

SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
21/13	Planutvalget	19.02.2021

SØKNAD OM DISPENSASJON FOR TILTAK PÅ 174/263

Kommunedirektørens innstilling

Ørland kommune ved Planutvalget gir ikke midlertidig dispensasjon fra arealformål og byggegrense. Ved vurderingen er det lagt avgjørende vekt på at plasseringen er uheldig for brukbarhet og fremkommelighet på havneområdet, samt at Kystverket som direkte berørt myndighet har uttalt seg klart negativt om tiltaket/dispensasjonssøknaden. Sakens kompleksitet medfører at bruken av arealet bør avklares ved planarbeid, før tiltaket eventuelt kan godkjennes.

Vedtaket er fattet med hjemmel i pbl. §§ 19-2 og 19-3, og kommunens delegasjonsreglement.

Sakens dokumenter:

Vedlegg 1-9 er søknaden, samt etterfølgende komplettering inkl. risiko og sårbarhetsvurdering
Vedlegg 10 er fylkesmannens vurdering
Vedlegg 11 er fylkeskommunens vurdering
Vedlegg 12-17 er Kystverkets vurdering
Vedlegg 18 er innspill fra Aksjonsgruppa bevar Uthaug
Vedlegg 19 er vurdering fra Fosen brann- og redningstjeneste IKS (FBRT)
Vedlegg 20 er en vurdering fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Tiltaket:

Tiltaket er en propantank med tilhørende betongkonstruksjon. Bebygd areal er 96,5 m², tanken er 83 m³.

Søknaden:

Det er søkt om midlertidig dispensasjon fra arealformålet havn og byggegrense mot sjø/havn, frem til ny reguleringsplan eller endring av gjeldende reguleringsplanen er vedtatt, se vedlegg 1 og 2, samt etterfølgende komplettering av søknaden i vedlegg 3-9. Midlertidighet er i vedlegg 3 konkret definert til to år etter at møtereferat fra oppstartmøte for planarbeid foreligger.

Søknadens begrunnelse

Søknaden er blant annet begrunnet med:

- tanken inngår i Grøntvedt Nutri sitt anlegg, og skal brukes til å produsere damp som varmekilde for produksjonsprosessene ved fabrikken. Alternative kilder vurderes fortløpende med tanke på kostnad og miljøaspekt, men pr. i dag er man avhengig av propanen
- alternativ plassering er vurdert, men omsøkt plassering er sikrest
- fordeler ved en midlertidig dispensasjon er stor for oppbygging og utvikling av anlegget, da det haster å få anlegget i drift
- omfattende negative konsekvenser for økonomi, miljø- og råstoffmessig dersom anlegget ikke kan være i drift før ny/endret reguleringsplan er vedtatt
- tanker er ikke fremmedelementer i et havneområde
- plasseringen er ikke til hinder for bruk av havneområdet
- det er fremdeles nok plass til ferdsel med store lastebiler, og til vedlikehold av vei og bygninger. Anlegget gir ikke spesielle ulemper så lenge det er nok areal for ferdsel med lastebil forbi, og så lenge det er trygt med motorisert ferdsel. Åpent, oversiktlig og trafiksikkert rundt konstruksjonen. Det er bredere og større plass til å passere med store kjøretøy på denne siden av anlegget enn på østsiden, mellom forvarets gjerde på område H1 og Fryseriet på I1.
- Hensynene bak arealformål og byggegrense blir ikke vesentlig satt til side av en midlertidig dispensasjon. Fordelene er større enn ulempene etter en samlet vurdering.
- Oppstartmøte for ny reguleringsplan er avholdt.

Overstående kulepunktetrekke er ikke ment som en helhetlig gjengivelse av søknadens begrunnelse, dette er kun en forenklet liste over de mest sentrale anførsler. Vi viser for øvrig til søknaden i sin helhet.

Innspill til søknad fra Aksjonsgruppa bevaring av Uthaug

Vi har mottatt innspill fra *Aksjonsgruppa bevaring av Uthaug (ABU)*, se vedlegg nr. 19 - signert av eiere av boliger i Sjøgata. ABU er kritisk til prosessen, peker på manglende informasjon til brukere av havnebassenget og anfører at bedriften viser en spesielt hensynsløs fremferd. ABU stiller seg negativ til at det gis dispensasjon, krever at høring utvides til hele Uthaugsbefolkning og at en rekke konkrete spørsmål omkring sikkerhet avklares.

Overstående tekst er kun et forsøk på å sammenfatte det mest vesentlige innholdet i innspillet, det vises for øvrig til innspillet i sin helhet, og spesielt til ABUs spørsmål knyttet til sikkerheten i punkt 1-8, se vedlegg 18.

