper. Tiltaket vil medføre masseutskiftning av torv, nedbygging av våtmark og avskoging og nedbygging av et generelt karbonrikt areal. Dette vil ha konsekvenser for den naturlige fordrøyningen i området, klimagassutslipp til atmosfæren og ødeleggelse av naturlige habitat for flere rødlistede arter. Utbygging i dette området er i strid med nasjonale forventninger, nasjonal politikk og ønsket nasjonal utvikling.

Statsforvalteren fremmer innsigelse til planforslaget, innsigelsen hjemles i plan og bygningsloven § 5-4. For å løse innsigelsen må alternative løsninger drøftes i lys av nye nasjonale føringer, og ny informasjon som har kommet frem i forbindelse med planens to høringsrunder.

Vi viser til oversendelse fra Karmøy kommune datert 06.03.2024.

Formålet med planen

Hensikten er å tilrettelegge for etablering av ny barneskole med tilhørende anlegg for inntil 400 elever, med mulighet for 20 % økning i elevmassen i et byggetrinn 2 (480 elever). Dette gir behov for et skolebygg på om lag 5 400 m² som inkluderer idrettshall, samt 900 m² ekstra for byggetrinn 2, totalt 6 300 m². Idrettshall skal følge krav til volleyballanlegg med en aktivitetsflate på 16x24 m med etterfølgende krav til lager, takhøyde og garderober. Idrettshallen skal oppfylle krav til tilskudd på kr 4 000 000. Skolen skal erstatte dagens skole i Veavågen sentrum.

Dagens skole i Veavågen vurderes som en skole med lav bygningsmessig standard og med en dårlig pedagogisk funksjonalitet, samtidig som den har kapasitetsutfordringer.



Historikk i saken

Planområdet er omfattet av to vedtatte planer, områdeplan for Krokhaug og Siljeberg vedtatt i 2013 (planID 2055), og detaljregulering vedtatt i 2016 (planID 2070). I 2021 ble detaljregulering for nye Veavågen barneskole lagt ut til offentlig ettersyn, den ble godkjent av kommunestyret i Karmøy 15.11.2021. Planvedtaket ble påklaget av blant andre Naturvernforbundet i Rogaland som anførte at naturverdiene i området ikke var tilstrekkelig utredet, og at vedtaket var i strid med naturmangfoldloven § 7. Statsforvalteren i Rogaland stadfestet planen i klageavgjørelse datert 20.08.2022.

I oktober 2022 utførte Biofokus en kartlegging av området på bestilling fra Naturvernforbundet. På bakgrunn av funnene i rapporten, begjærte Naturvernforbundet Statsforvalterens vedtak omgjort. I avgjørelse datert 14.11.2022 besluttet Statsforvalteren å ikke ta omgjøringsbegjæringen til følge, men ga utsatt iverksetting på planvedtaket frem til Sivilombudet hadde tatt stilling til saken.

Sivilombudet kom til sin konklusjon i brev datert 02.06.2023. Hvor de konkluderte med at planvedtaket måtte anses som ugyldig som følge av uriktig/mangelfullt faktum. De ba videre Statsforvalteren behandle saken på nytt i tråd med ombudets vurdering i saken. I brev datert 30.06.2023 omgjorde Statsforvalteren i Rogaland eget vedtak, og Karmøy kommunes vedtak av 15.11.2021 ble opphvet.

Vår vurdering

Barn og unge

Karmøy kommune viser i planbeskrivelsen til NMBUs rapport Uteområder i barnehager og skoler fra 2019. Her anbefales et uteområde per elev på 30 m² for nye skoler med færre enn 500 elever. Som uteområde regnes tilgjengelig bruksareal for elevene, altså fratrukk av bygninger, parkering og lignende.

I planbestemmelse § 38 står det at det skal etableres minimum 30 m² uteoppholdsareal per elev innenfor et gitt område. I bestemmelsene §§ 44 og 45 kommer det frem at det i dette området også skal etableres renovasjonspunkt, samt nettstasjon med kjøreadkomst og parkering. Planbeskrivelsen oppgir et totalt uteområde på 14 942 m², og det nevnes at ca. 1000 m² av disse er til nettstasjon og sykkelparkering. Skolen vil med dette bryte med planbestemmelse § 38 dersom skolen utvides til 480 elever i et byggetrinn 2.

