

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Postboks 4710 Sluppen
7468 TRONDHEIM

Deres ref
2009/756-421.4

Vår ref
201002530- /MT

Dato

Frøya kommune – innsigelse til reguleringsplan for del av gnr 16 bnr 2, Kverva

Saken er oversendt Miljøverndepartementet ved fylkesmannens brev 28. juni 2010, til avgjørelse etter § 27-2 nr. 2 i plan- og bygningsloven av 1985. Saken behandles etter den tidligere loven fordi planen ble utlagt til offentlig ettersyn før den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft 1. juli 2009.

Miljøverndepartementet stadfester ikke reguleringsplan for del av gnr 16 bnr 2, Kverva i Frøya kommune. Bygging av fire bolighus vil hindre muligheten for allmenn ferdsel langs sjøen og gi uheldige inngrep i landskapet, og det finnes alternative muligheter for å plassere bolighus i området. Innsigelsen fra fylkesmannen tas dermed til følge.

Forslag til reguleringsplan for del av gnr 16 bnr 2, Kverva i Frøya kommune inneholder seks boligtomter, og det er innsigelse til fire av disse.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag fremmet innsigelse til planforslaget 17. juni 2009. Fylkesmannen mener de fire boligtomtene øst i planområdet må flyttes ut av 100-metersbeltet langs sjøen eller tas ut av planen. Boligtomtene har grense ca 35 meter fra strandlinjen. Fylkesmannen mener boligene her vil medføre store inngrep i et relativt urørt naturområde og vil bli liggende eksponert i landskapet. Boligene vil også medføre inngrep i kystheiområdene i strandsonen. Fylkesmannen har ikke innsigelse til de to boligtomtene vest i planområdet, fordi de ligger i tilknytning til eksisterende infrastruktur og bak eksisterende inngrep i strandsonen.

Fylkeskommunen uttalte seg til planen 1. oktober 2009. Fylkeskommunen peker på at området er landbruks-, natur- og friluftsområde i kommuneplanens arealdel, og mener pågående rullering av denne bør avventes. Fylkeskommunen peker på at tomtene er foreslått mellom høydedragene, og det oppfattes slik at bygningene ikke vil bli liggende i silhuett. Fylkeskommunen mener likevel tomtene med fordel kan trekkes noe lenger bakover slik at muligheten for allmenn ferdsel langs sjøen kan opprettholdes.

Frøya kommune ba i brev 14. november 2010 om at fylkesmannen vurderer saken på nytt. Kommunen mener tomtene ligger svært godt tilpasset i terrenget og viser til at det vil være et friluftsområde mot sjøen i 35 meters bredde.

Fylkesmannen opprettholdt innsigelsen i brev 4. november 2009. Fylkesmannen mener de fire boligtomtene med tilhørende infrastruktur øst i planområdet vil medføre store inngrep og vil bli svært dominerende i det åpne landskapet og vil privatisere de nære sjøområder.

Kommunen ga ytterligere kommentarer i brev 24. november 2009.

Frøya kommunestyre vedtok reguleringsplanen 10. desember 2009. Kommunestyret understreker at det er svært viktig å tilrettelegge for attraktive boligtomter i området, sett i sammenheng med den store satsing både kommune og private utbyggere har foretatt i Nordskag industriområde.

Mekling ble foretatt 9. februar 2010. Det ble der skissert en løsning som skulle tas opp i kommunen. Løsningen var at det gjennom kommuneplanens arealdel legges til rette for alternative boligtomter ved Straumskaget eller ved fortetting bak de to tomtene vest i planområdet for Kverva. Løsningen ble ikke vedtatt ved behandling i hovedutvalget for forvaltning i kommunen 11. mars 2010.

Kommunen oversendte saken til fylkesmannen ved brev av 20. mai 2010. Kommunen mener området ikke er et attraktivt rekreasjonsområde fordi det er forholdsvis brattlendt og vanskelig tilgjengelig fra sjøen. Tomtene er svært godt tilpasset terrenget og dersom tomtene skal plasseres 100 meter fra sjøen vil boligene bli dominerende fra sjøsiden. Kommunen ser området som et framtidig viktig lokalsamfunn på Frøya, som har behov for attraktive boligtomter. Det bygges nå et nytt lakseslakteri/videreforedlingsanlegg i Nordskag industriområde og det er behov for å rekruttere arbeidskraft med spesialkompetanse, og derfor behov for å tilby attraktive tomter.