Vurdering av innspill etter søknad

Ansvarlig søker inkl. dok fra Vibstad VVS AS (vedlegg 3-10):

- Det er ikke mottatt nabomerknader
- Konstruksjonen (betongkappa) er omsøkt, er lett og fjerne og kan betraktes som en midlertidig konstruksjon.
- Risikovurdert av kvalifisert foretak.
- Betongveggenes brannskille er mer enn det som kreves jf. ROS-analyse

- I EX-sone 1 er all bruk av ild strengt forbudt. Forbud mot åpen ild, røyking, fyrverkeri osv. I denne sonen skal det i tillegg kun brukes ATEX sikkert utstyr.
- I EX-sone 2 er all bruk av ild strengt forbudt. Forbud mot åpen ild, røyking, fyrverkeri osv. Ellers kan området brukes som før.
- Indre og midtre sone er veiledende 15 meter. For dette tiltaket begrenset til betongkappen, med unntak av der det er åpning. Ingen fare ved at folk går utover moloen for rekreasjon eller fiske, men brennbare bygninger eller lagring av brennbart opplag kan ikke tillates i denne sonen, se soneinntegning i vedlegg 9. Om slikt tiltak blir nødvendig i fremtiden, kan åpningen mures igjen og vi vil få samme branntekniske skille også der.
- Ytre sone ikke aktuell.
- Ikke klar over at dette var kommunalt havneområde da *"vi startet"*. Løsningen hadde blitt den samme. Har presisert viktigheten av å få søkt om samtykke. *"Men samme hvordan vi tolker dette så defineres dette område som et industriområde"*
- Tankbil har god plass under lossing.
- ABU har ikke rettslig klageinteresse
- Det er tvil om Kystverkets interesser, kommunen står som eier. Privatrettslige forhold avklares når og hvis det er nødvendig for byggesaken.

Tiltakshaver (vedlegg 4):

- Peker på *"myndighetspålagte krav til tilsyn, både egenkontroller. Årlige kontroll samt 3.partskontroll."*
- Det er *"gjennomført nødvendige vurderinger for å unngå risiko ovenfor sivil ferdsel i området rundt LPG tank."*
- Tiltakshaver svarer også på de 8 punktene ABU nevner konkret knyttet til sikkerhet rundt anlegget.

Overstående tekst er kun et forsøk på å sammenfatte det mest vesentlige innholdet i innspillet. Vi viser til vedlegg 4 i sin helhet.

Faktisk utgangspunkt:

Betongkappen/fundamentet er allerede bygd og tanken er montert.

Juridisk utgangspunkt:

Tidligere saksbehandling

Ulovlighetsoppfølging for tiltaket ble igangsatt 05.10.2020, fordi anlegget er bygd uten nødvendige tillatelser. Det er sikker rett at etterfølgende søknad i det vesentlige skal behandles som om tiltaket ikke var igangsatt.

Dette betyr at vår ulovlighetsoppfølging og det faktum at tiltaket allerede er bygd er uten betydning for vår vurdering av dispensasjonssøknaden. Ville vi godkjent søknaden om tiltaket ikke var realisert, skal vi også godkjenne den nå, og motsatt - dersom vi ville avslått søknaden om den ble behandlet før igangsetting skal vi også avslå den nå. Det er verken relevant at tiltaket allerede er bygd, eller at det vil påløpe kostnader om tiltaket ikke blir godkjent og anlegget må flyttes/fjernes. Det er areal- og ressursmessige hensyn som skal vurderes.

Saken ble lagt frem for Planutvalget i møte 26.01.2021, saken ble utsatt.

Øvrig saksbehandling

Propantanken inngår i en større helhet det tiltakshaver har valgt å bygge flere tiltak uten å ha de nødvendige tillatelser, dette gjelder tre fiskoljetanker, to piper og en scrubber – i tillegg til propantanken i herværende sak.

Planutvalget har for tre fiskoljetanker gitt midlertidige dispensasjoner fram til ny reguleringsplan er vedtatt, alternativt i to år fra vedtakene ble fattet. Vedtaket er stadfestet av Statsforvalteren.

Planutvalget har for piper og scrubber gitt midlertidige dispensasjoner fram til ny reguleringsplan er vedtatt, alternativt i to år fra vedtakene ble fattet. Vedtaket er påklaget, og oversendt til Statsforvalteren for endelig avgjørelse.

Vi har mottatt kvittering fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som dokumenterer at tanken er meldt inn til dem, se vedlegg 5. Vi har også mottatt kopi av sikkerhets- og sårbarhetsanalysen som lå til grunn for prosjektering og innmeldingen til direktoratet, se vedlegg 6. Det ligger ingen saksbehandling til grunn for denne kvitteringen, og kvitteringen kan ikke tas til inntekt for noen form for godkjenning/kvalitetssikring.