Statsforvalteren ber kommunen om å klargjøre det faktiske uteoppholdsarealet. Dersom kommunen planlegger å bryte med NMBUs anbefalinger og egne planbestemmelser, bør dette redegjøres for, og avbøtende tiltak fremvises. Kommunen mener selv at det sannsynligvis ikke vil være behov for et byggetrinn 2, og Statsforvalteren råder derfor kommunen til å redusere elevtallet i byggetrinn 2 til å tilfredsstillende anbefalte arealnormer og egne planbestemmelser.

Naturmangfoldloven § 8 – kunnskapsgrunnlaget

Da gjeldende reguleringsplan (planID 2070) ble vedtatt 2016 skrev daværende konsulent COWI følgende vurdering av naturmangfoldet i planområdet;

Naturmangfold i planområdet er ut ifra tilgjengelig informasjon og befarings, vurdert som trivielt og har liten verdi. Planforslaget gir omfattende terrenginngrep, men inngrepene vurderes ikke å påvirke naturmangfold av middels eller høy verdi. Det er ikke kjente korridorfunksjoner eller landskapsøkologiske trekk som påvirkes av planforslaget.



I planforslaget som er fremmet nå har Norconsult utarbeidet konsekvensutredning (KU) for naturmangfold. I KUen som er utarbeidet viser Norconsult til flere rødlistede arter, for eksempel butturnemose (VU), ask (EN), storspove (EN), vestlandsvikke (NT), grønnfink (VU) og myrstengelfly (NT) i tillegg til to naturtyper rødlistet som sårbar. Av disse artene og naturtypene var det kun ask og storspove som var kjent i 2016.

Naturtypen semi-naturlig eng ble registrert to steder i planområdet under NiN kartlegging i 2023. Begge steder ble naturtypen vurdert til lav lokalitetskvalitet som etter metodikk gir stor verdi i nedre sjikt. Ask er definert som sterkt truet på rødlisten fra 2021, denne var vurdert til sårbar i 2015. Storspove er definert som sterkt truet (EN) på rødlisten fra 2021 og er en art i tilbakegang. I rødlisten fra 2015 var arten definert som sårbar (VU). I tillegg har Norconsult vurdert våtmarken i området til å ha en landskapsøkologisk verdi, noe som er motstridene med kunnskapen man la til grunn i 2016. Norconsult sin vurdering angående verdien på våtmarksområdet er i tråd med vurderinger gjort av Statsforvalterens naturgruppe som var på befaring i området i mars 2024. I vår vurdering er tjernet og våtmarken trukket frem som betydningsfull for området, ikke bare som naturtype, men som en stabiliserende faktor med hensyn til fukt til marka den drenerer til. Også vi har vurdert naturtypene som er kartlagt, og er enig i at etter NiN systemet vil man få lav lokalitetskvalitet, men dette betyr ikke at områdene har lav biologisk viktighet.

Området har i dag et beitepreg i bunn og er i en suksesjonsfase mot et skogområde naturlig prega av edelløvtrær. På grunn av definisjonsrommet til Naturtyper i Norge (NiN) så vil et areal være definert som en bestemt naturtype helt til transformasjonen mot en annen naturtype er fullstendig. I en slik situasjon, på grunn av avvik fra opprinnelig tilstand, vil karakteristikken medføre en lavere lokalitetskvalitet, jf. Mdir sin instruks for naturtypekartlegging, da det gradvis avviker mer og mer fra typiske karaktertrekk ved idealet for opprinnelig naturtype. Området vil derimot ha viktig natur gjennom hele suksesjonsforløpet, og vil gradvis få økt «lokalitetskvalitet» sett ut ifra idealet til naturtypen det er på vei til å utvikle seg mot. I vitenskapelig utviklingsgruppe for NiN-systemet er det gjort en avgjørelse som tilsier at et system er noe inntil noe annet har etablert seg. Merk at NiN-systemet snakker om klassifisering av grunntyper, mens Miljødirektoratet snakker om naturtyper, og det er først i Miljødirektoratet sin instruks at lokalitetskvalitet kommer inn som et begrep. Lokalitetskvalitet tar utgangspunkt i artsmangfold og tilstand for å definere figuren sin tilstand. Det vil si hvor nært området ligger idealet for den naturtypen området er definert som. Ved semi-naturlig eng er hevd viktig, og dersom hevd opphører vil vi få en naturlig gjengroing. Denne gjengroingen vil bringe området bort fra en idealtilstand og dermed være egnet til å redusere lokalitetskvalitet uten at dette nødvendigvis har sammenheng med biologisk viktighet.

