



Arkivnr: 2014/19373-7

Saksbehandlar: Signe Vinje, Heidi Handeland, Inger Lena Gåsemyr, Nils Egil Grude

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kultur- og ressursutvalet		16.09.2014

Fråsegn til områdeplan for Skaganeset i Sund kommune

Samandrag

Områdeplan for Skaganeset i Sund kommune er på høyring. Dette er eit felles resultat av i utgangspunktet tre planprosessar:

- 1) Slutføre reguleringa av næringsareal slik at ho er i tråd med Miljøverndepartementets vedtak
- 2) Utarbeiding av eksisterande fylkesveg til Skaganeset (alternativ 1)
- 3) Etablering av ein ny vegtrasé til næringsområdet (alternativ 2)

På Skaganeset og i Kvalvågen er det unike kulturminne av høg nasjonal verdi. Ei motsegn frå Riksantikvaren på utviding av næringsarealet på Skaganeset førte til at Miljøverndepartementet i 2009 avgjorde at utvidinga skulle avgrensast av omsyn til kulturminne. Forslaget til næringsareal er i stor grad i samsvar med miljøverndepartementets vedtak, men det manglar dokumentasjon på at bygg og andre tiltak ikkje kjem over synsranda til det naturlege terrenget i Kvalvågen.

Vegen til Skaganeset er smal, passerer tett ved eit naustområde og bustader og fører til trafikale utfordringar både for bilistar, barn og unge og andre mjuke trafikantar og for næringsliv. Begge alternativa betrar trafikksituasjonen tilstrekkeleg. Alternativ 2 (ny trasé) er i strid med omsynssone for automatisk freda kulturminne, går gjennom urørt utmark og vil føre til visuelle inngrep i eit urørt landskap frå Kvalvågen. Det er derfor tilrådd motsegn til vegframføring alternativ 2. Motsegna blir trekt dersom alternativ 2 blir trekt ut.

Marinarkeologisk registrering må gjennomførast i områdeplanen sitt sjøareal og tilhøvet til eventuelle nye automatisk freda kulturminne må avklarast. Det er foreslått motsegn på grunnlag av manglande marinarkeologiske registreringar.

Forslag til vedtak

1. Hordaland fylkeskommune tilrår vegframføring alternativ 1 – utbetring av eksisterande veg. Planområdet for dette alternativet bør òg inkludere arealet på vestsida av Vågen og vidareføre omsynssone C for Kvalvågen i kommuneplanen sin arealdel
2. Kvalvågen er eit svært viktig kulturmiljø av nasjonal verdi. Vegframføring alternativ 2 kjem i konflikt med kulturmiljøet. Hordaland fylkeskommune fremjar derfor motsegn til alternativ 2. Motsegna blir trekt dersom alternativ 2 blir teke ut.
3. Marinarkeologisk registrering etter §§9 og 14 i kulturminnelova må gjennomførast i områdeplanen sitt sjøareal, og tilhøvet til eventuelle nye automatisk freda kulturminne må avklarast. Hordaland fylkeskommune fremjar motsegn på grunn av manglande marinarkeologiske registreringar.

4. Nye bygg og andre tiltak må ikkje kome opp over synsrande til det naturlege terrenget sett frå Kvalvågen. Hordaland fylkeskommune ber om ei tilleggsutgreiing som dokumenterer dette.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Bård Sandal
fylkesdirektør regional utvikling

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 26.08.2014

1. Bakgrunn

Sund kommune har sendt forslag til områdeplan for Skaganeset på høyring med frist 1. september 2014. Hordaland fylkeskommune har fått utsett frist grunna politisk sakshandsaming til 20. september 2014. Hordaland fylkeskommune vurderer planen ut i frå fylkeskommunens sektoransvar og målsettingar i regionale planar.

Kultur- og ressursutvalet har høve til å gje motsegn til planen dersom regionale og nasjonale interesser står på spel.

Når motsegn blir fremma må kommunen endre planen, som regel etter å ha drøfta problemstillingar og løysingar i møte med fylkeskommunen. Dei fleste motsegnene blir avklart i møte med kommunen, men dersom det ikkje blir semje vil planen gå til meking hos Fylkesmannen i Hordaland.