Søknadsplikt

Hele tiltaket er søknadspliktig, både plasseringen av betongkappe/fundament og selve tanken, dette fremkommer av pbl. § 20-2 første ledd jf. § 20-1 bokstav a) alternativt j). Av dialog med ansvarlig søker kan det synes som om de legger til grunn at plasseringen av selve tanken ikke er søknadspliktig, og at søknadsplikt kun er aktuelt på grunn av fundament og betongkappe. Dette er *ikke* riktig.

I forskrift om byggesak (SAK) § 4-3 tredje ledd fremkommer det at anlegg og konstruksjoner som anlegges etter bestemmelser gitt i eller i medhold av Brann- og eksplosjonsvernloven, er unntatt fra reglene om ansvar og kontroll, men *ikke* fra søknadsplikten. Unntaket fra kravet om ansvarsretter og kontroll omfatter ikke grunn- og terrengarbeider, herunder fundamentering.

Planstatus

Gjeldende reguleringsplan er planid: 1621201102 "*Del av Uthaug havn*" 2011, sist endret i 2014.

Tiltaket er plassert på areal som er satt av til arealformålet havn, og utenfor byggegrense mot havn/sjø, i gjeldende reguleringsplan. Tiltakets plassering kan ikke godkjennes uten planendring eller dispensasjon fra arealformål og byggegrense. Dispensasjon er omsøkt.

Dispensasjoner

Ingen har krav på dispensasjoner. Dette er opp til kommunens frie skjønn, forutsatt at vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt. Det kan ikke gis dispensasjon dersom hensynene bak bestemmelsene det dispenseres fra, eller plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, blir *vesentlig* satt til side. I tillegg må fordelene ved dispensasjonene være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Det fremkommer av samme bestemmelse at det ved vurderingen skal legges særlig vekt på konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet og at det ikke bør gis dispensasjon når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Arbeidstilsynet

Den som skal oppføre bygning eller utføre bygningsmessig arbeid som er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven, og som skal bruket til virksomhet som går innunder arbeidsmiljøloven har plikt til å innhente Arbeidstilsynets samtykke på forhånd, dette fremkommer av arbeidsmiljøloven § 18-9 første ledd.

Privatrettslige forhold

Det er kommunen som er grunneier/hjemmelshaver, og Kystverket anfører å ha rettigheter knyttet til arealet. Verken kommunen som hjemmelshaver eller Kystverket som rettighetshaver har gitt samtykke til at tiltaket kan plasseres på eiendommen.

Dette er privatrettslige forhold, og et eventuelt samtykke fra kommunen som grunneier/Kystverket som rettighetshaver *må* ikke avklares før søknaden behandles, jf. pbl. § 21-6, men tiltaket kan ikke *lovlig* gjennomføres uten at tiltakshaver har sikret seg de privatrettslige rettigheter som er nødvendig.

Høring:

Fylkesmannen

Vi har mottatt fylkesmannens vurdering av søknaden og tiltaket, se vedlegg 10. Fylkesmannens faglige råd er at det ikke gis dispensasjon.

Fylkesmannen presiserer at arealplanlegging skal skje gjennom arealplaner som har gjennomgått en helhetlig og demokratisk prosess hvor de berørte parter har hatt mulighet til å medvirke. Fylkesmannens avdeling for Klima og miljø viser til at det tidligere er søkt om dispensasjoner for andre tiltak, og «*[f]or å kunne se alle tiltakene under ett, må reguleringsplanen for Uthaug havn revideres. Samlet sett kan de ulike tiltakene ha effekter som det er utfordrende å få oversikt over. Gjennom reguleringsplan vil flere ulike tema bli belyst gjennom en grundig og åpen prosess.*»

Fylkeskommunen

Vi har mottatt fylkeskommunens vurdering av søknaden og tiltaket, se vedlegg 11.

Fylkeskommunen vil ikke gå imot søknaden, dersom kommunen ønsker og godkjenne den. Fylkeskommunen påpeker at det er betenkelig med såpass mange dispensasjoner i samme område, uten en overordnet plan. Ideelt sett burde dispensasjonene ha avventet revidert reguleringsplan for området.

Kystverket

Vi har mottatt Kystverkets vurdering av søknaden og tiltaket, se vedlegg 11-16. Kystverket viser til uttalelser i tidligere saker, og anfører at kommunen ikke kan behandle søknader før privatrettslige forhold er i orden og at «*søknaden må derav avslåes*».

Saksforberedelse:

Som en del av vår saksforberedelse har vi valgt å søke råd hos Fosen brann- og redningstjeneste IKS (FBRT), og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, da disse har særlig kompetanse som er nyttig også i forhold til vår vurdering av dispensasjonssøknaden.