Kunnskapsgrunnlaget er nå godt, og naturverdiene i området er av en helt annen kategori enn det som ble lagt til grunn da reguleringsplanen i 2016 ble vedtatt. Man kan ikke lengre hevde at naturmangfoldet her er trivielt og av liten verdi, tvert imot.

I denne saken har kommunen fastsatt at 0-alternativet skal være realisering av reguleringsplanen som er gjeldende for området, og som ble vedtatt i 2016. Vi vil understreke at konsekvensene for tiltaket ble kommunisert til å være betydelig mindre den gang, enn når vi nå ser planen i 2024. I henhold til KU-forskriften § 20 er det dagens miljøtilstand og antatt utvikling som skal legges til grunn. I denne saken har også Sivilombudet vurdert vedtaket om detaljregulering av Veavågen skole og funnet at den må anses som ugyldig som følge av at det er basert på uriktig faktum. Ettersom faktum er vurdert til å være uriktig/utilstrekkelig i denne «nye» reguleringsplanen, kan ikke de eldre reguleringsplanene for samme området vurderes som tilstrekkelig opplyste. Det kan derfor reises spørsmål ved om realiseringen av disse eldre planene er akseptable på bakgrunn av den mangelfulle utredningen som ligger til grunn for planene. Det er av samme grunn usikkert om de eldre planene



vil være rettslig gyldige som grunnlag for utbygging. Basert på Sivilombudet sin uttalelse i klagesaken, vil vi, i vår vurdering av saken, legge til grunn dagens situasjon i vurdering av konsekvensene.

I KU naturmangfold har man vurdert konsekvensen av utbygging av dagens situasjon, og denne er vurdert til svært stor negativ konsekvens. Det pekes på at det er forekomstene av arten ask, som vil bli sterkt forringet/ødelagt, som er utløsende årsak til konsekvensgraden.

Naturmangfoldloven § 10

I vurderingen av økosystemtilnærming og samlet belastning har man innledningsvis vurdert følgende; «Gjeldende planer for området har negativ virkning på eksisterende natur, men dette er tidligere akseptert. Endret tiltak vil ha ubetydelig konsekvens sett opp imot nullalternativ med gjeldende plan».

Da gjeldende plan ble vedtatt var naturmangfoldet vurdert som trivielt og av liten verdi. Dette grunnlaget har i ettertid vist seg å være feil, og vi kan derfor ikke si at tapet av natur er akseptert. Planforslaget vil ha en svært stor negativ konsekvens, sammenlignet med dagens faktiske situasjon.

Videre skrives det følgende om registreringen av butturnemose;

Ny kunnskap om verdier i områder har framkommet som følge av NiN-kartlegging og kartlegging av mose i 2022. Tiltaket vil medføre at forekomst av butturnemose (VU) blir fjernet. Forekomst oppdaget i 2022 og dette er den første registrering i kommunen. Arealbruksendring er ikke en årsak til rødlistestatus da arten i all hovedsak finnes i vanskelig tilgjengelige områder. Antall forekomster er økende.

Grunnen til at denne arten er rødlistet er at den er relativt sjelden, og bakgrunnen for dette igjen er de spesifikke vekstforholdene denne arten behøver for å trives i et miljø. En sjelden art med særskilte krav til vekstforhold er selvsagt påvirket av arealbruk i de områdene hvor den vokser. I dette tilfellet foreslås det å fjerne området hvor butturnemosen lever, ødeleggelsen av denne forekomsten vil være absolutt. Dette betyr at den eneste forekomsten registrert av denne arten i kommunen vil forsvinne som en følge av endret arealbruk.

I bestemmelsene til planen er det satt føringer for at man skal flytte forekomsten. Dette er urealistisk, og imot vurderinger av fagpersoner på området. Det funnet av denne mosen også peker på, er det unike fuktige og rike klimaet som har etablert seg i denne dalen. Selv om planområdet ikke er stort, er det fuktige området med våtmark, hassel og ask, grunnlag for et artsrikt naturmangfold. Det er funnet rødlistede moser, sommerfugler, fugler, trær og planter i området. I KU vurderes det at asken ikke er sårbar her selv om den er vurdert til sterkt truet. Og at kvaliteten på de truede naturtypene er lav, selv om den faktisk biologiske viktigheten av semi-naturlig eng i dette området er stor, jf. funnene av flere rødlistede arter.