Dersom faglege tilrådingar om motsegn på bakgrunn av nasjonale kulturminneinteresser ikkje blir fylgt opp av politiske organ i fylkeskommunen, skal fylkeskommunen gje melding om dette til Riksantikvaren som kan fremje motsegn i saka (fj. Forskrift til kulturminnelova kap. 1, § 3).

Planprosess og medverknad

Reguleringsprosessen av Skaganeset har vore svært lang, i hovudsak på grunn av kulturmiljø med høg nasjonal verdi. I 2006 blei det fremma forslag til ein reguleringsplan som opna for utviding av næringsområdet både på land og i sjø. Riksantikvaren fremma motsegn til denne reguleringsplanen i 2007 fordi den ville rasere både landskap og kulturminne som formidlar ei fleire tusen år gamal historie om ein kvalfangstkultur på ein eineståande måte. Miljøverndepartementet stadfesta i 2009 motsegna til Riksantikvaren fullt og heilt.

Planforslaget som er på høyring er eit felles resultat av tre ulike planprosessar:

- 1) Slutføre reguleringa av næringsareal slik at ho er i tråd med Miljøverndepartementets vedtak
- 2) Utbetring av eksisterande fylkesveg til Skaganeset
- 3) Etablering av ein ny vegtrasé til næringsområdet

Dei to siste planarbeida er to alternativ, der eit av alternativa skal vedtakast. Det er behov for ein ny eller betra veg til Skaganeset fordi dagens veg fører til store trafikale utfordringar knytt til trafiktryggleik og ferdsel for mjuke trafikantar, fastbuande og tungtrafikk.

Hordaland fylkeskommune har vore involvert i dette planarbeidet frå oppstartmeldingane blei varsla i 2011 og 2012. I alle oppstartmeldingane har fylkeskommunen vore tydeleg på at kulturverdien i området er av høg nasjonal verdi. Planarbeidet om ny vegframføring gjennom dagens LNF-område er planarbeidet som har størst potensiale for konflikt, og i fråsegna til oppstartmeldinga 25. mai og 24. oktober 2012 rådde Hordaland fylkeskommune til at særleg konsekvensane for kulturminne måtte konsekvensutgreiast grundig. I tillegg blei landskap og samferdsel og næringsinteresser trekt fram som viktige plantema.

Det har også vore gjennomført synfaringar, arkeologiske registreringar og diverse møte med plankonsulent og Sund kommune undervegs i planprosessen for å diskutere framdrift og løysingar.

2. Innhald i planen

Planområdet ligg nord-aust i Sund kommune, sør-aust for kommunesenteret Skogsvåg. Bileta nedanfor viser lokaliseringa av Skaganeset og korleis kommuneplanens arealdel viser området.



Over til venstre: Skaganeet ligg nord-aust i Sund kommune. Over til høgre: Utsnitt frå kommuneplanens arealdel. Nede: Satellittfoto av Skaganeet med stadnamn.

Det er to alternative planforslag på høyring. Alternativ 1 er utbetring av eksisterande veg, medan alternativ 2 er ein ny vegtrase gjennom området som er sett av til LNF i kommuneplanens arealdel. Vegen skal gå vest for tjørna midt på neset.

Forslaget til områdeplan består av følgjande dokument:

- Plankart og føresegner for 2 alternativ
- Planomtale
- Konsekvensutgreiing og ROS-analyse
- Landskapsanalyse
- Rapport vegtrafikkstøy

Plankart og føresegner

Det er laga eit plankart og sett føresegner for kvart alternativ. Utsnitt av plankarta ligg som vedlegg bakerst i dokumentet.

Konsekvensutgreiing

Konsekvensutgreiinga vurderer konsekvensar av dei ulike alternativa og 0-alternativet (framhald av dagens situasjon). Følgjande plantema er utgreitt:

- Transport, trafikk og støy
- Naturmangfald
- Landskap og friluftsliv
- Kultur og kulturminne

For tema naturmangfald, friluftsliv og kulturminne er det også gjort verdivurderingar, der ulike område er gradert liten, middels og stor.