Fosen brann- og redning IKS

FBRT pekte på tre punkt som burde avklares nærmere:

- faktisk utgangspunkt for ROS analyse virker å være feil
- er 3.partskontroll er gjennomført?
- vurdering av de ulike sikkerhets- og hensynssoner rundt anlegget.

Vibstad VVS AS har etter dette bekreftet at faktisk utgangspunkt var feil, da de ikke var klar over at dette var *havneområde* som var eid av andre. De avfører at dette ikke har betydning.

Vi har etter dette fått bekreftet at 3. partskontroll er gjennomført, men at kontrolldokumentasjonen pr. dato ikke er ferdigstilt.

Vi har etter dette mottatt utfyllende dokumentasjon knyttet til ulike soner, og dette er oversendt til direktoratet for vurdering.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet anfører at valg av sikkerhetsavstander konkret bør vurderes, dokumenteres og begrunnes. De *kan* alternativt benytte tallmateriale fra forslag til ny veileder, men ikke tallmateriale fra utgått veileder.

Konsekvenser av gasslekkasje med påfølgende brann/eksplosjon må utdypes med tanke på hvilke konsekvenser dette får for omgivelsene rundt anlegget. Ved lekkasje/søl vil det dannes damp som er tyngre enn luft, og denne dampen kan spre seg langs bakken til tennkilder. Det er viktig å fjerne alle tennkilder i områder hvor LPG skal *håndteres*. DSB kan ikke se at hendelser som hærverk/sabotasje og naturhendelser er risikovurdert.

Det er krav til vern av sikkerhet og helse til arbeidstakere og andre personer som vil kunne utsettes for fare gjennom eksplosive atmosfærer. Virksomheten må utarbeide et eksplosjonsdokument for anlegget før det tas i bruk.

Sonetegning må gjenspeile faktiske forhold, kopi av generell eksempeltegning fra DSBs temaveiledning er ikke tilfredsstillende dokumentasjon, det er viktig at sonene fremgår tydelig av sonetegningen/e.

Administrasjonens vurdering:Nabovarsling

Kommunen og forsvaret har fått nabovarsel. Det er ikke mottatt merknader til nabovarslingen. Kommunen er nabo kun i forhold til tilliggende sjøteig, for tiltakseiendommen er kommunen ikke nabo, men grunneier/hjemmelshaver.

Kommunen som grunneier/hjemmelshaver

Kommunen som grunneier/hjemmelshaver har ikke gitt tillatelse til at tiltakshaver kan plassere propantanken sin på kommunal grunn. Kommunen har heller ikke mottatt henvendelse om kjøp eller leie av areal til slikt formål. Vi har kun mottatt en epost fra ansvarlig søker 21.12.2020 om at Grøndtvedt Nutri selv vil ta kontakt med kommunen for avtale med Ørland kommune som grunneier.

Kommunen som *grunneier* har i søknadsbehandlingen for piper og scrubber vurdert at dersom den søknaden ble godkjent etter plan- og bygningsloven, ville kommunen som grunneier ikke *motsette* seg at scrubber midlertidig står delvis på kommunal grunn. Kommunen som grunneier tok i den saken forbehold om at forholdet til Kystverkets eventuelle rettigheter må avklares, da kommunen som grunneier ikke kan gi fra seg rettigheter kommunen ikke råder over. Dette er pr. dato ikke avklart. Herværende sak skiller seg i vesentlig grad fra sak om piper og scrubber, særlig med hensyn til tiltakets plassering og de utfordringer plasseringen medfører for bruk av arealet der tiltaket står og for området rundt. Før kommunen som grunneier kan ta stilling til anleggets konsekvenser for kommunal eiendom må også utfordringer knyttet til sikkerhet avklares.

Propantanken kan ikke plasseres på kommunal grunn uten en avtale mellom tiltakshaver og kommunen. Dette burde tiltakshaver ha avklart før igangsetting. Dersom tanken skal stå i mer enn 10 år, fordrer plasseringen delingstillatelse for areal til eie eller feste. Slik prosess må i tilfelle nabovarsles og omsøkes, og det er påregnelig at privatrettslige utfordringer blir sentrale, og kan bli til hinder for deling. Alternativt kan enhver avtale mellom kommunen og tiltakshaver lede til rettsprosesser som er tid- og ressurskrevende, ref. anførsler fra Kystverket om servitutter til hinder for avtale/planlagt bruk.

Brukbarhet

Administrasjonen legger til grunn at tiltaket vil gi god brukbarhet for tiltakshaver.

