



Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon
Svein Kornerud, 5557 2027

Vår dato
12.01.2017
Dykkar dato

Vår referanse
2014/11756 421.3
Dykkar referanse

Osterøy kommune

Hordaland fylkeskommune

Meklingsmøte 5.1.2017 - Osterøy kommune - kommunedelplan for sjø og strandsone

Fylkesmannen i Hordaland hadde mekling mellom Osterøy kommune som planmynde og Hordaland fylkeskommune som har motsegn til kommunedelplan for sjø og strandsone i Osterøy.

Meklingsmøtet var halde hos Fylkesmannen i Hordaland i Statens hus, Bergen, den 5. januar 2017.
Følgjande deltok:

Osterøy kommune:

Jarle Skeidsvoll, ordførar
Øyvind Litland, nestleiar planutval
Jostein Førre, rådmann
Laura Ve, seksjonsleiar
Jostein Klette, planleggjar og prosjektleiar for kommunedelplanen
Viviann Kjøpstad, planleggjar
Siren Juliussen, planleggjar

Hordaland fylkeskommune:

Beate Husa, leiar KIRU
Kjell Håland, nestleiar KIRU
Bård Sandal, fylkesdirektør regional utvikling
Sølve Søndbø, seksjonsleiar klima- og naturressursar
Endre Korsøen, sakshandsamar akvakultur
Eva Katrine Taule, konstituert plansjef
Snorre Waage, sakshandsamar plan

Fylkesmannen i Hordaland - mekler:

Rune Fjeld, ass. fylkesmann, mekler
Svein Kornerud, fagdirektør, sekretær

I tillegg deltok frå Fylkesmannen:

Egil Hauge, fagdirektør
Kjell Kvingedal, miljøvernssjef
Tom N. Pedersen, seniorrådgjevar

Hordaland fylkeskommune har følgjande motsegn til kommunedelplanen:

«Utval for kultur, idrett og regional utvikling meiner akvakultur i for liten grad er ivaretatt i planframlegget frå Osterøy kommune, særleg i høve til reduksjon av areal avsett til akvakultur. Det er knytt motsegn på følgjande punkt:

- *Det må sikrast tilfredsstillande erstatningsareal for dagens akvakulturproduksjon på Blom.*
- *Akvakulturområde ved Litletveithola må sikrast tilstrekkeleg areal og tilpassast ved rekefeltet ved Litletveithola slik at fortøyingane frå anlegget kan plasserast på ein forsvarleg måte.*
- *Føresegn knytt til utslepp frå anlegg ved Skaftå vert teke ut av planen sidan dette er forhold som vert regulert i anna lovverk, og vil slik det ligg føre ikkje mogeleggjere framtidig akvakulturaktivitet.»*

Generelt

Assisterande fylkesmann Rune Fjeld ønskte velkomen og gjorde greie for at det deltok fleire frå Fylkesmannen enn dei som handsama sjølve meklinga. Det skuldast at Hordaland fylkeskommune hadde bedt om å få opplyst om «*Fylkesmannens rolle i høve til utslepp av organisk materiale.*» Fylkesmannen ville derfor gjennomgå rolla som styresmakt etter forureiningslova og tilhøve til føresegna for akvakultur på Skaftå. Fylkesmannen ville opplyse dette temaet som statleg mynde etter forureiningslova og utanom rolla som meklar i saka.

Vidare deltok det også fleire frå Fylkesmannen, då resultatet av meklinga kunne få verknad for fagområde som høyrer inn under Fylkesmannen. Resultatet og eventuelle planendringar kan gi grunnlag for merknader og eventuelt motsegn frå Fylkesmannen.

Partane i saka, Osterøy kommune og Hordaland fylkeskommune, opplyste innleiingsvis at kommunen vil arbeide vidare med kommunedelplanen og legge den ut til ny høyring. Fylkesmannen såg derfor meklinga som eit ledd i vidare planavklaring, i større grad enn ei mekling for å komme fram til eit eksakt og endeleg resultat.

Både Osterøy kommune og Hordaland fylkeskommune hadde innleiingar der dei gjekk igjennom presentasjonane sine. Vi viser til desse og ser dei som delar av referatet frå meklingsmøtet.