Transport, trafikk og støy

Eksisterande veg (Fv. 198) til Skaganeset har funksjon som tilkomst for ca 100 bustader på Skaganeset og Sangolt, i tillegg til industriområdet ytst på Skaganeset.

I 2012 gjennomførte Statens Vegvesen ei trafikktejing, som ligg til grunn for konsekvensutgreiinga. Denne tejinga viser at yrkesdøgntrafikken (YDT - trafikkmengde på kvardagar) ligg på 555 køyretøy i snitt – 509 lette (bilar) og 46 tungtransportar. Planområdet har ledig kapasitet for næringsareal, vil derfor generere meir trafikk til og frå Skaganeset. Berekingar opnar for ei framtidig trafikkmengde på mellom 3.000 og 4000 YDT i 2035 dersom næringsområdet er 100% utnytta. Det vil i hovudsak bli ei auke av lette bilar, men talet på tunge køyretøy vil også stige. Bustadeiningar generer relativt lite trafikk samanlikna med industriområdet.

Konsekvensutgreiinga konkluderer med at begge forslaga gjev betra trafikkforhold. Alternativ 1 (opprusting av eksisterande veg) vil betre trafikkforholda rundt nausta. To bustadhus, tre garasjar og eit uthus må rivast, og rundt 40 eigedomar blir direkte råka. Alternativ 2 (ny veg) vil føre til at store delar av nyttetrafikken blir ført bort frå bustader langs eksisterande veg. Færre bustader blir direkte råka. 2 bustader vil liggje i direkte nærleik til vegen, og 16 eigedommar blir direkte råka.

Kollektivdekninga er rekna som låg, men konsekvensutgreiinga ventar at kollektivtrafikken vil auke i samband med nytt Sotrasamband, og rår til at tilrettelegging for kollektivløysingar blir innarbeidd og sikra i reguleringsforslag.

Naturmangfald

Det er ikkje registrert viktige naturtypar eller raudlista artar i planområdet, men den noverande vegen tangerer eit område med svært viktig naturbeitemark, med fleire nær trua og sårbare soppartar og ulike fugleartar. Desse blir mest utsett ved alternativ 2, ny veg.

Landskap og friluftsliv

Alternativ 1 (eksisterande vegtrasé) fører til at fjernverknad frå sjøsida blir endra, og vegen blir meir visuell med murar og skjeringar. Alternativ 2 (ny trasé) gjev ein del murar og skjeringar grunna krav til stigning. Som avbøtande tiltak er det lagt inn ein vegetasjonsskjerm mot Kvalvågen.

Utviding av eksisterande vegtrasé (alternativ 1) gjev ikkje nokon konsekvens for friluftsliv.

Konsekvensutgreiinga viser at alternativ 2 kan verke negativt på friluftsliv fordi den nye vegen vil gå gjennom område som kan nyttast til friluftslivsaktivitetar. Samstundes vil ein parkeringsplass for turgåarar kunne føre til at naturområdet blir meir tilgjengeleg.

Kultur og kulturminne

Konsekvensutgreiinga viser at alternativ 2 (ny trasé) gjev størst negative konsekvensar for kulturmiljø og kulturminne. 8 steingardar, 2 steinmurar, 3 oppmuringar av stein og ein sti/vegfar vil forsvinne i samband med ny veg. I tillegg kan fleire oppmuringar og steingardar kunne måtte fjernast. Opprusting av eksisterande veg gjev ikkje konsekvensar for kulturminne, men vil ha noko innverknad på kulturlandskapet.

3. Vurdering av regionale interesser

Kulturminne og kulturmiljø

Områdeplan og vegtrasèar

Alternativ 1 består av utbetring av eksisterande veg aust på Skaganeset. Alternativet råkar ingen kulturminne direkte, korkje automatisk freda eller nyare tids kulturminne. Alternativet vil ha noko innverknad på kulturlandskapet.

