



Ørland kommune

Postboks 401

7129 BREKSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon

Tor Sæther, 73 19 92 82

Uttalelse - detaljregulering for Brekstad næringsmiddelpark - Ørland kommune

Fylkesmannen har mottatt ovennevnte reguleringsplan til uttalelse. Under følger innspill til planen på Fylkesmannens ulike fagområder:

Landbruk

Hensikten med planen er å legge til rette for en næringsmiddelpark for blå-grønne næringer med fokus på gode energiløsninger. Målet er at samarbeidskonseptet mellom landbruks- og fiskeriprodukter gir mulighet for produksjon av ferdige sildeprodukter og andre ferdige matprodukt.

Det fremgår at planen er en del av en helhetlig strategi som søker å skape miljømessige og næringsmessige fordeler ved å plassere ulike type næringsmiddelproduksjon på samme område. Deler av området er i dag brukt som mottak, lagring og distribusjon av pelagisk fisk. Samtidig er det behov for areal til videreforedling av fisk kombinert med landbruksproduktene fra regionen. Det er ønske om å øke kapasiteten for grønnsaksproduksjon, enten i gartneri eller under plastdekke. Overskuddsenergi gir potensial for gartneri / drivhus for ytterligere dyrking. Det er også behov for lager for ulike type grønnsaker, herunder for gulrot.

Fylkesmannens tilbakemelding til oppstartsvarselet

I forhåndsuttalelse, jf. brev av 23.4.2019, ble det gitt tydelig tilbakemelding om at det varslede planarbeidet er svært krevende for jordvernet, og at en videreføring av planarbeidet som skissert vil i svært stor grad utfordre nasjonale hensyn som Fylkesmannen som landbruksmyndighet er satt til å ivareta. Det ble vist til føringer om et skjerpet jordvern og da spesielt knyttet til formål som bolig, næring og fritid.

Det ble understreket at det skal svært store samfunnsinteresser til for at jordvernet skal måtte vike. Videre ble det påpekt at det må utredes og vurderes alternativer som ikke innebærer at dyrka jord må omdisponeres, og i denne sammenheng også se på muligheter i nye Ørland kommune. Fylkesmannen ba også om dokumenterte og avklarte synergier/gevinster av samlokalisering i nærhet til grønnsaksproduksjon.



På bakgrunn av vår tilbakemelding er planprogrammet revidert slik at det etableres et alternativ 3 med lokaliseringsmulighet for næringsmiddelparken uten at dyrka jord berøres. Dette alternativet, Ulsetmyran, er avklart til næringsformål i kommuneplanen og ligger i umiddelbar nærhet til foreslått planområde.

Det ble også etterlyst en gjennomgang av om det er tidligere avsatte byggeområder på dyrka jord som kan tilbakeføres til landbruksformål. Dette er etter hva Fylkesmannen kan se ikke svart ut, men det er i planmaterialet argumentert med at omdisponeringen av dyrka jord må ses i lys av tidligere omdisponering av areal fra bebyggelse og anlegg til LNFR, og det vises til slike endringer både i Ørland og Bjugn.

Lokale vurderinger

Det opplyses i planmaterialet at grunneieren kun ønsker at om lag 20 daa rett nord for eksisterende kjølehaller reguleres til næringsformål, og at resten reguleres til LNF.

Det fremgår at foreslått aktivitet på området har skapt positive reaksjoner hos grønnsaksdyrkere i Ørland. De uttrykker stort behov for grønnsakslager i «nærmiljøet». Pr i dag fraktes grønnsakene til Bjugn for tilgang på tilfredsstillende lagringskapasitet.

Under Planutvalgets behandling av saken ble det fremmet et tilleggsforslag som gir administrasjonen i oppdrag å fremme en drøftings sak i etterkant av høringen - dette med bakgrunn i bekymring for bruk av dyrka mark og helhetlig vurdering av næringsareal i den nye kommunen. Forslaget falt med 3 mot 2 stemmer, men det gir likevel signal om at saken er utfordrende for jordvernet og understreker viktigheten av å se på næringsarealtilgangen i et større perspektiv.

Nærmere om de ulike delene av planforslaget

BN Næringsbebyggelse

Planforslaget omfatter allerede regulert område som i dag benyttes til mottak, lagring og distribusjon av pelagisk fisk. Det fremgår at denne produsenten har behov for større areal til videreforedling av sild i kombinasjon med lokale landbruksprodukter. Det planlegges arealkrevende bygninger, antatt fra 100 meter opp mot 150 meter lengde, for lagerhaller, gartneri og produksjonslokaler. Det antas et samlet arealbehov på ca. BRA 25 000 m².