Partane gav uttrykk for å vere samde om dei overordna nasjonale forventningane om tilstrekkeleg areal til og vekst i akvakulturnæringa samt at veksten skal vere miljøretta berekraftig. Partane sa også at dei er samde om at den økologiske tilstanden i Sørfjorden er svært dårleg, og at det er eit problem med akvakultur i fjorden. Det er i hovudsak dei konkrete løysingane i kommunedelplanen som partane ikkje er samde om.

Osterøy kommune gjorde greie for bakgrunnen for forslaget til planløysing for akvakultur i kommunedelplanen. Kommunen vil bidra til å fremme akvakulturnæringa med miljøretta berekraftig produksjon og vekst, og vil ta eit leiarskap for framtidsretta løysingar for akvakultur. Kommunen følgjer nasjonale og regionale føresetnader for akvakultur. Det er gjennomgåande i desse at vekst og produksjon skal vere miljøretta berekraftig. Forslaget til kommunedelplan har full politisk støtte i kommunen.

I noverande kommuneplan har kommunen 14 areal til akvakulturformål. Kommunen reduserer det til seks areal med akvakulturformål, men med vesentleg utvida areal på kvar stad. I tillegg set kommunen av særskilte areal for fortøying av anlegg. Kommunen viste til at i tidlegare planar meiner kommunen at det ikkje er opna for fortøying utover areala til akvakulturformål. Kommunen foreslår å ta ut fleire mindre områder for akvakultur, fleire der det ikkje er drift og nokre som heller ikkje har konsesjon. Kommunen meiner også at for å vurdere endringa i areal avset til akvakultur, må ein sjå bort tidlegare arealformål som ikkje har vore nytta og der det korkje var drift eller konsesjon. Kommunen meiner derfor at ein har lagt inn store og utvida areal for akvakultur i kommunedelplanen, meir areal og ikkje mindre enn det som ligg inne i noverande og tidlegare kommuneplanar.

Kommunen viste til at areal avsett til akvakultur har vore uendra i kommuneplanen ved fleire rulleringar. Det er tid for å revidere og oppdatere kommuneplanen for dette føremålet. Det er kommunen sitt ansvar. Kommunen ser det slik at ein både legg betre til rette for akvakultur, legg til rette både for vekst for næringa og for ei miljøretta berekraftig næring der planen seier klårt ifrå kva som blir kravd. Det gjer planen føreseieleg. Kommunen legg opp til ei endring av akvakulturareala ved å sette av

større, men færre areal til akvakultur. Ein bidrar til å samle drifta og m.a. slå saman nokre lokalitetar. Det er ei ønska omlegging i næringa som kommunen stør. Kommunen ser ikkje grunn for å vidareføre areal som ikkje er i bruk til akvakultur, heller ikkje som reserveareal. Det er m.a. mange små areal som det ikkje har vore interesse for i næringa.

Kommunen presiserte at eksisterande, lovleg drift kan halde fram også etter at kommunedelplanen for sjø og strandsone er vedteken. Han grip ikkje inn i eksisterande, lovlege verksemd. Det er berre arealutviding og flytting av anlegg som må vere i samsvar med ny arealavsetting i kommunedelplanen. Kommunen ser derfor ikkje noko grunnlag for å tale om nedlegging av eksisterande oppdrettsverksemd pga. endringane i kommunedelplanen.

Hordaland fylkeskommune gjorde greie for at fylkeskommunen har fleire roller her. Fylkeskommunen er forvaltar etter akvakulturlova, samstundes som ein har rolla som næringsutviklar for m.a. akvakultur. For ytterlegare roller knytt til næringa viser vi til presentasjonen frå fylkeskommunen.

Fylkeskommunen la vekt på at ein har merknader til akvakultur i kommunedelplanen utover det som ein har fremma motsegn til. Det går fram av vedtaket i utvalet slik det er tatt inn i presentasjonen. Det er å sjå på som planfaglege råd som ein ber om blir følgt. Fylkeskommunen meiner at akvakultur i for liten grad er ivaretatt i planen, særleg når det gjeld reduksjonen av areal til akvakultur.