Alternativ 2 er ny vegtrasé på vestsida av Skaganeset. Alternativ 2 vil direkte råke fleire nyare tids kulturminne, som vil måtte fjernast i samband med anlegging av veg. I tillegg ligg ein steinalderbuplass (Askeladden-id 161054) nær vegtraseen. Automatisk freda kulturminne er i plankartet lagt inn med omsynssone d – bandlegging etter kulturminnelova. Omsynssone d skal òg inkludere sikringssona på 5 m, dette er ikkje gjort i plankartet. Omsynssone c frå kommuneplanen sin arealdel er elles vidareført i områdeplan for dette vegalternativet, men traséalternativ 2 vil råke omsynssona i sørlege del.

Kulturminne i området

På heile Skaganeset, frå inst i vågen og ut på neset, er det kjent 22 automatisk freda kulturminne, dei fleste av desse er lokalitetar for busetnad og opphald i steinalder. Vidare er det kjent murar mellom Stekholmen og neset. Murane er del av stengesystemet som fanga kval inne i vågen. Frå nyare tid er det kjent at kvalfangsten føregjekk med pil og boge med giftinnsette piler, denne fangstmetoden for kval er sjeldan. Det er vidare registrert ei rekke tufter, steingardar og bakkemurar frå nyare tid, særleg på sørvestlege del av Skaganeset.

Marinarkeologisk registrering

Då områdeplanen omfattar areal i sjø har saka vore til vurdering ved Bergens Sjøfartsmuseum. Sjøfartsmuseet har ved planprogram til høyring varsla at det er trong for å gjennomføre marinarkeologisk registrering i planområdet sitt sjøareal, etter §§ 9 og 14 i kulturminnelova. Slik registrering er ikkje gjennomført, og vi oppmodar Sund kommune om å ta direkte kontakt med Bergens Sjøfartsmuseum for å få gjennomført registreringane. Dersom registreringane påviser automatisk freda kulturminne i konflikt med tiltak i planen må den reviderast eller leggjast fram for Riksantikvaren som dispensasjonsmynde.