I vurderingen av nml. §§ 8-12 er det lagt til grunn gjeldende plan, noe som ikke skal være et ledd i denne typen vurderinger. Dersom en skal vurdere virkning for økosystemtjenestene, må det vurderes at man i dette tilfelle vil miste sentrale økosystemtjenester som viktige naturtyper, våtmark og tjern. Disse naturområdene danner et grunnlag for et fuktig og unikt klima som ved gjengroing vil utvikle seg mot en rik edelløvskog. Økosystemene tjener et rikt fugle-, og insektliv, samtidig som større dyr som hjort ferdes og benytter seg av denne grønne lungen. En etablering av skole vil ivareta enkelt forekomster av trær, men området som et økosystem vil opphøre å eksistere. Dette er det reelle tapet, og det er denne konsekvensen som må vurderes.



Nedbygging av karbonrike areal

I de nye nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging som kom i 2023 er det en markant endring når det gjelder vurderingene av karbonrike areal. I henhold til punkt 48 skal omdisponering og nedbygging av karbonrike areal, inkludert myr, tidevannssump og andre typer våtmark og skog unngås så langt som mulig, slik at arealenes evne til lagring og opptak av karbon opprettholdes. Dette ble fulgt opp ved stortingets anmodningsvedtak;

"Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om forbud mot nedbygging av myr til utbyggingsformål i løpet av 2023. Det skal utredes mulige dispensasjoner fra forbudet for å ta vare på andre arealer med høy verdi og utbygging av samfunnskritisk infrastruktur.»

Miljødirektoratet leverte i desember 2023 forslag til forbud om nedbygging av myr. Forbudet Miljødirektoratet foreslår vil gjelde all myr i Norge, uavhengig av torvdybde og høydelag. I forslag til forbud regnes areal med myrvegetasjon og torvdannelse. Forbudet mot nedbygging er ikke vedtatt, men viser at det er en nasjonal interesse å unngå nedbygging av karbonrike arealer, og særlig myr og våtmark. Dette er også tydeliggjort i forslag til nye statlige planretningslinjene for areal og mobilitet som er på høring denne våren, hvor følgende tekst er foreslått; *Det skal tas hensyn til viktige arealer for friluftsliv og naturmangfold, samt karbonrike arealer, slik at disse arealenes kvalitet og evne til økosystemtjenester, karbonlagring og klimatilpasning opprettholdes.*

I Norges klimaplan for 2021-2030, Mld. St. 13 pkt. 4.5.3 2. avsnitt står det også at *«det er òg særs viktig å hindre nedbygging av myr så langt det er mogleg. Myr er store karbonlager som er bygde opp av dødt plantemateriale (torv) gjennom tusenvis av år. Det er bygd opp fordi vatnet i myra hindrar nedbryting (...).»*

Videre innebærer EU sitt klimarammeverk (Klar-for-55¹) en forpliktende målsetning om at utslippene fra areal- og skogbrukssektoren (LULUCF) ikke skal overstige opptakene. Norge er bundet av denne forpliktelsen gjennom vår klimaavtale med EU.

Denne forpliktelsen er siden skjerpet av Europaparlamentets- og rådsforordningen i sak 2023/839 av 19. april 2023. Det innskjerpede kravet sier at: *«Hvis et land ender med et underskudd opp mot det nasjonale budsjettet for nettoopptak i perioden 2026-2029, etter at man har tatt hensyn til fleksibilitene i art. 12 og 13b, skal dette underskuddet multipliseres med 1,08 og legges oppå landets utslippstall for 2030.»*, jf. LULUCF-forordningen artikkel 13c².

¹ <https://europolov.no/pakke/klar-for-55-klimapakken-2021>

² <https://europolov.no/rettsakt/lulucf-forordningen-om-inkludering-av-utslipp-opptak-av-klimagasser-fra-arealbruk-skogbruk-i-eus/id-29296>



Figur 1. Planområdet

Selv om Norge ikke har innført det innskjerpede kravet ennå, viser også dette en utvikling mot en svært restriktiv holdning til omdisponering av karbonrike arealer.

