



Arkivnr: 2014/11266-11
Saksbehandlar: Eva Katrine Ritland Taule

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		29.10.2015

Regional plan for Hardangervidda. Søknad om forsøksordning med vinteropen fylkesveg over Imingfjell.

Samandrag

Nore og Uvdal kommune i Buskerud har søkt om forsøksordning med vinteropen fylkesveg over Imingfjell. Etter felles Regional plan for Hardangervidda er denne vinterstengt. Søknaden kan berre imøtekomast om alle tre fylkeskommunar som har vedtatt planen, er samde om dette. Den regionale planen vart vedtatt med likelydande vedtak i fylkestinga i Buskerud, Telemark og Hordaland hausten 2011 etter ei omfattande prosess der alle rørte kommunar, fylkeskommunar, fylkesmenn og villreinnemnda var medlemmer av styringsgruppa for planarbeidet.

Forslag til vedtak

1. Fylkesutvalet i Hordaland avslår søknad om forsøksordning med vinteropen fylkesveg over Imingfjell av omsyn til villreinens behov. Spørsmålet vart grundig vurdert i Regional plan for Hardangervidda og vart ut frå ei heilskapleg vurdering da avvist. Ein dispensasjon vil dessutan svekke den regionale planen som styringsverktøy.
2. Spørsmålet om vinterbrøyting kan om ønskeleg takast opp ved rullering av Regional plan for Hardangervidda. Tidspunkt for rulleringa av den regionale planen vert avklart i dei tre fylkas planstrategiar.
3. Eit eventuelt prøveprosjekt krev eit positivt vedtak i alle tre fylkeskommunar fordi dette vil vere i strid med ein felles vedtatt plan.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Bård Sandal
fylkesdirektør regional utvikling

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 06.10.2015

Bakgrunn for saka:

Regional plan for Hardangervidda er utarbeidd med utgangspunkt i bestillingsbrev frå Miljøverndepartementet 12. april 2007. Planen vart slutthandsama med like vedtak i dei tre fylkestinga hausten 2011:

1. I medhald av plan- og bygningslova § 8-4 vedtek fylkestinget i Hordaland Regional plan for Hardangervidda, plankart og planrapport datert 9. juni 2011.
2. Fylkestinget ber om at det i samarbeid med Buskerud og Telemark fylkeskommunar vert lagt fram ei eiga sak om vidare oppfølging av handlingsprogrammet.
3. Vedtaket vert gjort under føresetnad av at Buskerud og Telemark fylkeskommunar gjer likelydande vedtak.
4. Fylkestinget ber fylkesrådmannen kome tilbake med sak om oppfølging av planen sitt handlingsprogram.

Den regionale planen vart etter dette, i medhald til Plan- og bygningslovens §8-4, oversendt Miljøverndepartementet. Departementet meldte i brev datert 16.07.2012 at dei hadde tatt planen til orientering.

Med bakgrunn i dette og i samsvar med Plan- og bygningslovens føresegner om årlege handlingsprogram, har det etter dette vært lagt opp til årlege revisjonar av handlingsprogrammet for Hardangerviddaplanen. Desse har vore handsama i Hardangerviddarådets årlege møte.

Om den regionale planprosessen

Den regionale planprosessen vart gjennomført under leiing av ei politisk "topptung" styringsgruppe med representantar frå alle dei ni rørte kommunane, alle tre fylkeskommunar, alle tre fylkesmenn og villreinnemnda. Det var i planprosessen stort fokus på at planen både skulle ivareta villreinens behov og gi lokalsamfunna utviklingsmoglegheiter, og at man skulle komme fram til semje om ein felles regional plan. Mange spørsmål ble drøfta grundig, og det ble "gitt" og "tatt" for å oppnå konsensus.

Det spørsmålet som truleg vart mest grundig drøfta, var spørsmålet om vegen over Imingfjell skulle kunne vinterbrøytast. Av omsyn til villreinens behov for tilgang til vinterbeitene på Lufsjåtangen vart konklusjonen at denne vegen skal være vinterstengt. Men som et kompromiss, forkorta Regional plan for Hardangervidda den vinterstengte perioden med ein måned, slik at den nå også kan være open i heile november.