Totalt reguleres 24,1 daa jordbruksareal til næringsbebyggelse og grønnsakstruktur (vegetasjonsskjerm og friområde). Så vidt vi kan se er deler av arealet i BN1 omsøkt til kjølehall i en dispensasjonssak tidligere i år. På bakgrunn av et presserende behov for økt lagerkapasitet, og ut fra tiltakets samfunnsinteresse hadde vi ingen avgjørende merknader, jf. brev av 10.4.2019. Fylkesmannen som landbruksmyndighet forbeholdt seg imidlertid retten til å komme tilbake med en mer helhetlig vurdering av de øvrige arealene som er under regulering til næringsmiddelpark. Det foreslås nå utvidelser lenger nord og øst for arealet som inngikk i dispensasjonen. Arealet mot øst / nordøst er i stor grad innmarksbeite. Arealet rett nord er fulldyrka jord.

Underformål: Innenfor bestemmelsene for Næringsbebyggelse er det ikke eksplisitt angitt hvilke underformål som tillates, men det er presisert at det *ikke* er tillatt med butikker, varehus, kjøpesentre eller annen kundeintensiv næring.

Utnyttingsgrad: I reguleringsbestemmelsene er det angitt at minimum utnyttingsgrad skal være 35 % BYA i felt BN1. For BN2 er det krav om maksimum 50 % BYA. Inn i denne beregningen inngår også



krav til parkeringsareal. «For personalparkering inngår 2 p-plasser pr 100 m² BRA kontor og 1 p-plass pr 100 m² BRA for industri/lager/engros. Dette er ikke angitt som maksimumskrav. Slik vi ser det, gir ikke disse føringene noen garanti for at arealene blir utnyttet effektivt.

LSN Spredt næringsbebyggelse

Det foreslås å regulere ca. 43 daa til LNFR spredt næringsbebyggelse.

Bestemmelsene angir at eventuell næringsbebyggelse skal understøtte landbruksvirksomhet, og nevner «videreforedling av landbruksprodukter, lager av grønnsaker eller gartneri» som eksempel på tillatt bruk.

For denne arealkategorien er det, i tillegg til formål, viktig å angi kriterier for både omfang og lokalisering av bebyggelse. For LSN er det satt krav om maks 40 % BYA. Dette kan antagelig anses som en del av et omfangskriterium, men bestemmelsene angir ikke hvor mange virksomheter som tillates, etc. Det er heller ingen lokaliseringskriterier som definerer *hvor* innenfor området det er tillatt å etablere bebyggelse. Slik bestemmelsene er utformet, kan man i prinsippet ende opp med en fragmentert nedbygging av såpass mye av arealet at drift på gjenværende areal ikke blir rasjonelt / mulig. Skissene i konsekvensutredningen viser også at det for verken alternativ 1 eller 2 gjenstår nevneverdig areal til jordbruksdrift innenfor LSN. Her er det vanskelig å se hvilke deler av LNS som fremdeles vil være tilgjengelig for ordinær landbruksdrift.

Om bruken av «spredt næringsbebyggelse»:

I reguleringsplanveilederen fremgår det at formålet «spredt næringsbebyggelse» først og fremst vil være aktuelt å bruke i områdereguleringer som brukes som oversiktsplan. I detaljreguleringer vil det som regel være hensiktsmessig å benytte det aktuelle underformålet under § 12-5 nr. 1 Bebyggelse og anlegg for områder med næringsvirksomhet.

Etter vår oppfatning er «spredt næringsbebyggelse» ikke en egnet kategori til å styre omfattende næringsvirksomhet i sentrumsnære områder. Her bør det heller legges opp til rene utbyggingsområder med arealeffektive løsninger. Vi vurderer at det også som et uegnet arealformål for områder som i sin helhet består av dyrka jord.

Landbruksmessige konsekvenser

Berørt jordbruksareal er registrert delvis som fulldyrket jord, delvis som innmarksbeite. Arealene brukes i dag delvis som beite for melkekyr, og delvis til å dyrke fôr.

Forventet omdisponering: Det fremgår av planbeskrivelsen at omdisponeringen i forslaget vurderes å ha betydelige negative konsekvenser for jordvernet. Det anslås totalt et beslag av ca. 45 daa dyrka mark.

Det oppgis at det antas at 50 % av jordbruksarealet som foreslås regulert til LNF-R for spredt næringsbebyggelse og til gartneri vil forsvinne. Fylkesmannen anser dette som absolutte minimumstall da bestemmelsene ikke regulerer lokalisering av tiltakene, jf. også vurderinger ovenfor. Ut fra skissene er det påregnelig at tilnærmet *hele* LNS vil gjøres utilgjengelig for landbruksdrift. Ut fra dette oppfatter vi at reelt tap vil bli nærmere 60 daa.