Litletveithola

Osterøy kommune vil vere tydeleg på avgrensing av anlegget på vassoverflata samstundes som det skal ha tilstrekkeleg plass. I dag ligg her eit anlegg som skifta frå stålringar til plastringer i 2014. Kommunen har meint at det arealet som tidlegare har vore avsett til formålet akvakultur på Litletveithola er ytteravgrensinga for anlegg her, også for fortøyingar. Kommunen deler no arealformåla slik at ein set av areal for anlegget på vassoverflata og i tillegg særskilt for fortøyingane. Kommunen har meint å auke arealet for sjølve akvakulturanlegget på vassoverflata noko, men ser at dei har nytta eit eldre flyfoto som viser det tidlegare og noko mindre anlegget med stålringar. Det vil bli retta opp. Men det skal vere eit klårt avsett areal for anlegget i vassoverflata og vidare klårt definert kor fortøyingane skal vere.

Hordaland fylkeskommune meiner at det ikkje er tilstrekkeleg areal for fortøying av anlegget innan avsett areal for det. Anlegget er i dag fortøyd inn i arealet som er avsett til trålføremål. Reint faktisk ligg anlegget relativt nært det avsette arealet til trålfelt. Samstundes er det ambisjonen å kunne auke biomassen. Då treng ein eit større anlegg og med eit større forankringsanlegg. Fylkeskommunen meinte også at trålområdet ikkje er i bruk.

Osterøy kommune har fått klår melding om at det er ønskjeleg å halde på føremålet til trålområdet. Trålformålet er derfor ført vidare frå tidlegare kommuneplan. Fortøyingane til akvakulturanlegget er lovlege etter akvakulturlova, men også i dag planstridige. Dei synast å ha vore planstridige over tid. Her er det ulike fiskeinteresser mot kvarandre, næring mot næring. Her er fleire omsyn og det er ikkje lett å svare på kva som skal vike. Kommunen har ikkje forslag til korleis dette kan løysast no, men vil ta det opp igjen i ny høyring av planen.

Blom-lokaliteten samt føresegn for akvakultur på Skaftå

Hordaland fylkeskommune meiner at akvakulturlokaliteten på Blom ikkje får tilfredsstillande erstatningsareal, når kommunen tar bort akvakulturformålet her. Fylkeskommunen kan ikkje sjå at det nye arealet på Skaftå er eit tilfredsstillande erstatningsareal pga. føresegna om at det då ikkje skal vere utsløpp av organiske partiklar. Fylkeskommunen har motsegn til det. Det er semje om at motsegnspunkta heng saman og bør handsamast samla.

Fylkeskommunen peika på at det har vore oppdrettsproduksjon på lokaliteten på Blom i over 20 år. Det er søkt om å få skifte frå stålringar til plastringer som vil krevje meir areal. Etter forslaget til kommunedelplan vil ein då måtte flytte anlegget til Skaftå og den nye føresegna vil gjelde.

Fylkeskommunen har også ansvar for kultur. Oppdrettsanlegget på Blom ligg nært opp til det gamle klyngetunet Havråtunet på Osterøy. Det er derfor ønskeleg for fylkeskommunen som kulturmynde å få flytta oppdrettsanlegget til ein annan stad. Den prioriterte løysinga for fylkeskommunen er derfor at anlegget her kan ha ei alternativ plassering.

Fylkeskommunen presiserte at partane, kommunen og fylkeskommunen, har felles forståing for bakgrunnen for føresegna for lokaliteten på Skaftå. Det er dårlege miljøforhold for akvakultur i Sørfjorden. Men fylkeskommunen presiserer at kommunen bør følgje kvalitetskrav og miljøgrenser som kjem fram i nasjonale normer og statlege retningslinjer når kommunen gir føresegner om miljøkvalitet etter plan- og bygningslova § 11-9 nr. 6. Det har ikkje kommunen gjort her. Fylkeskommunen meiner at Osterøy kommune her gir føresegner for drift og teknologiske løysingar for oppdrettsanlegga. Det er krav og vurderingar som høyrer inn under statlege/regionale sektormynde. Det er samla sett tale om mynde frå Mattilsynet, Fylkesmannen når det gjeld forureiningslova og fylkeskommunen når det gjeld akvakulturlova. Osterøy kommune fastset her føresegner som grip inn i sektorstyresmaktenes mynde knytt til akvakultur. Hordaland fylkeskommune presiserte at ein ser alle dei tre styresmaktenes mynde under eitt, samla, slik dei også fungerer i samband med sakshandsaming av nye lokaliteter for akvakultur.