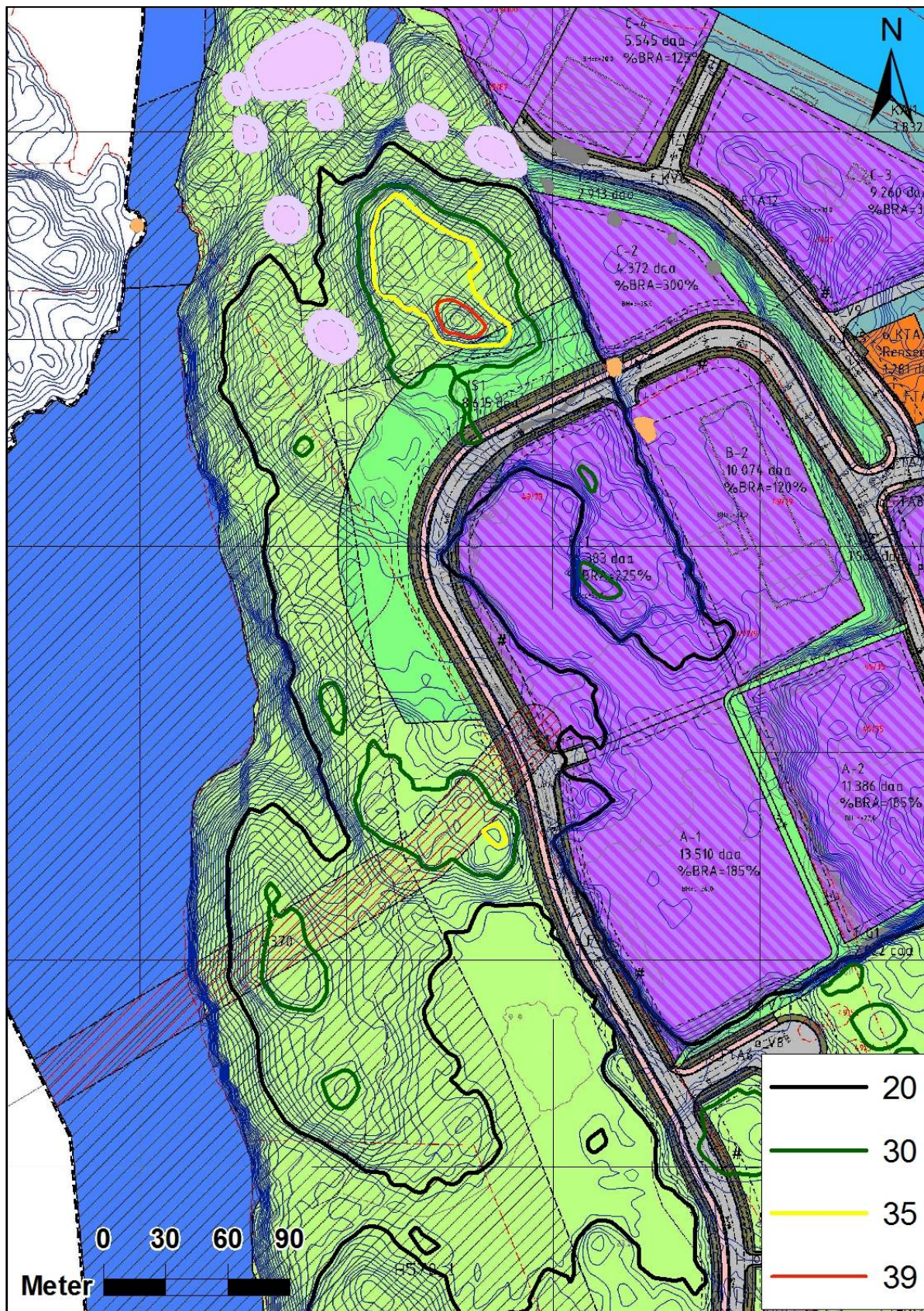
Kulturminnefagleg vurdering

Konsekvensutgreiinga peiker på Steksundet med kvalstenget som eit område som ikkje bør utsetjast for nye inngrep. Konsekvensutgreiinga og landskapsanalysen har i stor grad basert seg på synlege element i

landskapet i verdivurderinga. Areal med 12 kjente automatisk freda kulturminne er dermed gjeve verdivurdering middels. Å ikkje inkludere kulturminne under overflata i verdivurderinga framstår som eit manglande element i heilskapen. Kvalvågen og Skaganeset sin høge kulturhistoriske verdi består nettopp i kombinasjonen av aktivitetsspor frå eit svært langt tidsspenn, synlege og ikkje synlege på overflata, og dei landskapsmessige føresetnadene for slik aktivitet. Dokumenterbare spor etter fangstaktivitet over eit tidsspenn frå eldre steinalder og fram til moderne tid i det same området er sjeldan i norsk samanheng. Området har stor tidsdjupne og svært stor formidlings- og opplevingsverdi. Per i dag skjermar topografien vestsida av neset og Kvalvågen frå den eksisterande næringsverksemda nordaust på Skaganeset, og vestsida mot Kvalvågen er relativt lite påverka av synlege moderne inngrep. Nausta i vågen knyter seg til ein tradisjonell leveveg og Kvalvågen si historie, og sjølv med ei moderne utforming er nausta eit naturleg element i denne samanhengen. Nye inngrep i form av veg på vestsida av vågen vil råke fleire nyare tids kulturminne, samt ha nærføring til eitt automatisk freda kulturminne. Å øydeleggje einskildelement i eit viktig kulturmiljø forringar heilskapen, og nye inngrep vil i seg sjølv framstå som skjemmaende element i eit kulturmiljø av nasjonal verdi. Vidare kan ei punktering av omsynssona for Kvalvågen medføre ytterlegare press på sona.

Kvalvågen er eit kulturmiljø av nasjonal verdi med høge kulturhistoriske kvalitetar. Hordaland fylkeskommune vurderer at vegframføring alternativ 1 – utbetring av eksisterande veg – vil vere den mest skånsame vegløysinga i dette området. Fylkesrådmannen tilrår vegframføring alternativ 1. På grunnlag av konflikt med kulturmiljø av nasjonal verdi tilrår fylkesrådmannen motsegn til vegframføring alternativ 2.