Etappevis utbygging: Det fremgår at planen skal sikre at det skal kunne drives kontinuerlig landbruk for hvert byggetrinn. Vi kan ikke se at dette er omtalt i bestemmelsene.



Påvirkning på gjenstående jordbruksareal: Ifølge konsekvensutredningen vil ikke muligheten til effektiv utnyttelse av gjenstående jordbruksareal forringes vesentlig. Her er det lagt til grunn at det vil stå igjen 105,4 daa av det aktuelle sammenhengende jordbruksområdet. Fylkesmannen bemerker imidlertid at arealet øst for LL er avsatt til utbyggingsformål i kommuneplanens arealdel. Dersom store deler av LSN gjøres utilgjengelig jf. vurderinger ovenfor, vil man slik vi ser det kunne sitte igjen med LL på 59,5 daa. I plansammenheng er det kanskje en minst like stor ulempe at LL blir inneklemt og utsatt for et større framtidig utbyggingspress. Vi kan ikke se at det er gjort vurderinger av dette, og heller ikke at det er begrunnet hvorfor forslaget er utformet slik at det blir et inneklemt areal. Det vil også føre til at driftssenteret på gbnr 68/48 blir inneklemt mellom annen utbygging, noe vi vurderer som uheldig.

Reetablering av dyrka mark: Det fremkommer av planbeskrivelsen at planen medfører at landbruksareal omdisponeres og erstattes andre steder på Ørland. I bestemmelse § 8.3 som omtaler håndtering av matjord fremgår det at matjordlaget skal tas av og deponeres ved utbygging. I forbindelse med byggesøknad skal det være redegjort for håndtering og deponering, samt for kontrollrutine for sikring mot uønskede forekomster i jorda, slik at disse ikke fraktes ut av området. Dette kan i mange tilfeller være en hensiktsmessig bestemmelse, men den sikrer ikke *reetablering* av jordbruksarealet. Vi kan heller ikke se at det er gjort vurderinger av hvor dette kan være aktuelt.

Energi/klima

Planen legger opp til synergieffekt mellom behov for kjøling og oppvarming. Planforslaget åpner for samlokalisering av slike virksomheter og letter til rette for bruk av spillvarme fra kjølelager til oppvarming av gartneri eller lignende. I tillegg til denne synergieffekten mellom behov for kjøling og oppvarming, gjør områdets plassering at grønnsaksproduksjonen *om nødvendig* kan ta i bruk varme fra fjernvarmenettet på Brekstad for oppvarming. Det fremkommer at forslaget vil gi mulighet for reduksjon i transport ved produksjon og videreføring av grønnsaker og fisk.

Det oppgis at alternativ 3 gir mulighet for å bruke spillvarme fra fiskelager og eventuelt grønnsakslager til oppvarming av gartneri, men at det ikke er sikkert at dette vil være økonomisk lønnsomt og at det bør vurderes nærmere. Videre legger det ikke til rette for lokalisering av gartneri i tilknytning til fjernvarmenettet på Brekstad. Det er relativt kort veg fra eksisterende fiskelager til Ulsetmyra, men det vil likevel gi større transportbehov enn alternativ 1 og 2. I konsekvensutredningen fremgår det at vurderingen av måloppnåelse er tilnærmet like god for alternativ 1 som alternativ 3.

Helhetlig vurdering

Fylkesmannen har forståelse for at denne etableringen er et ønskelig og viktig grep for kommunen. Det er også positivt at kommunen ønsker å legge til rette for lokal videreføring av råvarene som produseres. Fylkesmannen ønsker å støtte opp om grønnsaksproduksjonen i kommunen, og ser behovet for å legge til rette for dette. Vi ser også fordelene av å samlokalisere med aktiviteten med planlagt virksomhet for videreføring av fisk. Etter det vi kjenner til, er imidlertid sistnevnte avhengig av endringer i tollreglene før det kan igangsettes. Dette innebærer en usikkerhetsfaktor som vi mener bør avklares før det kan være aktuelt å ta i bruk ytterligere jordbruksareal.

Vi vurderer at det skisserte planforslaget er svært krevende for jordvernet. Det tar i bruk store sammenhengende jordbruksarealer, uten å legge opp til en kompakt utbygging. Planforslaget har en utforming som kan bidra til et stort press på arealene innenfor LL. Dette vurderer vi som svært uheldig - da det også øker påregneligheten for at det totale arealbeslaget blir større. I tillegg bygger det inn driftssenteret på landbrukseiendommen. Det er heller ingen utbyggingsrekkefølge som sikrer en suksessiv utbygging fra sør-øst i takt med reelt behov. Det er heller ingen nærmere føringer



for reetablering av berørt jordbruksareal. Slik bestemmelsene er utformet er det også åpning for etablering av annen type næring enn den planlagte virksomheten.