Hordaland fylkeskommune følgde sin presentasjon i gjennomgangen av motsegna. Fylkeskommunen presiserte at utdraga frå utkast til rundskriv om lovgrunnlag/regelverk for planlegging i kystsonen frå advokatfirma Kyllingstad Kleveland er eit utkast som ikkje er ferdighandsama av KMD.

Knytt til gjennomgangen av ovannemnde utkastet til rundskriv, viste Fylkesmannen som mekler til følgjande i dette som tillegg til det som fylkeskommunen la fram:

«Det følger av plan- og bygningsloven § 12-7 at kommunen i reguleringsplan kan gi bestemmelser om grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet, samt sette krav for å forebygge eller begrense forurensning. Selv om kommunen har gitt bestemmelser om forurensning, avgjør forurensningsmyndighetene om miljøforholdene er tilfredsstillende ivaretatt. Forurensningsmyndighetene vil i medhold av forurensningsloven alltid kunne stille krav dersom miljøkravene ikke er tilfredsstillende fulgt opp av planmyndighetene, eller det blir behov for å stille andre krav. Forurensningsmyndighetene kan imidlertid ikke uten samtykke fra vedkommende planmyndighet gi utslipps-tillatelse i strid med plan.»

Osterøy kommune gjorde innleiingsvis merksam på at kommunen oppfatta at den dårlege miljøtilstanden i Sørfjorden er vel kjent, og at også fylkeskommunen er vel kjent med og samd i dette som er bakgrunnen for føresegna. Sørfjorden er ein terskelfjord, der vassutskiftinga blir dårlegare innanfor kvar terskel. Det blir mindre og mindre utskifting av vatn, jo lengre inn i fjorden ein kjem. Kommunen gjekk ikkje nærare inn på dette, då ein såg det som kjent, samt at ein hadde forstått at Fylkesmannen ved miljøvernavdelinga også ville gjere greie for det. Kommunen vil stimulere til framtidretta akvakultur i kommunen og opne fjorden igjen med ny teknologi. Det må vere kjent at det elles vil vere tale om ei fjord stengt for oppdrettsverksemd.

Kommunen presiserte at ein ikkje hadde sett krav til teknologi eller drift. Uttalene i utkastet som fylkeskommunen viste til, talar om teknologi og drift. Kommunen har i føresegna i planen sett krav til miljøkvalitet, ikkje anna. Kommunen set strenge miljøkrav pga. det forverra miljøet i fjorden. Men kommunen set berre krav til utslepp av organiske partiklar. Det er det klår heimel til i plan- og bygningslova § 11-9 nr. 6. Kommunen seier ikkje korleis ein skal følgje og løyse kravet. Kommunen set ikkje krav til løysingar, og heller ikkje krav om lukka anlegg. Kommunen seier heller ikkje noko om teknologi.

Kommunen held fram at plan- og bygningslova er sektorovergripande og går framom sektorlov. Kommunen skal ta miljøsomsyn etter lova. Kommune peika også på at ein må ha rammar for arealbruken. Ein kan ikkje basere seg berre på tillit til verksemdene.

Kommunen kommenterte også uttalen om «i nødvendig utstrekning» i utkastet til rundskriv. Kommunen kunne ikkje sjå at det var retta særskilt til heimelen i plan- og bygningslova § 11-9 nr. 6 og eventuell grense for å nytte denne. Men om det siterte til lova § 11-10 og § 11-11 spurte kommunen likevel om når ein kunne seie at det var ein sakleg grunna trong ut frå samfunnsmessige omsyn til å vedta strenge miljøkrav, om ikkje nettopp i dette tilfellet? Med den miljømessige situasjonen som er i Sørfjorden for akvakultur, må vilkåra som var nemnd vere meir enn oppfylte.

Kommunen opplyste at Osterøy har den høgste produksjonen i snitt i sjøareala sine i Hordaland, og spurte om då kommunen skal fremme vekst i oppdrettsnæringa, kor skal det då skje? Det må seiast å vere eit overforbruk i kommunen i dag.

