

Kommunal og moderniseringsdepartementet.
Postboks 8112 Dep,
0032 Oslo

Regional kystsoneplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger – krav om at planen vert slutthandsama i departementet.

1. Krav om handsaming av regional kystsoneplan i Departementet.

Hordaland fylkeskommune har i møte 4. oktober vedteke Regional kystsoneplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger, som og gjeld for Fitjar. Dette er ein regional plan i høve plan- og bygningslova kapitel 8.

Planen har 4 hovudtema:

- Berekraftig kystsoneplanlegging.
- Akvakultur (havbruk)
- Sjøtransport og maritim næring
- Strandsone.

Etter plan- og bygningslovens § 8-4 kan ein kommune som blir direkte berørt av ein regional plan, og som har vesentlige innvendingar mot planen sine mål eller retningslinjer, krevja at saka vert ført inn for departement.

Fitjar kommune har vesentlige merknader til deler av planen sine mål og retningslinjer, og krev at planvedtaket vert oppheva og sendt tilbake til Hordaland Fylkeskommune for ny handsaming, alternativt at Departementet gjer endringar i planen som er vedtatt. Fitjar kommune er den kommunen i Sunnhordland som har minst areal til akvakultur i utgangspunktet. Kommunen gav difor uttale både då utkast til plan vart lagt ut på offentlig høyring i 2015 og 2017. Me viser til kommunestyresak PS 45/15 og kommunestyresak 20/17, som er sendt Hordaland fylkeskommune. Utskrift av sakene fylgjer som vedlegg til dette brevet. Sidan alle vedlegga i dei to kommunestyresakene er generelle legg me ikkje ved kopiar av dei.

Særleg i den siste uttalen var me kritiske til deler av planen. Flesteparten av forholda som kommunen peika på er ikkje omsyneteke i den vedteke planen. Planen slik den no ligg føre, vil vera til stort hinder for vidare utvikling av havbruk i Fitjar. Fitjar kommune gav og eit siste innspel til planen då den låg til politisk handsaming i fylkeskommunen, jf e- mail dagsett 18. september 2017.

Fitjar kommune har merknader både til plankartet og arealdisponeringar med bakgrunn i dette, og til bestemmelsar som vil berøra Fitjar i monaleg grad. Det er særleg hovudtemaet havbruk, og i noko monn strandsone, som kommunen har merknader til.

Fitjar kommune har i siste del av prosessen vore sterk kritisk til det føreliggande resultatet, særleg når ein vart oppmerksom på kva negative konsekvensar planen vil ha for havbruk og særleg oppdrett. Planen vil også ha konsekvensar for andre/nye former for havbruk som det etter planen ikkje vil vera areal til i kommunen.

Nærare grunngjeving for kommunen sitt krav om handsaming i Departementet er gjort greie for i vurderingane nedanfor.

2. Kystsoneplanen grip inn i kommunen sin plankompetanse utan tilstrekkeleg heimel.

Etter plan- og bygningslova sitt system er det kommunane som har ansvar for å disponera dei ulike areala i kommunen. Det er kommuneplanen sin arealdel, og vedtekne reguleringsplaner, som fastset framtidig arealbruk og arealformålskategoriar i kommunen, jf. §§ 11-6 og 12-4 om rettsverknad av kommuneplan og reguleringsplan.

Pbl § 8-5 inneheld reglar om rett til å fastsetja regionale planbestemmelsar. Dette er fylkeskommunen sin heimel for å leggja ned rettsleg bindende forbod mot konkrete tiltak. Ein regional plan som ikkje inneheld regional planbestemmelse etter § 8-5, har såleis ikkje nokon direkte rettsverknad.

Den regionale kystsoneplanen for Sunnhordland og Ytre Hardanger er ein regional plan, uten planbestemmelsar,. Planen har berre retningslinjer. Dette er ein plantype som ikkje er ment å heimla kartfesta arealdisponeringar som konkret bestemmer kva arealbruk som skal vera tillate, og kva arealbruk som ikke skal være det.

Likevel er planen vedteken med eit plankart som saman med retningslinjene legg konkrete føringer og avgrensingar på arealbruken. For eksempel fastset § 3.1.2 i planretningslinjene at i arealsone for «landskapsområde» skal nye areal for akvakultur og større varige tekniske inngrep i hovedsak ikkje tillatast.

Slike konkrete arealdisponeringar er det som hovedregel kommunane si oppgåve å gjera, og kystsoneplanen bryt dermed med fordelinga av mynde som er fastsatt i plan- og bygningslova.