Bevaring og restaurering av myr og våtmark er en nasjonal interesse, og klimautslipp skal reduseres i alle ledd. I planbeskrivelsen vises det til at man i planområdet må ta ut ca. 23 000 m³ med torv, hovedparten av denne torven er fra våtmarksområdet, markert i masseutskiftningsrapporten vedlagt oversendingen. Uttak av torv fra et våtmarksområde vil utløse store mengder CO₂. Grunnen til dette er at karbonrik torv som er lagret i vannmettet jord vil brytes ned og slipper ut CO₂ når vannstanden senkes. En nedbygging av et karbonlager som en myr er, vil medføre en vesentlig økning i utslipp av klimagasser. Det vil medføre at kommunen må iverksette andre tiltak for å redusere klimagass-utslipp i andre sektorer eller deler av kommunen, noe som ofte viser seg å være kostnadskrevende. Vi vil påpeke at klimalovens³ 2030-målsetning, en målsetning som Stortinget enstemmig vedtok, kun er seks år unna. Kommunen er langt unna å nå sin del av denne målsettingen.

Samfunnsverdi

I rundskriv T-2/16, Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet-klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis, punkt 2 c, anføres det at innsigelsesmyndigheten skal gjøre en avveining mot andre samfunnsinteresser som planen fremmer, før det fattes en konklusjon om å fremme eller ikke fremme innsigelse. Det skal være en høyere terskel for å fremme innsigelse mot en plan som legger grunnlag for tiltak som vurderes å være av vesentlig samfunnsmessig verdi, enn en plan som vurderes som mindre samfunnsnyttig.

Det er ingen tvil om at samfunnsnyttien av planen er stor, og at barna i Veavågen trenger en ny skole. Det er på den andre siden ikke lengre tvil om at denne konkrete plasseringen kommer i konflikt med vesentlige miljø- og klimahensyn. Det kan også stilles spørsmål til om det er til barnas beste at dette grønne arealet blir bygget ned. Det er ikke lagt ved en alternativvurdering i plandokumentene, men denne vurderingen er omtalt. Det er omtalt at en transformasjon av eksisterende skolebygg ikke vil

³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-60>



være mulig, og at det var det andre alternativet som har blitt utredet i denne saken. De andre alternativene som ble vurdert tilbake i 2019 er ikke omtalt i stor grad, da de ble vurdert som lite hensiktsmessige. Alternativvurderingen som har blitt utarbeidet i 2019 har ikke blitt utarbeidet med det reelle verdigrunnlaget for dette planområdet. Etter nye nasjonale føringer og nye vurderinger av verdiene i området må alternativene vektas på nytt. En ny vurdering av alternative løsninger/ lokaliseringer for skolen vil gi svar på hvilken løsning som vil gi et best mulig samfunnsmessig resultat.

Innsigelse

I plandokumentene, KU for naturmangfold, og vurderinger av påvirkninger har kommunen tatt utgangspunkt i et 0-alternativ som er utbygging av det allerede regulerte boligområdet etter gjeldende reguleringsplan. Det gjorde også vi da vi uttalte oss til planen ved offentlig ettersyn i 2021. Kunnskapsgrunnlaget er nå økt, med flere funn av rødlistede arter og naturtyper. Tiltaket vil medføre masseutskiftning av torv, nedbygging av våtmark, og avskoging og nedbygging av et generelt karbonrikt areal. Dette vil ha konsekvenser for den naturlige fordrøyningen i området, klimagassutslipp til atmosfæren og ødeleggelse av naturlige habitat for flere rødlistede arter. Utbygging i dette området er i strid med nasjonale forventninger, nasjonal politikk og ønsket nasjonal utvikling. Statsforvalteren fremmer **innsigelse** til planforslaget, innsigelsen hjemles i plan og bygningsloven § 5-4.

For å løse innsigelsen må alternative løsninger drøftes i lys av nye nasjonale føringer, og ny informasjon som har fremkommet i forbindelse med planens to høringsrunder. Endelig valg av løsning for ny skole i Veavågen må tas på bakgrunn av en ny alternativvurdering.

Med hilsen

Lone Merethe Solheim (e.f.)
ass. statsforvalter

Marit Sundsvik Bendixen
fylkesmiljøvernssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg

Kopi til:

Rogaland fylkeskommune

Postboks 130

4001

Stavanger