Det er ikkje gjennomført marinarknologiske registreringar i områdeplanen sitt sjøareal og §9 i kulturminnelova er såleis ikkje oppfylt for heile planområdet. Ikkje oppfylt §9 i kulturminnelova er motsegn grunn frå Hordaland fylkeskommune. Fylkesrådmannen tilrår motsegn til områdeplanen inntil marinarknologiske registreringar er gjennomført i planområdet sitt sjøareal, og tilhøvet til eventuelle marine kulturminne er avklart.



Georeferert plankart med kulturminne og utheva høgdekoter 20-39 moh. Kotehøge i industriareal er allereie planert til 15 moh.

Samferdsel

Både eksisterande veg og den nye vegen er fylkesveg 198. Ei opprusting eller nybygging av denne vegen ligg eit stykke fram i tid. Vegtraseen ligg ikkje inne i forslag til Regional transportplan sitt handlingsprogram (2013-2017). Det betyr at vegen tidlegast kan kome inn i handlingsprogrammet i 2017.

Kollektivtrafikken går i hovudsak på strekningar med busetnad. Rutebussane vil derfor nytte den eksisterande vegen, uavhengig kva vegløyning som blir valt.

Alternativ 2 (ny trasé) vil føre til auka trafikksikring, i hovudsak fordi ein får skilt trafikken til næringsområdet heilt frå bustadområda. Likevel vil også alternativ 1 (eksisterande trasé) føre til ei vesentleg betring i trafikksikkerheita samanlikna med dagens situasjon. I tillegg vil naustområdet i større grad både bli skjerma og få ei betre trafikkløyning enn i dag.

I dei arealpolitiske retningslinene til fylkesplan for Hordaland står det at «*Skulevegar og vegar inn mot senter skal sikrast med gang og sykkelvegar*». Alternativ 1 (eksisterande trasé) vil avløyse eit smalt fortau frå naustområdet i Skagasjøen og vestover med ein separat gang- og sykkelveg langs heile vegen. Dersom alternativ 2 blir vedteke, vil det truleg ikkje bli noko vidare utbetring av den eksisterande vegen, sjølv om det framleis vil vere person- og busstrafikk på vegtraseen.

Landskap

Veg

Begge vegalternativa fører til nye inngrep i landskapet, med murar og skjeringar. Alternativ 1 (utbygging av eksisterande veg) vil gje størst fjernverknad austover mot sjøen. Industriområdet har alt i dag betydeleg visuell fjernverknad den retninga. Alternativ 2, ny vegtrasé vil kunne gje fjernverknad vestover, mot Kvalvågen og områda mot Sotra, mellom anna Skogsvåg skule. Dette vil føre til nye inngrep i eit no urørt område, og i ein våg med svært store kulturhistoriske verdiar.

I fylkesplan for Hordaland står det at *Hordaland sitt landskap skal forvaltast i eit langsiktig perspektiv og som ei kjelde til identitet og livskvalitet*. I denne samanhengen er historie og identitet sterkt knytt til landskapet i Kvalvågen. Alternativ 1 fører til minst påverknad på landskapet i Kvalvågen.

Industriområde

Nye bygg i arealføremål for industri er i føresegnene gjeve ei maksimal gesimshøgde på opptil 39 m inkludert heishus og ventilasjonsrom; delområde A-1 34 m, A-2 27 m, B-1 35 m, B-2 32 m, C-2 35 m, C-3 31 m, C-4 20 m, C-5 17 m. Dette vil i nokre av delområda gi høgde på nye bygg og tiltak som etter vår vurdering ikkje er i tråd med MD si fråsegn 22.10.09 om at nye bygg og tiltak ikkje skal komme opp over synsrande til det naturlege terrenget sett frå Kvalvågen, jf. figur nedanfor. Nordvest for delområde B-1 er det lagt inn ein vegetasjonsskjerm som skal skjerme for innsyn frå vågen i vest. Det er ikkje lagt fram visualisering som syner nye bygg med maksimal gesimshøgde si verknad sett frå vågen i vest. Landskapsanalysen og konsekvensutgreiinga adresserer ikkje denne problemstillinga konkret nok. Det er dermed ut frå det føreliggande planmateriellet vanskeleg å ta stilling til korvidt nye bygg i industriarealet vil gi siluettverknad frå Kvalvågen.