På den eine sida vert det sagt at plankartet berre er retningsgjevande. På den andre sida vert det gjort konkrete arealdisponeringar der visse typar formål og tiltak ikkje er tillate. Det står og i planen at retningslinjer «..vil kunne vere utgangspunkt for motsegn frå regionale mynde». Då er kommunen sitt sjølvstende som planmynde avgrensa på en måte som ikkje har forankring i lova.

Førearbeid til lova og planrettsleg litteratur føreset at ein regional plan berre skal nyttast for saksforhold som er grenseoverskridande, dvs i høve til kommunegrensene, og som den einkilde kommune ikkje kan regulera på en hensiktsmessig måte i kommuneplan og reguleringsplaner.

Me vil visa til Ot. Prp. nr. 32 (2007-2008) der det på s. 91 står:

«Det er kommunene som har det primære ansvaret for og myndigheten til å planlegge arealbruken. Utvalget ser imidlertid at det er situasjoner og forhold som gjør det nødvendig å trekke opp retningslinjer for arealbruken over kommunegrensene for å sikre gode helhetlige løsninger. En fylkesdelplan kan etter utvalgets mening være en hensiktsmessig måte å organisere arbeidet rundt slike spørsmål på for å få vedtatt og godkjent retningslinjer om arealbruk som angår flere kommuner.»

I Pedersen m.fl. Plan- og bygningsrett heiter det tilsvarende på s. 152:

«Regionplanen skal ta opp arealbruksspørsmål. Den skal konsentrere seg om å gi retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser som får vesentlige virkninger ut over grensene for en kommune eller som en enkelt kommune ikke kan løse innenfor sitt område».

I den vedtekne regionale planen går Fylkeskommunen mykje lengre i å foreta konkrete arealdisponeringar, herunder forbod og påbod, enn det som er nødvendig for å gje retningslinjer om grenseoverskridande tilhøve, og vesentleg lengre enn reglene om bruk

av regionale planretningslinjer tilseier.

Fylkeskommunen har såleis vedteke ein regional plan med et innhald og eit plankart som lova ikkje heimlar i tilstrekkelig grad.

Det vil difor vera ynskjeleg at Departementet opphevar fylkeskommunen sitt vedtak, og sender planen til ny behandling hos regional planmynde. Departementet bør då peika på kva endringar som er nødvendige for å omarbeida planen til ein regional plan i samsvar med lova sine krav.

Alternativt må Departementet presisera at statlige og regionale mynde ikkje kan bruka plankartet og arealdisponeringane i dette, som grunnlag for motsegn, verken i høve til kommunale planvedtak eller som grunnlag for motsegn i einskildsaker. Planen vil dermed ha status som «retteleiande faktagrunnlag». Me trur ei slik løysing vil vera akseptabel også for dei andre kommunane som vert sterkt råka av planen.

3. Landskapsområdet i Fitjar er for stort, og har for strenge bestemmelsar for akvakultur.

Fitjar kommune har i gjeldande kommuneplan, som er overført om lag uendra til kystsonenplanen, svært lite areal som er øymerkt til oppdrett, og halvparten av areala ligg inne i forslaget til arealsone landskap. 6 lokasjonar, og 3 aktive anlegg, er innanfor arealsona. Dei tre aktive anlegga har kvar sin konsesjon på 780 MBT. Anlegga er såleis for små til å gje optimal drift i dag, og har behov for utviding.

Bruk av små område i kommuneplanen skriv seg tilbake frå ein eldre kommuneplan frå 2003, då ein ikkje hadde tilstrekkeleg kunnskap om behova som seinare har meldt seg. Ein kystsonenplan som i røynda legg sterke føringar om at dagens kommuneplan må vidareførast stort sett uendra vil i tilfelle råka Fitjar kommune hardt.

Fitjar kommune aksepterer at deler av Fitjarøyane har ein særskilt landskapsverdi. Området er imidlertid verna etter fleire andre reglar i dag, slik at utfordringa for kommunen er å finna opningar for å utvikla området, også for ulike former for havbruk.

Fitjar kommune har i siste del av prosessen spelt inn forslag til ei avgrensing av landskapsområdet i nordre del mot Selbjørnsfjorden, slik at det blir rom for ei avgrensa lokalisering av nye anlegg i området, eventuelt flytting og utviding av eksisterande lokasjonar frå arealsone landskap og hit.