Spørsmålet om prøveprosjekt med vinterbrøyting av Imingfjellvegen vart tatt opp ved slutthandsaminga i fylkestinga både i Telemark og Buskerud. I Buskerud vart det nedstemt. I Telemark vedtok fylkestinget følgjande tillegg til det likelydande vedtaket:

Fylkestinget ber fylkesordføreren, når planen er godkjent, ta initiativ til samtaler med fylkesordføreren i Buskerud, ordføreren i Tinn kommune og ordføreren i Nore og Uvdal om prøveordning med vinterbrøyting av Fv 124 over Imingfjell.

Som oppfølging av den regionale planen er no Hardangerviddarådet etablert. Dette møtast ein gang i året. Da Hardangerviddarådet drøfta handlingsprogrammet i mai i år, rådde det til at dei tre fylkestinga skulle innarbeide rullering av Hardangerviddaplanen i sine planstrategiar med sikte på rullering i komande fireårsperiode.

Søknad

Ordførar i Nore og Uvdal kommune sendte i juni en søknad til Buskerud fylkeskommune om å gjennomføre en forsøksordning med vinteropen fylkesveg over Imingfjell. Ordføraren peiker på moglegheitene for å etablere stopp- og parkeringsforbod langs vegen (som over Venabygdsfjellet) og stenging på kort varsel når det er villrein i området (som for Rv. 7 over Hardangervidda). Sjå vedlagte søknad datert 26.06.15.

Etter dialog med Kommunal- og regionaldepartementet er det avklart at det er fylkeskommunane som er planeigarar og avgjør spørsmålet.

Som oppfølging av dette sendte Buskerud fylkeskommune eit brev til alle kommunar, fylkeskommunar, fylkesmenn og villreinnemnda med spørsmål om synspunkt på søknaden. Sjå vedlagte brev datert 08.07.2015. Kommunane Tinn og Nore og Uvdal vart spesielt bedt om å konkretisera den samfunnsmessige tydinga av vinteropen veg. Norsk Villreinsenter Sør vart i tillegg bedt om å gi ei villreinfaglig vurdering.

Desse førespurnadene vart gjort fordi eit slikt prøveprosjekt er i strid med retningslinjene for Regional plan for Hardangervidda. Retningslinjene er ikkje juridisk bindande. Men etter ei så omfattande prosess med så mange ulike aktørar og oppnådd semje, vert det vurdert som viktig å handsame søknaden som ein dispensasjon. Med bakgrunn i at dispensasjonen må avgjörast av alle dei tre fylkeskommunane, vert det lagt fram tilsvarende saker i dei to andre fylkeskommunane. Det er ei føresetnad at ein eventuell dispensasjon frå planen får tilslutning frå alle tre fylkeskommunar.

Innspel frå høyringspartar

Nedanfor vert innspela vi har mottatt kort oppsummert. Alle er vedlagt saken i eit samla dokument. Det vert vist til dette for meir utfyllande informasjon frå den einskilde høyringspart.

Nore og Uvdal kommune

Fleirtalet i kommunestyret i Nore og Uvdal fatta i sitt møte 07.09.15 vedtak om at de ønskjer dispensasjon for å gjennomføre forsøksordning med vinteropen veg over Imingfjell. Rådmannen i Nore og Uvdal rådde frå i si saksutgreiing å gi dispensasjon, men rådde til at dette takast opp til vurdering gjennom utarbeiding av årleg handlingsprogram og gjennom rullering av planen.

Både saka og vedtaket tar opp ein del næringsmessige tilhøve. Det vert referert her til Prevista-rapport frå 2003 som peiker på at heilårs veg over Imingfjell kan være positivt for næringslivet nær Uvdal og Tessungdalen. Kommunestyrets vedtak peiker på at det har skjedd forholdsvis mye innan reiselivsutviklinga sidan 2003. Det peiker også på Tinn kommunes verdsarvstatus som eit potensiale for Nore og Uvdal.

Ullensvang herad

har handsama saka administrativt. I brev datert 13.08.2015 peiker dei mellom anna på:

Vårt utgangspunkt er at planen er vedteken og at det såleis er semje om at planen tar i vare føremåla slik han ligg føre. Spørsmålet om vinteropen veg over Imingfjell er drøfta som del av planprosessen og gjort greie for i planen. Grunngevinga i søknaden er eit uttrykk for utviklingspress, som nettopp er den typen press planen søkjer å kome i møte. Å dispensera i dette tilfellet frå ein plan som berre er 4 år gamal vil i stor grad gjera planen mindre gyldig som eit verktøy for ei langsiktig og strategisk styrt utvikling.