Propantanken er imidlertid plassert slik at den kan bli til vesentlig ulempe for andre. Disse ulempene er knyttet til at areal blir omdisponert der selve tanken står, konsekvenser for fremkommeligheten rundt tanken, og øvrige ulemper for fremtidig bruk av omkringliggende areal.

ROS-analyse

Vibstad VVS AS har vurdert risiko, sikkerhet og sårbarhet knyttet til tanken og dens plassering. Det fremkommer av ROS-analysen, under overskriften *Normative dokumenter, at temaveiledning fra 2011* er benyttet ved risikovurderingen, denne henvisningen er videreført av foretaket også i etterfølgende vurderinger i vedlegg 7 og 8. Denne veiledningen er utgått og ny veiledning er pr. dato ikke vedtatt. Som det fremkommer av direktoratets vurdering i vedlegg 20, kan ikke tanken vurderes jf. utgått veiledning, men det er OK om den vurderes etter ny veiledning som har vært på høring. Det fremkommer også at denne har meget konservative bestemmelser om avstand (betydelig større soner), som tilsier at konkret vurdering nok er å foretrekke for tiltakshaver. Det fremkommer ikke om slik konkret vurdering er gjennomført, dette er egnet til å skape tvil om den prosjektering som ligger til grunn for de ulike soners avgrensing.

ROS-analysen er kortfattet eller taust om mulige hendelser som hærverk/sabotasje/naturhendelser. Foretaket anfører at tanken er innlåst og sikret mot hærverk, samt har påkjøringsvern, se vedlegg nr. 7. I denne utfyllende teksten fremkommer det at:

«Innenfor inntegnede ex sone 2 skal ikke det forekomme åpen ild, røyking og fyrverkeri osv. EX sone 1 skal det i tillegg kun brukes kun ATEX sikkert utstyr. Ellers kan område brukes som før.»

Det fremkommer av vurderingen fra direktoratet at i områder der LPG skal håndteres må alle tennkilder fjernes. EX-sone 2 er inntegnet utenfor det området som er sikret ved betong/lås, og dette er areal som er åpen for fri ferdsel. Administrasjonen kan ikke se fra innsendt dokumentasjon at det er sikret at alle tennkilder er eliminert fra denne sonen.

Midtre sone slik denne er inntegnet utover mot moloen legger begrensninger for fremtidig bruk ved at det ikke kan lagres brennbart materiale der, eller bygges noe av brennbart materiale. Dersom slik bruk blir aktuell, anfører Vibstad VVS AS at også den enden av propantanken kan mures igjen.

Manglende kvalitet og klarhet i ROS-analysen er i denne saken en utfordring, og vi har i skrivende stund vurdert om vi bør etterspørre avklaringer hos ansvarlig søker og Vibstad VVS AS. Vi har under noe tvil kommet til at vi har tilstrekkelig kunnskap til at alle sider ved dispensasjonssøknaden kan vurderes.

Det er administrasjonen vurdering at alle soner, dvs. EX-1 og EX-2, indre og midtre sone, slik de er vurdert av Vibstad VVS AS, begrenser fremtidig bruk av de berørte areal. Enn videre fremstår det som klart at omsøkt tiltak fordrer sikkerhet for at alle tennkilder kan elimineres i ex-sonene, og det er vanskelig å se for seg hvordan dette kan løses uten at tiltakshaver har full kontroll med propantankens nære omgivelser, for eksempel ved overvåking/inngjerdning. Det legges til grunn at innngjerdning av ex-sone 2 ikke er et alternativ, både fordi dette ikke er omsøkt, og fordi dette vil stenge vegen for gjennomkjøring.

ABU

Administrasjonen er enig i at det er uheldig at tiltaket ble igangsatt uten nødvendige tillatelser. Søknaden skal likevel i det vesentlige behandles som om tiltaket ikke var igangsatt.

Ansvarlig søkers anførsler om at ABU mangler rettslig klageinteresse er ikke relevant på nåværende tidspunkt, dette må eventuelt vurderes dersom det blir fattet vedtak som ABU klager på. Spørsmål om rettslig klageinteresse er ikke til hinder for at innspillet vurderes som del av saksforberedelsen.

Administrasjonen bemerker at det ikke stilles krav om oppsamlingskar, og har ingen merknader til at det er vurdert som uhensiktsmessig med gassdetektor, dette fordi tanken står utendørs. Enn videre kan vi ikke se at forholdene ved propanbrannen på Lillestrøm er sammenlignbar eller har overføringsverdi til omsøkte anlegg og omgivelser. FBRT har prøvekjørt redningsbil rundt anlegget og har ingen merknader til tilgjengeligheten for dem.

Administrasjonen kan ikke se at omsøkte anlegg og dets plassering medfører krav om utvidet nabovarsling eller at befolkningen på annen måte aktivt bør involveres i denne dispensasjonssaken.