I mail av 18. september 2017 til fylkeskommunen skreiv me mellom anna: *Me har difor eit sterkt ynskje om å få lagt inn eit areal til oppdrett i nordre del av arealsona for landskap, som vist i vedlegg 2, bokstav I, ut mot Selbjørnsfjorden. I vedlegg 1 viser me til det som var eit forslag til slikt areal frå styringsgruppa. Det har me behov for å utvida mot vest, det som er vist påteikna raudt i vedlegg 2.*

Dessutan har me spelt inn eit forslag om endring av § 3.1.3, retningsline for Fitjarøyane, som bør lyda slik: *Intern flytting av eksisterande AK- område innanfor landskapsområde Fitjarøyane kan vurderast gjennom planarbeidet (kommune- blir stroke). Nye lokaliseringar skal utgreiast og vurderast med omsyn til arealverdiane i Fitjarøyane.* (Resten strykast). Det er meningslaust, både av omsyn til tid og bruk av ressursar, at mindre endringar i lokalisering skal måtta handsamast gjennom ein kommuneplanprosess.

Dette vart spelt inn gjennom styringsgruppa, og gjennom kommunen sin mail direkte til politisk nivå i fylkeskommunen, men ikkje teke omsyn til.

Under føresetnad av at planen ikkje blir oppheva av Departementet ber Fitjar kommune om at denne delen av planen blir endra i samsvar med kommunen sitt forslag.

4. Avgrensing av akvakulturområde i planen gir ikkje rom for vekst/utvikling av havbruk.

Planprogrammet for ny regional kystsonplan, som vart vedteke av fylkestinget i 2013, skildrar dei plantema som grunnleggjend behovet for ein regional kystsonplan.

Næringsutfordringane som den regionale planen må bidra til å løysa vert skildra slik:

«Dagens laksenæring treng tilgang på gode produksjonsareal i sjø for å kunne vokse og for å kunne drive berekraftig. Det er ein utfordring å finne nye optimale areal og lokalitetar. Mange akvakulturområde i dei vedtekne kommuneplanane er for små, ikkje minst i høve til fortøyningsanlegga som er store og omfattande. Dette førar til at det må gjennomførast dispensasjonsprosess ved mindre justeringar for anlegga. Gjennom heilskapeleg planlegging på regionnivå kan det lettare lagas ein overordna struktur for gode produksjonsareal(...)»

Dette er, etter Fitjar kommune si meining, ei heilt korrekt skildring. Men diverre er det ikkje fylgt opp i planen.

Også i føringar frå Storting og Regjering vert det lagt opp til at kommunane skal medverka til å leggja til rette for nye areal for akvakultur.

Regjeringa fastsatte i 2015 Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging, der det vart vektlagt at den regionale og kommunale arealplanleggingen er viktig for å sikre fiskeri- og havbruksnæringane sine langsiktige arealbehov. Det blir framheva at det må setjast av tilstrekkelig areal til fremtidig havbruk, samt at bruken av allereie tildelt areal må optimaliserast og miljøomsyn må vektleggjast.

I Stortingsmelding nr. 16 (2014-2015) var det også framheva at arealplanlegginga «..skal legge til rette for å videreutvikle fiskeri- og havbruksnæringen innenfor en miljømessig bærekraftig ramme.»

Våre sentrale mynde forutset altså at det må leggjast til rette for å sikre nødvendige areal til at havbruksnærings kan utvikla seg. Det vert og føresett at dagens lokalitetsstruktur ikkje nødvendigvis er den optimale for å sikre miljø og fiskehelse på beste måte.

Etter Fitjar kommune sitt syn gir planen ikkje rom for intern tilpassing og relokalisering av anlegg i Fitjar for å betra sjukdomstilstanden.

Planomtalen legg til grunn at eigna eksisterande lokaliteter kan få vekst mot at mindre eigna vert lagt ned. Men elles vert det lagt opp til at dagens lokalitetsstruktur skal behaldast uendra; «Akvakulturanalysen konkluderer med at det ikke er grunnlag for å gjere vesentlege endringar i dagens lokalitetsstruktur».

Fitjar kommune meiner at lokalitetsstrukturen i mange tilfelle må vurderast på ny for å fremja bærekraftig vekst på ein måte som både ivaretek næringa sitt behov for nye areal og for å løysa miljøutfordringar.

Regionale og statlige mynde bør såleis ikkje nekta løyve til søknad om akvakultur i arealsone avsett til andre tenlege areal i kommunen, med mindre det konkret kan dokumenterast tilhøve som tilseier at akvakultur ikkje er forsvarlig på det aktuelle arealet.