Kommunen opplyste at ein også hadde sendt spørsmål om denne føresegna til departementet (KMD), men fekk spørsmåla i retur.

Fylkesmannen ved miljøvernavdelinga sin presentasjon av situasjonen i Sørfjorden og handtering etter forureiningslova

Hordaland fylkeskommune har spurt kva effekt den aktuelle føresegna ville ha for Fylkesmannen som sektormyndede etter forureiningslova. Knytt til det hadde seniorrådgjevar Tom N. Pedersen, miljøvern-avdelinga hos Fylkesmannen, ein presentasjon om miljøsituasjonen i Sørfjorden.

Pedersen gjorde greie for at situasjonen i Sørfjorden er spesiell, og det er vel kjent. Det er lange vassveger frå open sjø inn til fjorden. Havstrømmen blir då mindre og mindre jo lengre inn ein kjem. Samstundes er Sørfjorden ein terskelfjord med fleire terskler innover. Sjøvatnet er lagdelt. Vatnet under tersklene får ikkje jamn utskifting. Det skjer gjennom prosessar der klimatiske forhold verker inn.

Oppdrettsnæringa driv med opne produksjonssystem. På dette punktet har ikkje teknologien blitt endra. Utviklinga har gått i retning av større utslepp. Partiklane fell meir eller mindre rett ned og fører til at botnen blir slamma ned og auke i oksygenforbruk i bassengvatnet. Det har påverka både botnfauna og oksygennivå i dei djupare vasslaga. Langtidsovervaking av Byfjorden ved Garnes har synt at oksygennivået har hatt ein synkande trend sidan 1980-talet, men nedgangen i oksygenmettinga er langt større innanfor terskelen ved Garnes. Oksygennivået i djupvatnet i det indre fjordbassenget (innanfor Garnes) har synt ein markert tilbakegang med ei halvering av oksygenmettinga i perioden 2012 til 2016. Her har også den økologiske tilstanden målt på botndyr gått frå svært god til dårleg frå 2011 til 2014. I 2014 var tilstanden dårleg for alle lokalitetane i Sørfjorden. Miljøoppfølginga etter akvakulturdriftsforskrifta (MOM B-ganskingane) syner også at miljøtilstanden ved lokalitetane er moderat til dårleg, og at lokalitetane viser mindre evne til å ta seg opp att etter brakklegging jo lengre inn i fjorden dei ligg.

Pedersen opplyste at oksygenforbruket i bassengvatnet vil vere upåverka av om det kjem frå eit kompakt stålanlegg eller eit større plastringanlegg. Han presiserte at vi ikkje veit kor fort ulike tiltak for miljøsituasjonen vil virke. Det er i dag overvaking av situasjonen i Sørfjorden, og det er klårt at naudsynte tiltak vil vere å redusere utsleppa. Det er då vanskeleg å sjå at det er grunnlag for utvida akvakulturdrift etter forureiningslova med dagens opne driftsmåtar.

I samband med gjennomgangen sin peika Pedersen på at det pr. dags dato ikkje er utvikla teknologi for oppsamling av partikkelutsleppa. Slike oppsamlingseiningar vil vere svært store konstruksjonar som blir utsett for fysiske kreftar frå straumar og bølger. Mest truleg vil dei i første omgang vere mogleg å få til på kompakte stålanlegg. Det er ikkje grunnlag for å seie at slike miljøtiltak føreset at det er store plastringsanlegg på lokaliteten. Stålanlegg vil vere betre egna for å feste anordningar for å samle slam og partiklar frå anlegget.

Dette synest å vere anna og til dels motsett av det administrasjonen i fylkeskommunen uttalte i saksframlegget sitt utvalet i Hordaland fylkeskommune for tilråding av motsegn:

«Verksemda har kome med innspel om utvida areal ved Blom og Skaftå for å kunne driva ein meir berekraftig produksjon ved å gå over frå stålanlegg til ringar. Dette vil føre til at produksjonen av fisk føregår over eit større område/areal, slik at det vert betre vassgjennomstrøyming i nøtene og betre miljøforhold på botn. Vi er og kjent med at verksemda er innstilt på å teste ut løysningar for oppsamling av slam men at dette ikkje er mulig å gjennomføre i stålanlegga som er i bruk i dag. Det er dermed avgjerande å få skifta ut stålanlegg til ringer på Skaftå og Blom for å få testa ut dette. Tiltak som dermed kan betre miljøforhold på botn kan dermed ikkje bli gjennomført på grunn av avgrensingar i kommunedelplanen og slik vil kommunedelplanen virke mot sin hensikt for desse to lokalitetane.»