Fylkesmannen anbefalte i oversendelsesbrevet til departementet 28. juni 2010 at reguleringsplanen ikke godkjennes. Fylkesmannen mener en bør unngå bygging i urørte områder og heller vurdere områder som allerede preges av infrastruktur/utbygging, samtidig som det påses at allmennheten har tilgang til sjøen. Fylkesmannen savner en vurdering av alternativer og mener kommunen ikke har foretatt en helhetlig vurdering av strandsonen gjennom kommuneplanens arealdel med sikte på å finne

områder som kan aksepteres for utbygging. Det framgår ellers av fylkesmannens brev at området er landbruks-, natur- og friluftsområde i gjeldende kommunedelplan for Kverva-Nordskag. I ny kommuneplan er området tatt inn til boligformål, men fylkesmannen har fremmet innsigelse til dette.

Befaring og tilhørende møte ble gjennomført 5. oktober 2010. Til stede var Frøya kommune, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Direktoratet for naturforvaltning og Miljøverndepartementet. Tiltakshaver var også representert.

Direktoratet for naturforvaltning anbefalte i brev 26. oktober 2010 at departementet tar innsigelsen til følge. Direktoratet frarår utbygging av de fire boligtomtene ut fra hensynet til landskap og en helhetlig forvaltning av strandsonen på Frøya. Direktoratet mener det finnes alternative boligtomter i området, slik at det ikke er nødvendig å bygge ut i et urørt område. Direktoratet har også vurdert forholdet til naturmangfoldloven.

Miljøverndepartementets vurdering

Innsigelsen gjelder fire av de seks boligtomtene som er vist i reguleringsplanen for Kverva. Miljøverndepartementet skal ta stilling om fire bolighus øst i planområdet kan godtas ut fra nasjonal strandsonopolitikk.

Etter plan- og bygningsloven § 1-8 er det i utgangspunktet et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet gjelder ikke der det er fastsatt en annen byggegrense i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. I 100-metersbeltet skal det ved en eventuell utarbeidelse av kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, og vurderingen og vektleggingen skal framgå av vedtaket.

Spørsmål om bygging i 100-metersbeltet langs sjøen skal dessuten vurderes etter de prinsipper og hensyn som framgår av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, vedtatt ved kgl. res. 25. mars 2011.

Formålet med retningslinjene er å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen innenfor rammen av plan- og bygningsloven. Målet er å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen. Det skal gjennomføres en sterkere geografisk differensiering, slik at byggeforbudet praktiseres strengest i sentrale områder der presset på arealene er stort.

I retningslinjene framgår det at strandsonen skal vurderes helhetlig og langsiktig gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. Arealbruken skal vurderes konkret i forhold til de interesser som gjør seg gjeldende i ulike deler av strandsonen.

Strandsonen skal vurderes i kommuneplanen, og eventuelt i regionale planer der det er hensiktsmessig.

Den aktuelle utbyggingen er fremmet gjennom en reguleringsplan, som ikke er i samsvar med overordnet plan. Området er i gjeldende kommunedelplan for Kverva-Nordskag angitt som landbruks-, natur- og friluftsområde. I ny kommuneplan er området foreslått til boligformål, men dette formålet har fylkesmannen fremmet innsigelse til. Planen innebærer derfor en utbygging i strid med gjeldende kommunedelplan, og i ny kommuneplan er det heller ikke foretatt en helhetlig vurdering av strandsonen for å finne områder egnet for utbygging. Planen bryter dermed med formuleringene i retningslinjene om helhetlig og langsiktig vurdering av strandsonen gjennom planleggingen. Det er etter departementets vurdering viktig å foreta en samlet og helhetlig vurdering før det åpnes for eventuell videre utbygging i strandsonen i dette området.