Vinje kommune

Ordfører i Vinje har svart på førespurnaden og meiner at spørsmålet bør drøftast i samband med rullering av planen. Han oppsummerar slik:

1. *Dersom det ikkje ligg føre nye og vesentlege moment i saka, ser eg ikkje grunn til at dei reglane som blei vedtekne i den regionale planen skal endrast no. Verdsarvstatusen til Rjukan kan på lenger sikt få verknader for turiststraumen, men tilseier ikkje åleine at det blir gjort endringar i planen midt i planperioden.*
2. *Nye moment som kan føre til ei anna vurdering i dette spørsmålet bør drøftast i samband med ei rullering av planen.*
3. *Handsaminga av dette spørsmålet kan og vera tema for Hardangerviddarådet.*

Tinn kommune

viser til sitt kommunestyrevedtak frå 01.12.2011 som seier at de ønskjer ei prøveordning, men peiker også på alternativ vegløyning gjennom Killingskaret. De framhevar tydinga av å ha eit godt heilårs vegsamband mellom Tinn og Numedal som viktig for nærings- og reiselivssatsing.

De legg ved

- *Kommunestyresaka frå 2011* der fleirtalet rådde til prøveprosjekt
- Notat frå *Rjukan Næringsutvikling* (27.08.2015) om konsekvensar for næringslivet. Dette understrekar viktigheita av god kommunikasjon.
- Notat frå *Enhet for plan, landbruk og miljøvern* (26.08.2015) som legg vekt på at styrka kommunikasjon lokalt og regionalt og vinteropen veg vil styrke eksisterande bedrifter og grunnlaget for nyetableringar. Her vert det peika på vidare behov for visse utbetringar av vegen dersom den skal være eit heilårstilbod. Meiner ny veg- og skitunnel gjennom Killingskardet er mindre aktuell for å sikre brei samfunnsnytte av heilårssamband mellom aust og vest.
- Notat frå *Enhet for plan, landbruk og miljøvern* (21.08.2015) som er sterkt kritisk til prøveprosjektet. Her vert det lagt vekt på at vinterbrøyting vil føre til at Lufsjåtangen i praksis går heilt ut av bruk som leveområde for villreinstammen på Hardangervidda. Peikar på også det problematiske ved det foreslått stengeregimet fordi reinen svært ofte vinterstid står tett på denne vegen.

Fylkesmannen i Buskerud uttalar seg på vegne av alle dei tre fylkesmenna.

Fylkesmenna presiserar at denne vegtraséen ligg i nasjonalt villreinområde og at Regional plan for Hardangervidda av omsyn til villrein slår fast at vegen skal være vinterstengt. Ei forsøksordning er difor i strid med gjeldande plan. Fylkesmenna i Buskerud, Hordaland og Telemark rår difor frå eit slikt forsøk og vil vurdera å bringe saka inn til nasjonale myndigheiter dersom ei slik prøveordning likevel vert vedtatt.

Villreinnemnda for Hardangervidda

Er svært negative til søknaden og presiserar at vinteropen veg over Imingfjell er i strid med §. 2.3 Retningslinjer om veger i Regional plan for Hardangervidda. Seier vidare (sitat): «Økt bruk og ferdsel av fv.124 vinterstid, kan føre til en ytterligere barriere for villreinen, noe som kan redusere villreinens bruk av Imingfjell og Lufsjåtangen, samt det gamle reinstrekket mellom Blefjell og Hardangervidda. Lufsjåtangen og Imingfjell er viktige reservebeiter for villreinen i vintre med spesielle snø og isforhold. Slik de klimatiske forholdene er spådd for fremtiden, så er det viktig at man opprettholder tilgjengelige beiter for villreinen vinterstid på Hardangervidda.»

Villrein fagleg uttale

Når styringsgruppa for den regionale planen, og seinare fylkestinga, etter mange diskusjonar i 2011 konkluderte med at Fv 124 skal være vinterstengt, var grunngevinga at alle faglege vurderingar tilsa at vinteropen veg her ville være svært negativt for villreinstammens tilgang til viktige vinterbeiter. Sjølv om ønsket om vinterbrøyting som særleg vart fremma frå Nore og Uvdal var sterk og forståeleg, vart konklusjonen at dette måtte nedprioriterast.