Tiltakshaver er den som er primært *ansvarlig* for anleggets sikkerhet. Foretaket har leid inn et eksternt foretak for å vurdere risiko og sårbarhet, administrasjonen har ikke merknader til foretakets generelle kvalifikasjoner.

Fylkeskommune og fylkesmann

Administrasjonen er enig i at området bør reguleres på nytt og at det er uheldig at de ulike tiltak som er omsøkte de siste månedene ikke er vurdert i sammenheng. Administrasjonen er enig med fylkesmannen i at det er vanskelig å få oversikt over mulige konsekvenser av tiltakene. Planarbeid er igangsatt, men det er ikke påregnelig at dette vil ha nådd sin konklusjon før i 2022.

Kystverket

Kystverket *krever* at søknaden avslås og viser til tidligere uttalelser det det vises til at deler av arealet på 174/263 er *avstått* til Staten v/Kystverket som molo og allmenngrunn, og at Kystverket ikke har gitt noen fullmakter til tiltakene. Administrasjonen har kunnskap om ulike erklæringer om allmenninger fra ca. 100 år siden. Dette er ikke tilstrekkelig vil til at vi med sikkerhet vet om vi i dag har begrensninger i vårt eierskap til 174/263, eller om det bare foreligger uklarhet/uenighet om eierforhold og rettigheter. Det er ikke utelukket at Kystverkets anførte rettigheter er reelle, det kan heller ikke utelukkes at de historiske rettigheter i dag ikke har rettsvirkning på grunn av disposisjoner i ettertid, ekstinksjoner eller medgått tid. Administrasjonen legger til grunn at dette er privatrettslige forhold knyttet til reel eiendomsrett, alternativt rettigheter på annenmanns grunn, som må avklares partene imellom – dvs. mellom kommunen som hjemmelshaver og Kystverket. Dette kan bli tidkrevende/kostbart, men er etter administrasjonens vurdering ikke til hinder for at dispensasjonssøknaden kan behandles.

Det er administrasjonens vurdering at søknaden ikke kan avvises på grunn av *åpenbar* privatrettslig mangel, jf. pbl. § 21-6, og at søknaden derfor skal realitetsbehandles.

Arbeidstilsynet

Søknaden er ikke vedlagt samtykke fra Arbeidstilsynet, og det er heller ikke avklart at slikt samtykke ikke er nødvendig. Dette er ikke til hinder for at dispensasjonssøknaden kan behandles. Det må imidlertid avklares om samtykke er nødvendig før en eventuell igangsettingstillatelse kan gis. Det legges til grunn at eksplosjonsverndokument må vedlegges tiltakshavers henvendelse til Arbeidstilsynet.

Kulturminner

Boligene i Sjøgata er i plankartet for Uthaug sentrum (1993), satt av til spesialområde «*Antikvarisk område*» Det fremkommer av planbestemmelsene at området har et bygningsmiljø som er kulturhistorisk verdifullt.

Spesialområdet er minimum 250 meter mot sør/øst, og eksisterende fabrikk ligger mellom tiltaket og disse eiendommene. Administrasjonen kan ikke se at det er kulturminner i

nærheten av tiltaket som kan bli berørt av tiltaket, eller av andre grunner bør være avgjørende. Ved denne vurderingen er det også lagt noe vekt på at fylkeskommunen som kulturminnemyndighet ikke har sett spesielle utfordringer i forbindelse med kulturverdier.

Naturmangfold

Berørt areal er et havneområde, med kaier og moloer, som er etablert på fylling i sjø. Rådmannen har ikke kunnskap om naturtyper eller arter som kan bli negativt berørt av tiltaket. Beslutningsgrunnlaget vurderes som tilstrekkelig. Dette var også konklusjonen ved planarbeid i 2011 og 2014.

Dispensasjonsvurdering:

Hensynene bak byggegrense og arealformål

Det legges til grunn at behov for tilstrekkelig avstand mellom havn/veg/sjø og industriområdets bebyggelse/bruk er hensynet bak både byggegrensen og arealformålsgrensen i plankartet. Byggegrenser og arealformål er konkret vurdert i en planprosess, og det er ikke kulant å fravike disse ved dispensasjon. Dersom det skal gis dispensasjoner for tiltak i strid med byggegrense og arealformål fordrer dette at havneområdet fortsatt sikres tilstrekkelig fremkommelighet og brukbarhet. Ut ifra reguleringsplanprosessen i 2014 legges det også til grunn at allmenhetens tilgang til havneområdet og vegen rundt industriområdet er et viktig hensyn bak arealformål og byggegrenser.