Kysten er etter retningslinjene inndelt i tre hovedkategorier, med ulike føringer. Frøya kommune er plassert i kategorien for "Andre områder der presset på arealene er stort". For disse områdene er det gitt nærmere retningslinjer i pkt. 6.2.

I disse områdene skal byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen som hovedregel praktiseres strengt og dispensasjoner unngås.

Miljøverndepartementet har forståelse for at kommunen ønsker å legge til rette for attraktive boligtomter i det aktuelle området, og viser her til at det ikke er innsigelse til de to boligtomtene vest i planområdet. De fire boligtomtene det er innsigelse til ligger lengst fra eksisterende bebyggelse og bare ca 35 meter fra sjøen. Spørsmålet om bygging her må derfor vurderes konkret opp mot hensynet til strandsonen.

Det framgår av retningslinjene at bygging og landskapsinngrep skal unngås på arealer som har betydning for andre formål, som for eksempel friluftsliv, naturvern, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskap, landbruk, fiskerinæring, havbruk eller annen samfunnsmessig betydning. Ved utarbeiding av reguleringsplaner som innebærer utbygging i strandsonen på arealer som er delvis utbygd, skal ferdselshensyn og landskapstilpasning spesielt vektlegges.

Av de nevnte hensyn er det hovedsakelig friluftsliv og landskap som er aktuelle i denne saken, men naturmangfold må også vurderes.

Friluftsliv og ferdsel er generelt sett svært viktige hensyn i strandsonen. Nye tomter så nær sjøen som 35 meter vil virke privatiserende på den nære strandsonen, og vil som regel begrense mulighetene for allmenn ferdsel mellom bebyggelsen og sjøen. Slik vil det også være i det aktuelle området. Der er det til dels et småkupert terreng, slik at det er behov for et bredere belte enn 35 meter for at det skal være mulig å ferdes langs sjøen i området. Dersom de aktuelle tomtene bebygges, vil ferdsel i området måtte skje

bakenfor bebyggelsen. Departementet mener det er viktig å opprettholde ferdselsmuligheten langs sjøen her, særlig når det gjelder den delen av området som er minst preget av bebyggelse og mest attraktiv.

Departementet legger derfor vekt på at de fire aktuelle bolighusene vil hindre muligheten for allmenn ferdsel langs sjøen. Selv om området i dag på grunn av det småkuperte terrenget ikke framstår som et spesielt attraktivt og mye brukt rekreasjonsområde, er det viktig å beholde mulighetene for ferdsel og opphold nær sjøen. Dette har betydning både sett i forhold til eksisterende og framtidig bebyggelse. Når kommunen ser området som et framtidig viktig lokalsamfunn på Frøya, bør ikke mulighetene for ferdsel langs sjøen blokkeres. Dersom et grønt belte langs sjøen og ferdselsmulighetene opprettholdes, vil boliger lenger fra sjøen blir mer attraktive.

I strandsonen skal det tas særlig hensyn til landskap. Det aktuelle området framstår som et åpent og småkupert landskap. Kommunen mener tomtene er godt tilpassert terrenget, og at boligene vil bli dominerende fra sjøsiden dersom de plasseres 100 meter fra sjøen. Miljøverndepartementet mener det vil være vanskelig å plassere boliger på de fire aktuelle tomtene uten at de blir svært eksponerte og får en dominerende virkning. Terrenginngrepet fra tilkomstvegen vil også være betydelig på grunn av det småkuperte og åpne terrenget. Miljøverndepartementet mener at en plassering lenger fra sjøen landskapsmessig sett vil være bedre.

Fylkesmannen opplyser at det er kystlynghei i området. Kystlynghei er i Norsk rødliste for naturtyper 2011 kategorisert som truet. Naturbasen og Artskart viser at det ikke er registrert andre spesielt verdifulle naturtyper eller truede arter i det aktuelle området. Kravet til kunnskapsgrunnlaget er dermed oppfylt, jf. naturmangfoldloven § 8. Området er imidlertid dårlig kartlagt, og det er departementets vurdering at kunnskapsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig. Det betyr at føre-var-prinsippet i § 9 i naturmangfoldloven kommer inn. Målet med føre-var-prinsippet er å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Bortsett fra kystlynghei er det ikke grunn til å anta at det vil være noen annen truet naturtype eller truede arter i det aktuelle området. Føre-var-prinsippet tillegges derfor mindre vekt i denne saken.