Det er eit vilkår jf. MD sitt brev datert 22.10.09 at nye bygg og anlegg på Skaganeset ikkje skal byggast høgare enn det naturlege terrenget sett frå Kvalvågen. Fylkesrådmannen vurderer at det må utarbeidast tilleggsutgreiing som dokumenterer at nye bygg og anlegg ikkje gjev siluettverknad sett frå Kvalvågen.

Folkehelse og friluftsliv

Regional plan for folkehelse har retningsliner om lokalsamfunn, nærmiljø og bustad, der det står at «*Bustadområde skal planleggjast slik at ein unngår støyplager, dårleg luftkvalitet, høgspenningstråling,*

skadeleg eksponering av radon og skygge» Sjølv om retningslinene fokuserer mest på planlegging av nye bustadområde, må ein kunne leggje prinsippet bak retningslinene til grunn.

Industriområdet skapar støy, støv og lukt som tidvis kan verke sjenerande for bustadene. Føresegnene sikrar så langt det er mogleg at kvar, enkel bedrift skal sikre at gjeldande lovverk skal følgjast, for å unngå forureining og støyproblem.

Den nye vegtraseen skapar også støy, der alternativ 1 (utbetring av eksisterande veg) fører til at flest bustader hamnar i gul støysone. Sjølv om dette til ein viss grad sikrast med førebyggjande tiltak som leveggjar og støyisolering av hus, vil alternativ 1 skape eit meir støyande miljø for fleire. Alternativ 1 vil også føre til auka ulempe for fleire bustader.

Friluftsliv og tilgang til samanhengande grønstruktur er også viktig for folkehelsa. Alternativ 2 føre til at ein ny veg går gjennom eit område som i dag er urørt, og som har potensiale som nærturområde for bustader og for barn. Dette vil vere i strid med prinsippet i regional plan for folkehelse, der det står at *«Samanhengande grønstruktur må sikrast når utbyggingsområde skal planleggjast. Det skal leggjast til rette for at det blir opparbeidd turstiar i nærmiljøa 500 meter frå bustaden»*.

Konsekvensutgreiinga hevdar samstundes at ein parkeringsplass for turgåarar kan gjere neset meir tilgjengeleg for turbruk. På den måten vil ein ny veg føre til betre forhold for friluftsliv.

Næring

Dagens vegsituasjon er uheldig for næringslivet. Tilkomsten til Skaganeset er smal, og med bratte bakkar og krappe svingar fører det til utfordringar for transport av varer og gods. Ein ny veg vil vere naudsynt for å leggje til rette for gode tilhøve for dei etablerte og kommande næringane på Skaganeset. Dette vil vere i samsvar med Regional næringsplan, der det står at vi skal *«For å sikre næringslivet i Bergensregionen tilstrekkeleg areal (...) skal vi (...) sikre at infrastrukturen er tilpassa næringslivet sine behov.»*

Ei tilrettelegging og tilpassing av nytt næringsareal på Skaganeset vil også vere i tråd med næringsplanens mål om å leggje til rette for tilstrekkeleg næringsområde i Bergensregionen.