Utenfor byggegrensene skal det ifølge reguleringsplanen ikke bygges noe nytt, og areal satt av til havn skal ikke brukes til noe som ikke er til havneformål. Plassering av propantank til industriformål er i strid med dette, og selve plasseringen vil også gi redusert fremkommelighet rundt propantanken og gi redusert brukbarhet av - og sikkerhet på - havneområdet.

En dispensasjon som er tidsbegrenset i påvente av planarbeid, vil sette til side hensynet bak arealformålet og byggegrense, men det kan kanskje reises spørsmål ved om denne tilsidesettingen er *vesentlig*. Ulempen blir nok noe mindre av at den kun blir aktuell i inntil 2 år, men administrasjonen kan ikke se at dette kan tillegges avgjørende vekt.

Midlertidighet

Søknad om *midlertidig* dispensasjon medfører ikke mindre krav til søknadens dokumentasjon, og dette gjelder særlig dokumentasjon for sikkerhet og brukbarhet. En midlertidig dispensasjon legger heller ingen føringer for planarbeidet. Dersom ny reguleringsplan ikke åpner for slik plassering av propantanken, må den uansett fjernes slik at forholdene blir i overensstemmelse med ny plan.

Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse

Plan- og bygningslovens § 1-1 angir lovens formål. Loven skal blant annet sikre bærekraftig utvikling, god samordning og planlegging. Det skal jf. fjerde ledd andre punktum «[...] *legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.*»

Det er utfordrende å få oversikt over propantankens samlede konsekvenser, slik det også er anført av fylkesmannen når det gjelder alle tiltakene i området samlet sett. Dette gjelder spesielt uklare forhold omkring allmenhetens bruk av kommunal grunn, slik dette er anført av

Kystverket og ABU, brukbarheten og utviklingsmuligheter av det kommunale havneområde, og konkrete ulemper for fremkommelighet og sikkerhet i området.

Det har vært en opphopning av ulovlige tiltak i regi av tiltakshaver, som i utgangspunktet ikke burde vært omsøkt/godkjent stykkevis og delt, men blitt gjenstand for helhetlig vurdering i planprosess – *før* søknad og igangsetting. Kun ved planprosess kan langsiktige løsninger av god kvalitet etter prosesser som sikrer åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning sikres, jf. pbl. § 1-1 fjerde ledd. Det fremstår som klart at en *varig* dispensasjon for propantanken i vesentlig grad vil sette til side de hensyn som ligger bak formålsbestemmelsen. Men dette er ikke omsøkt og skal ikke vurderes. Dette *kan* kanskje vurderes på annen måte for en *midlertidig* dispensasjon i påvente av planavklaring, da ulempene får begrenset varighet og slik sett lettere kan tåles. En slik dispensasjon vil også konkret peke frem mot en langsiktig løsning etter grundige og demokratiske prosesser som i større grad sikret kvalitet på avgjørelser og mer omfattende medvirkning, enn en dispensasjonsprosess borger for.

Det er administrasjonens vurdering at de midlertidige og tidsbegrensede dispensasjonene som er omsøkt i vesentlig grad vil sette til side hensyn bak plan- og bygningslovens formålsbestemmelse. Ved vurderingen er sakens kompleksitet tillagt avgjørende vekt.

Fordeler/ulemper

Tiltaket har store fordeler for tiltakshavers næringsvirksomhet. Det er også en fordel for samfunnet at det legges til rette for næringsutvikling som sikrer arbeidsplasser, og god råstoffutnyttelse med nødvendig håndtering av forurensing.

Konkrete ulemper ved *tiltaket* er knyttet til fremkommelighet, sikkerhet, brukbarhet og fremtidige utviklingsmuligheter for havneområdet. Ulempene skal ikke bare knyttes til *tiltaket* som sådan, men også til *dispensasjonene*. Det er betydelige ulemper ved å sette til side flere sentrale bestemmelser i en vedtatt reguleringsplan, en plan som kun er 7 år gammel. Dette kan medføre at en forholdsvis ny reguleringsplanen mister mye av sin verdi som styringsverktøy. Denne ulempen blir større av at saken fordrer kompliserte vurderinger av faktisk og juridisk karakter – kompleksitet stiller betydelige krav til dispensasjonssøknadens grundighet og dokumentasjon og til tiltakets tilpasning til omgivelsene. Vi kan ikke se at den *søknaden* vi har mottatt, og tiltaket slik det er dokumentert, har en slik kvalitet at planavklaring er unødvendig, verken på lang eller kort sikt. Ulempen blir mindre dersom dispensasjoner blir tidsbegrenset i *kort* tid, men her søkes det om en tidsbegrensning på inntil to år – og dette vurderes som relativt lang tid i forhold til de ulempene propantanken medfører. Vi kan på denne bakgrunn ikke se at tidsbegrensningen kan tillegges avgjørende vekt.