Etter naturmangfoldloven § 10 skal påvirkning på et økosystem vurderes ut fra den samlede belastningen økosystemet er eller vil bli utsatt for. Konsekvensene av en eventuell utbygging må ses i sammenheng med andre belastninger kystlyngheien er eller vil bli utsatt for. Det er utarbeidet utkast til handlingsplan for ivaretagelse av kystlynghei, hvor det framgår at denne naturtypen først og fremst er negativt påvirket av tilgroing og skogplanting, luftforurensning og opphørt bruk. Det framgår videre at Frøya har gode lyngheiområder, men at de ikke er blant dem som i utkast til handlingsplan anses som de mest verdifulle. Dersom det aktuelle tiltaket gjennomføres, vil et mindre areal med kystlynghei på Frøya bli borte. Sett i sammenheng med den samlede utbredelse av naturtypen og øvrige belastning naturtypen kystlynghei er utsatt for, antas det aktuelle tiltaket ikke å medføre noen særlig ekstra belastning av

betydning for naturtypen som sådan, jf. naturmangfoldloven § 10. De øvrige prinsippene i naturmangfoldloven får liten betydning i denne saken. Saken viser at tiltaket i liten grad påvirker verdifullt naturmangfold.

Av retningslinjene for strandsonen framgår det at nye bygninger bør trekkes så langt unna sjøen som mulig. Det framgår også at alternative plasseringsmuligheter skal vurderes før bygging tillates.

Som nevnt ligger de fire boligtomtene det er innsigelse til bare ca 35 meter fra sjøen. Dette er kort avstand, og det må vurderes om det er mulig å trekke boligene lenger fra sjøen. Vurderingen av mulighetene for å trekke boligene unna sjøen, henger sammen med om det finnes alternative muligheter for å plassere boliger i området. Dette vurderes derfor samlet.

De fire boligtomtene ligger i den delen av området som er mest ubebygget, mens de to boligtomtene det ikke er innsigelse til ligger i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Selv om avstanden ikke er stor, går det en naturlig grense mellom de godkjente tomtene og tomtene det er innsigelse til, både på grunn av terrenget og på grunn av nærheten til eksisterende bebyggelse. Nye bolighus i dette området bør etter departementets vurdering plasseres lenger fra sjøen, og fortrinnsvis i tilknytning til områder der det er bebyggelse fra før. I det aktuelle området finnes det muligheter for å plassere nye bolighus lenger fra sjøen og i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Departementet viser her til de løsninger som ble tatt opp i meklingen, blant annet muligheten for fortetting bak de to tomtene som godkjennes vest i planområdet.

Det framgår av retningslinjene at utbygging av veger og annen infrastruktur skal skje slik at inngrep og ulemper blir minst mulig. Bygging på de fire boligtomtene vil innebære at det også tillates nye terrenginngrep i form av veger og ledninger. Alternative plasseringer vil i større grad kunne bygge på eksisterende infrastruktur og derfor gi mindre inngrep.

Miljøverndepartementet ser at plassering av de fire bolighusene på de fire aktuelle tomtene vil bli svært eksponert og vil få en dominerende virkning i landskapet. Departementet legger videre vekt på at ferdsel i strandsonen i området vil måtte skje bakenfor den planlagte bebyggelsen, og at det vurderes som mulig å trekke boligene lenger unna sjøen. Reguleringsplanen kan derfor ikke stadfestes slik den foreligger. Kommunen må gjøre endringer i planen for å godkjenne de to boligtomtene det ikke er innsigelse til.

Vedtak

**I medhold av plan- og bygningsloven § 27-2 stadfester ikke
Miljøverndepartementet Frøya kommunestyre sitt vedtak 10. desember 2009
om reguleringsplan for del av gnr 16 bnr 2, Kverva.**

Med hilsen

Erik Solheim

Kopi: Frøya kommune
Sør-Trøndelag fylkeskommune
Direktoratet for naturforvaltning
Øyvind Johansen, 7266 Kverva