Sidan spørsmålet no er kome opp att, bad vi Norsk Villreinsenter Sør om ei forny og oppdatert fagleg vurdering av konsekvensane ved å vinteropne vegen. Nedanfor refererast deira konklusjon. Sjå vedlagte notat for meir utfyllande informasjon:

«Lufsjåtangen har en betydelig andel lavholdige rabber og er spesielt viktig som vinterbeiteområde for villreinen på Hardangervidda. Områdets «potensielle viktighet» varierer fra år til år, avhengig av snømengder. Med fremtidige prognoser for effekter av klimaendringer antar man at viktigheten av området vil øke.»

Den begrensede bruken av Lufsjåtangen som beiteområde de siste ca. 30 årene er en indikasjon på at vi allerede nå, med dagens forstyrrelsesbilde, er på en terskel for hva bestanden som helhet vil tåle før det er å regne som en fullstendig barriere.

Den negative effekten av veier som kilde til forstyrrelser og som barriere for villreinens arealbruk og vandringsmuligheter er godt dokumentert i den vitenskapelige litteraturen. Erfaringer med midlertidig stenging av vinterbrøytete veier tilsier at dette ikke er en god og langsiktig løsning for hverken reinen eller menneskene rundt fjellområdene.

En prøveordning med vinteråpen fylkesvei 124 over Imingfjell vil mest sannsynlig forverre forstyrrelsesbildet reinen møter, og dermed redusere reinens mulighet til å utnytte Lufsjåtangen som vinterbeite i fremtiden.»

Vegfaglege konsekvensar

Statens Vegvesen uttalar at eit forsøk på å holde vegen vinteropen reint driftsmessig kan skje frå inneverande vintersesong dersom det vert ei rask avklaring. Tilbod frå entreprenør er i storleik 0,65 – 1 mill. kr., noko avhengig av einskapspris eller fast pris for vintersesongen.

I tillegg kjem kostnader knytt til etablering av eit regime som kan være ein kombinasjon av Venabygdsfjellet og rv.7 Hardangervidda (dvs. at det ikkje er lov å stoppe og at vegen vert stengd når villrein nærmar seg). Dette må, viss det vert aktuelt, planleggast og kostnadsbereknaast nærmare.

Det ligg ikkje midlar til eit prøveprosjekt i budsjettet. Gjennomføring av dette vil krevje omprioritering frå andre driftsoppgåver.

Statens vegvesens målingar av årsdøgntrafikk (ÅDT) for Fv 124 over Imingfjell viser en ÅDT i 2014 på 115 biler.

Planfaglige konsekvensar

Kvar dispensasjon av vedtatte planer svekker dei som styringsverktøy.

Ein regional plan er i tillegg eit relativt svakt dokument fordi det oftast ikkje har juridisk bindande føresegner. Slik er det også her, - Hardangerviddaplanen har berre retningslinjer. Det har likevel vært forventa at den semja ein oppnådde skulle praktiserast. Ikkje minst fordi alle kommunar og fylkesmenn var sterkt involvert og fordi tre ulike fylkesting vedtok planen under føresetnad av at de to andre gjorde det same.

Planfaglig sett vil det være langt betre å ta opp spørsmålet i samband med neste rullering av planen. Da vil spørsmålet kunne drøftast i ein heilhetleg samanheng og med alle parter "rundt bordet". Planen kan da endrast på dette punktet dersom man meiner det er beste løysing.

Det vert forventa at alle tre fylkeskommunar i sin komande regionale planstrategi vil foreslå at rullering vert gjennomført i komande fylkestingsperiode. Med bakgrunn i denne saka og andre spørsmål som er meldt inn til neste rullering, kan det være en løysing å framskynde rullering til tidleg i komande fylkestingsperiode.

Det har vært nemnt at eit prøveprosjekt kan gi erfaring til komande rullering. Situasjonen er at man kan hauste erfaring med sjølve brøytinga og kor ressurskrevjande dette er. Men konsekvensar for villrein som varierar bruken av fjellområda gjennom lange tidssyklusar og der i tillegg vær, vind og snøtilhøve påverkar åtferda, vil krevje ein relativt lang erfaringsperiode.