Fylkesmannen klargjorde også at ein som forureiningsmynde må halde seg innan forureiningslova. Den seier at ein skal legge til grunn og følgje arealplanane i kommunane, jf. lova § 11.

Fylkesmannen presiserte at ein kommune kan sette kvalitetskrav til miljøet i føresegnene til kommuneplanen. Då bør kommunen minst halde seg innan nedre grense i nasjonale normer og statlege retningslinjer, der slike krav følgjer av desse. Det er eit minimumskrav. Dersom kommunen foreslår eller vedtar dårlegare miljøkrav enn det, altså ikkje gir det vernet for miljøet som følgjer av nemnde normer, kan det gi grunnlag for reaksjonar frå Fylkesmannen som sektormynde, som m.a. motsegn til planen.

Men ein kommune må kunne fastsette at ein vil ha eit betre miljø i sin kommune enn det som følgjer av dei nasjonale normene og fastset strengare miljøkrav i føresegnene til kommuneplanen. Etter forureiningslova og for Fylkesmannen som forureiningsmynde vil det i utgangspunktet vere uproblematisk. Det vil også støtte formålet med lova. Det følgjer då av forureiningslova at ein skal legge kommuneplanen til grunn som nemnd.

Sluttdiskusjon

Diskusjonen om erstatningsareal for akvakulturlokaliteten på Blom samt føresegna for Skaftå fortsette etter det.

Fylkeskommunen etterlyste vurdering frå kommunen om alternative areal for lokaliteten på Blom. Osterøy kommune gjorde greie for at kommunen er innstilt på finne gode løysingar, men er avhengig av fagkyndig hjelp til det. Kommunen har m.a. tatt opp alternativ lokalisering i to møter med fagavdelinga i fylkeskommunen og bedt om fagkyndig bistand for å finne alternative areal, men utan at det har ført fram. Fylkeskommunen uttalte no i meklingsmøtet at det skal ein hjelpe til med.

Ein fann ikkje grunnlag for ytterlegare meklings. Kommunen skal arbeide vidare med kommunedelplanen. Han skal deretter på ny høyring. Regionale og statlege mynde kan då uttale seg på nytt til planforslaget.

Konklusjonar og slutning av meklinga:

Litletveithola

Kommunen vil arbeide vidare med ei planavklåring mellom areala avsett til trålområde og areal til fortøyning av akvakulturanlegget, sjå ovanfor.

Blom-lokaliteten samt føresegn for akvakultur på Skaftå

Hordaland fylkeskommune la fram sine sluttmerknader etter meklinga:

Alternativt areal for Blom:

- A. Kommunen må fortrinnsvis finne eit eigna erstatningsareal for Blom. Det er den prioriterte løysinga. Fylkeskommunen foreslo at ein samla egne fagfolk saman med planleggarane i kommunen for å finne alternativt areal. Kommunen foreslo at kontakten kan skje over e-post.
- B. Dersom ein ikkje finn alternativt areal for lokaliteten på Blom, kan fylkeskommunen måtte akseptere at noverande arealformål for akvakultur i kommuneplanen først vidare på Blom.

Føresegna for Skaftå:

Fylkeskommunen vil ha ei anna utforming som ikkje er så absolutt, ei utforming med meir fleksibilitet, og foreslo å nytte omgrepet «miljømessig forsvarleg» samt at ein eventuelt kan finne nokre kriterier i tillegg til det.

Osterøy kommune kan ikkje akseptere «miljømessig forsvarleg». Kommunen vil ha strengare kriterier.

Etter dette avslutta Fylkesmannen meklinga.

Med helsing

Rune Fjeld
ass. fylkesmann

Svein Kornerud
fagdirektør

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.