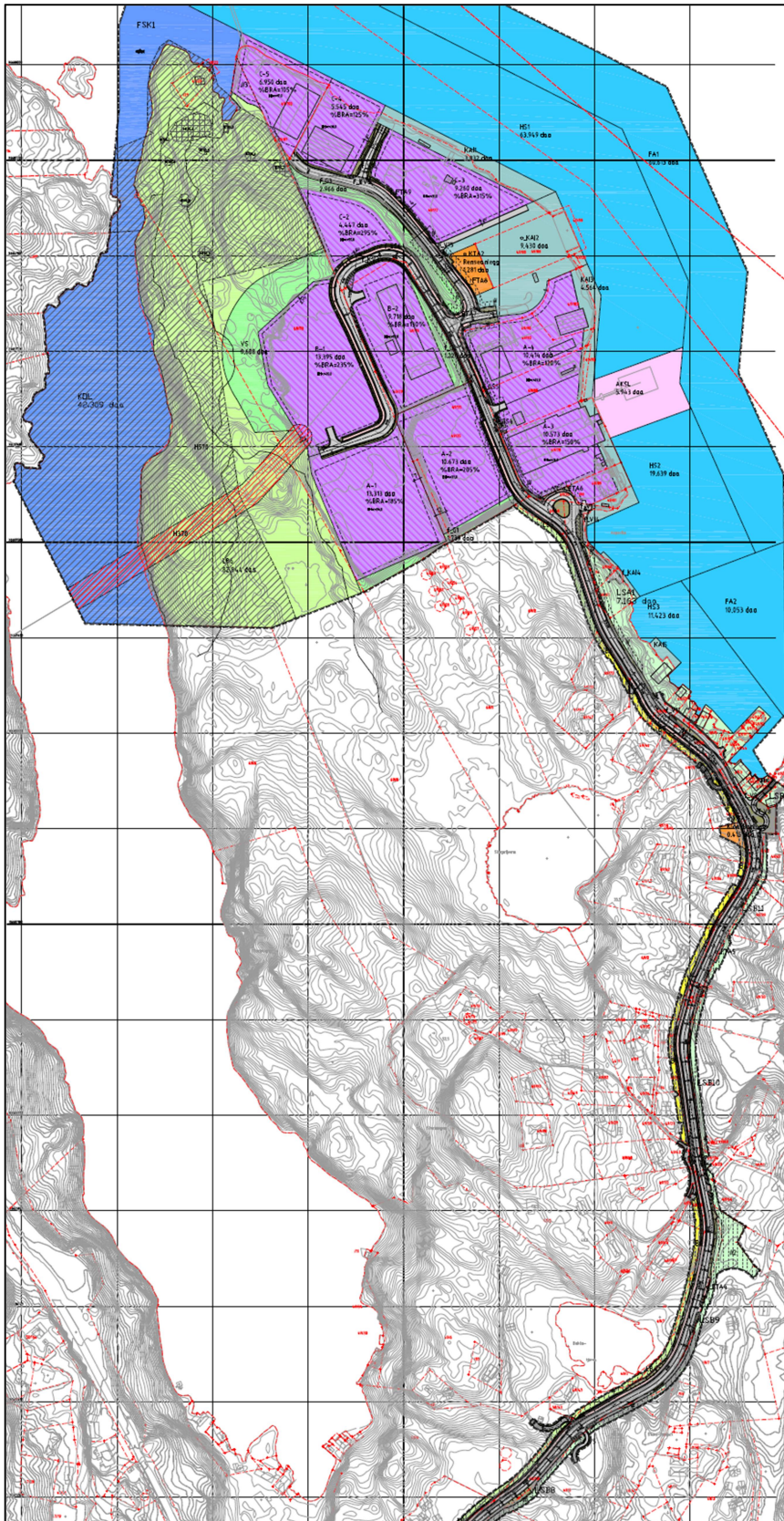
Alternativ 2 (ny veg) vil truleg best møte næringslivets interesser, fordi den er kortare, billigare og ein unngår annan trafikk som buss og trafikk til og frå bustader. Alternativ 1, opprusting av eksisterande veg, vil likevel vere tilfredstillande og ei stor forbetring for næringslivet på Skaganeset.

4. Avsluttande drøfting

Området for næringsområde er i hovudsak i samsvar med miljøverndepartementets vedtak. Dei to alternativa som er lagt fram har begge positive og negative sider.

Alternativ 1 (utbetring av eksisterande veg) fører til mindre press på dei unike kulturminna som ligg på Skaganeset og i Kvalvågen. Dette alternativet får også mindre konsekvensar for landskapet. Sjølv om Alternativ 2 (ny vegtrasé) vil vere det beste alternativet for samferdsel og trafikksikring, gjev alternativ 1 likevel ei stor forbetring samanlikna med dagens situasjon, og blir vurdert som tilfredstillande.

Alternativ 1 – eksisterende trasé



Alternativ 2 – ny trasé