I mailen av 18. september ber kommunen om at det blir opna for akvakultur i to nye areal, gjerne definert som fleirbruksområde:

1. Dette er arealet som nemnt under avsnitt 3 arealsona for landskap, ut mot Selbjørnsfjorden. I vedlegg 1 til mailen viser me til det som var eit forslag til slikt areal frå

styringsgruppa. Det har me behov for å utvida mot vest, det som er vist påteikna raudt i vedlegg 2 til mailen.

2. Vidare har me eit ynskje om at det kan bli opna for oppdrett frå Fodno til Hageberg (bokstav II), som vist med blått i vedlegg 2 i mailen, og påteikna med raudt utanfor, for å få nødvendig plass til eit anlegg. Dette må kunna vera fleirbruksområde.

Med dei to aukene i areal til oppdrett vil Fitjar framleis ha mindre areal til oppdrett enn dei fleste kommunane rundt oss.

Den regionale kystsoneplanen, slik den no er utforma, gir ikkje nødvendige opningar og avklaringer.

Dette talar for at planen vert sendt tilbake til ny handsaming.

5. Endring av ei generell formulering som gjeld havbruk:

Dersom planen ikkje vert oppheva er det behov for endring av § 3.2.2. Endringa vil gjelda alle kommunar, men er viktigare dess mindre havbruksareal kommuneplanen har.

§. 3.3.2 lyder no: «I utgangspunktet skal fortøyningar vera innanfor i arealsonane for akvakultur. Kommunane må kartleggja faktisk situasjon og detaljerna arealsonane som del av kommuneplanarbeidet».

Alle havbruksareala i Fitjar er svært små (frimerke er eit omgrep som har vore nytta), og har knapt nok plass til eit moderne anlegg med fortøyningar. Paragrafen bør lyda:

« I utgangspunktet er fortøyningar inkludert i arealsonane. Kommunane må kartleggja faktisk situasjon og detaljerna arealsonane som del av planarbeidet.» (kommune strykastein kan ikkje laga ny kommuneplan for å leggja ut fortøyning).

6. Strandsone:

Også for strandsona vil planen kunna ha effektar for Fitjar, men mykje av det føreliggjande arbeidet kan halda fram. Som vist i høyringssaka til 2. gongs høyring (PS 20/17) har me ynske om nokre endringar i bestemmelsane, og me viser til denne uttalen. Merknadene er ikkje av slikt omfang at me vil be om at kystsoneplanen blir endra.

Departementet vil elles vera kjent med at kommunane i Sunnhordland arbeider med Interkommunal strandsoneplan, som er stoppa opp av ulike årsaker. Saka ligg no hos fylkesmannen.

Det ville vore ynskjeleg at Departementet presiserer at bestemmelsane i Interkommunal strandsoneplan skal ha forrang framfor tilsvarande bestemmelsar i Kystsoneplanen i tilfelle motstrid mellom dei.

7. Avsluttande kommentarar.

Dersom planen blir vedteken som han no er, og praktisert med skynsemd og velvilje av overordna mynde, så kan kommunane leva med deler av planen, føresett at det blir gjort nokre justeringar. Prinsipielt har likevel overordna mynde motsegnrett med heimel i planen. Ein kan dermed ikkje utelukka at motsegn kjem til å bli nytta over tid, sjølv om noko anna er kommunisert i dag. Det vil difor vera tenleg at eventuell motsegnrett vert avvist no.

Eit særskilt moment er at planarbeid i kommune og fylkeskommune tek for lang tid til å fylgja opp næringa sine behov for raske vedtak. Særleg gjeld det for kommuneplanar. Det er ikkje nemnt i planen.

Me vonar at Departementet ser Fitjar kommune sine utfordringar som er knytt til planen, slik at desse kan bli retta, og me imøteser Dykkar velvillige vurdering av klagen vår.

Me er elles kjende med at tre eller fire andre kommunar i Sunnhordland (Austevoll, Tysnes, Kvinnherad og Sveio) vurderer å klaga på heile, eller deler av planen.

Dersom det er trong for fleire opplysningar, ta gjerne kontakt.

Med venleg helsing

Wenche Tislevoll

Ordførar

Atle Tornes

Rådmann

Vedlegg:

Kommunestyresak PS 45/15: Regional kystzoneplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger – uttale frå Fitjar kommune.

Kommunestyresak PS 20/17: Regional kystzoneplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger – avgrensa høyring.

Email til Hordaland fylkeskommune ved fungerande fylkesordførar Pål Kårbø dagsett 18.09.17.