Handsaming i Buskerud og Telemark fylkeskommunar

Buskerud fylkesting handsama saka i møte 24.09.15 og vedtok følgjande:

1. Buskerud FK innvilger søknad om prøveprosjekt med vinter åpen vei over Imingfjell.

2. Det legges til grunn at det ved behov, etableres nødvendig overvåkning og stengingstiltak for å ivareta hensynet til villreinen.

3. Det forutsettes at det etableres et samarbeid med Telemark fylkeskommune, Nore og Uvdal og Tinn kommuner om gjennomføring og finansiering av prøveprosjektet. Buskerud fylkeskommune sin andel av finansieringen innarbeides i handlingsprogrammet.

Telemark fylkesutval handsama saka i møte 30.09.15 og vedtok følgjande:

1. Fylkesutvalet i Telemark avslår søknad om forsøksordning med vinteropen fylkesveg over Imingfjell av omsyn til villreinenens behov. Spørsmålet ble grundig vurdert i Regional plan for Hardangervidda og ble ut frå ein helskapeleg vurdering da avvist. En dispensasjon vil dessutan svekke den regionale planen som styringsverktøy.

2. Spørsmålet om vinterbrøyting kan om ønskelig tas opp ved rullering av Regional plan for Hardangervidda. Tidspunkt for rullering av den regionale planen avklarast i dei tre fylkas planstrategiar.

3. Et eventuelt prøveprosjekt krev et positivt vedtak i alle tre fylkeskommunar fordi dette vil vere i strid med en felles vedteken regional plan.

Vurdering og konklusjon

Det ligg ikkje føre nye moment i høve til behovet for vinterbrøyta veg. Dei næringsmessige og samfunnsmessige vurderingane som er spelt inn, er av generell karakter og lite konkrete. Fylkesrådmannen har likevel stor forståing for dei to rørte kommunanes sterke ønskje om å få ein heilårsveg over Imingfjell.

Det ligg heller ikkje nye moment knytt til villreinens situasjon. Fagmiljøa er fortsatt eintydige på at dette vil skape ein sterk barriere mot viktige og gode vinterbeite for villrein og rår på det sterkaste frå vinterbrøyting. Fylkesrådmannen minnar også om at reinens åtferd går i syklusar. Tidlegare beiteområde kan ligge nær ubrukt i 20-30 år for så å bli tatt i bruk igjen. Villreinens svært store arealbehov, på Hardangervidda med vinterbeiter i aust og vår- og sommarbeite i vest, er også spesielt. Dette betyr at eit prøveprosjekt på eit par år for å hauste erfaring mht. reinens åtferd for komande rullering, er vanskeleg.

Kostnadene ved sjølve brøytinga er anslått inntil 1 mill. kroner. Ved rask avklaring er det reint teknisk mogleg å få dette på plass før komande vinter. I tillegg kjem forvaltningsmessige oppgåver knytt til forbod mot stopping og parkering, samt stengeregime basert på GPS-merka dyr. Det vil krevje noko tid for å få dette på plass. Dersom eit prøveprosjekt skal realiserast, må kostnadene til dette dekkast av fylkeskommunens driftsbudsjett gjennom omprioritering frå anna.

Planfagleg er det uheldig å dispensera i denne saken isolert. Den balanserte, men skjøre, semja som styringsgruppa og seinare fylkestinga vart samde om, vil ved ein dispensasjon lett kome i ubalanse og oppfattast som urimeleg. Det kan stimulera til ei rekkje andre "omkampar" der spørsmåla vert vurdert isolert og ikkje i den heilskapen som planen vart utforma i. Resultatet kan bli at den regionale planens rolle som felles styringsverktøy vert svekka.

Fylkesrådmannen har forståing for ønsket om vinterbrøyta veg. Vi meiner likevel at fylkeskommunen her må prioritera villreinens behov. Fylkesrådmannen ser det også som viktig å ikkje svekke den regionale planen som styringsverktøy.

Fylkesrådmannen rår difor til at søknaden vert avslått. Spørsmålet kan eventuelt takast opp igjen ved rullering av planen som bør skje i komande fylkestingsperiode. Da kan spørsmålet drøftast med alle parter i ein felles prosess.