På mange måter er det et paradoks at alternativet som er vurdert å gi lønnsomhet og effektivitet i landbruket, gjennom å legge til rette for lokal videreforedling av varer, også bygger ned store jordbruksarealer. Vi ser at det er synergier for både energi- og transportforhold. Etter vår vurdering kan imidlertid ikke de forventede synergieffektene av samlokaliseringen forsvare den foreslåtte omdisponeringen på opp mot 60 daa. All den tid det finnes alternativer som ikke medfører omdisponering, mener vi at omdisponering av dyrka jord i dette omfanget ikke kan forsvares. Det aktuelle alternativet ligger også i umiddelbar nærhet. *Vi mener derfor at det må gjøres nærmere vurderinger av hvorvidt deler av den planlagte aktiviteten kan løses på Ulsetmyran.* Dagens regulering deler området inn i mindre parseller, men det fremkommer at det vil være mulig å slå sammen flere av disse for større utbygginger også her.

Vi vurderer at løsningene som presenteres i planforslaget er krevende for jordvernet – både i omfang og utforming, og at det er i strid med jordloven og nasjonale føringer for jordvernet.

Med hjemmel i jordlova § 9 og nasjonale føringer for jordvernet, herunder Nasjonal jordvernstrategi, fremmer Fylkesmannen innsigelse til omdisponering av dyrka jord som planlagt i BN1 og LSN.

Klima og miljø

Arealformålet LNF spredt næring er et egnet formål i områderegulering. I detaljreguleringsplan er det kanskje et bedre alternativ å vise arealet som næringsareal, og at det i bestemmelsene stilles krav til type næring.

Bestemmelsene sier at kravet til støykilder skal skjerpes med ytterligere 3 dB i forhold til retningslinjene i T-1442/2016. Det bør stilles krav til konkret støygrense i bestemmelsene, for å sikre forutsigbarhet.

I bestemmelsen om *Utomhusplan* må det stilles krav til at fremmede, skadelige plantearter skal kartlegges, og utomhusplanen må si noe om at eventuelle forekomster av fremmede, skadelige plantearter skal bekjempes. Utomhusplanen må også stille krav til at området ikke skal beplantes med fremmede, skadelige plantearter. Det er flere plantearter som det er forbud mot å plante ut eller å spre ut av området, jf. Forskrift om fremmede organismer.

Minimums BYA er satt for BN1, mens for BN2 og LSN er det satt maks BYA. I et sentrumsnært område som dette, hvor det er stort press på arealene, må det stilles minimumskrav for alle områdene, jf. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (BATP).

Fylkesmannen fremmer med bakgrunn i Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging innsigelse til at planbestemmelsene ikke fastsetter minimums BYA til BN2 og LSN.

Samfunnsikkerhet

Det er gjennomført en ROS analyse i plansaken hvor natur og miljøforhold er vurdert. Det går ikke frem av analysen hvorvidt fremtidige klimaendringer kan påvirke tiltaket. Fylkesmannen forutsetter at dette blir ytterligere vurdert og hensyntatt i den videre prosessen. Vi forutsetter også at planen er i samsvar med Forsvarets vurderinger da området ligger nært opp til kampflybasen. I analysen uttrykkes det at «det ikke er grunn til å tro» at utbyggingen har konsekvenser for dette. Dette må avklares konkret med de rette instanser på basen.



Fylkesmannens konklusjon

Det fremmes følgende innsigelse til reguleringsplanen:

1. Med hjemmel i jordlova § 9 og nasjonale føringer for jordvernet, herunder Nasjonal jordvernstrategi, fremmer Fylkesmannen innsigelse til omdisponering av dyrka jord som planlagt i BN1 og LSN.
2. Med bakgrunn i Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging fremmes det innsigelse til at planbestemmelsene ikke fastsetter minimums BYA til BN2 og LSN.

Med hilsen

Frank Jenssen
fylkesmann

Mari Mogstad
direktør
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Saksbehandlere:

Klima og miljø: Maria Aastum – 73 19 92 25

Landbruk: Margrethe Halsan – 73 19 92 73

Samfunnssikkerhet: Dag Otto Skar – 73 19 91 68

Kopi til:

Trøndelag fylkeskommune Fylkets hus, Postboks 2560 7735 STEINKJER