Etter en samlet konkret samlet vurdering har ikke disse dispensasjonene *klart* større fordeler enn ulemper. Ved denne vurderingen er det lagt avgjørende vekt på at plasseringen er konkret uheldig for brukbarhet, sikkerhet og fremkommelighet, og at Kystverket som direkte berørt myndighet har uttalt seg klart negativt til *søknaden*. Ingen arealfaglige vurderinger taler for dispensasjon, fordelene ved å gi dispensasjonene er begrenset til utbyggerinteressen og generelle samfunnshensyn knyttet til utbyggerinteressen.

Konklusjon

Vilkårene i pbl. § 19-2 er ikke oppfylt og propantankens plassering kan ikke godkjennes. Det er ved denne konklusjonen lagt vesentlig vekt på at både havneområde og veg blir mindre brukbare, og at Kystverket som *direkte* berørt myndighet har uttalt seg negativt om plasseringen.

Folkehelsevurdering

Industri medfører regelmessig miljøulempe. Det er viktig at helhetlige løsninger og potensielle ulemper blir vurdert grundig - planarbeid bidrar til dette, og svekkes tilsvarende av gjentatte dispensasjoner. Ulempe knyttet til forurensningsfare vurderes ikke i denne saken, da søknad om utslippstillatelse er behandlet av Statsforvalteren.

Vedlegg

- 1 2043 Søknad om tillatelse til tiltak
- 2 2043 Søknad tegningsvedlegg
- 3 Tilsvar - foreløpig svar på søknad om dispensasjon for tiltak - 174/263
- 4 Grøntvedt Nutri sitt svar på innsigelse fra ABU til Ørland kommune
- 5 Kvittering innmelding av farlige stoffer
- 6 ROS analyse gasstank
- 7 2043 Utfyllende info ROS-analyse Vibstad VVS
- 8 Betydning av sikkerhetssoner - propantank Uthaug
- 9 Situasjon as-built med indre, midtre og yttre soner-Model
- 10 Uttalelse - søknad om dispensasjon fra kommuneplan - oppføring av propantank med betongkonstruksjon Grøntvedt Nutri - 174/263
- 11 Fylkeskommunens uttalelse til søknad om dispensasjon for propantank - 174/263
- 13 Grunneiererklæring - Gnr 174 bnr 26 - signert 1922 - Tinglyst 1923 - nordmolo - almgrunn Holmhaugen
- 14 Kart over erklæringsareal G på 174-26 signert 1922
- 15 Uthaug fhavn - Lagmannsrettsdom 19-10-1957 vedr grunneiererklæring område G ved nordre molo
- 16 Uthaug fhavn - Kystverkgrunn ved nordmolo - Holmhaugen - Frostating lagmannsrett 1957 - påtegnet nyere A3-KART - des 2020- OdS
- 17 Uthaug fiskerihavn - område G på Holmhaugen - Lagmannsrettsdom 1957 - Kartvedlegg A2-format- 3 distr 2114 - HD nr 5-5 datoer 1932
- 18 Høringsinnspill til søknad om dispensasjon for propantank på 174/263
- 19 Anmodning om vurdering av sikkerhet ved propantankanlegg på 174/263
- 20 Direktoratet

Saksprotokoll i Planutvalget - 19.02.2021

Behandling:

Følgende e-post er sendt over til medlemmene før møtet:

«PS 13/2021 - Supplerende informasjon til planutvalgsmøte 19.02.2021», mottatt 18.02.21 kl. 21:02, fra Grøntvedt Nutri. Videre sendt utvalgsmedlemmer kl. 21:12 fra utvalgsleder.

Forslag fra Hans Eide:

Ørland kommune ved planutvalget gir midlertidig og tidsavgrenset dispensasjon fra arealformålet havn og byggegrense mot sjø/havn for propantank og tilhørende betongkonstruksjon.

Dispensasjonene bortfaller 6 uker etter at ny reguleringsplan er vedtatt, men uansett ikke senere enn 2 år fra dagens dato.

Dersom ny reguleringsplan ikke får bestemmelser som samsvarer med rammene til det omsøkte tiltaket, eller dersom ny reguleringsplan ikke blir vedtatt innen 2 år, må propantank med tilhørende betongkonstruksjon fjernes/endres slik at tiltaket blir i overensstemmelse med ny plan/eksisterende plan. Søknad om tillatelse til tiltak behandles administrativt.

Vedtaket er fattet med følgende vilkår:

- Før byggesøknaden kan behandles må det avklares om samtykke fra Arbeidstilsynet er nødvendig.
- Før byggesøknad kan behandles må det privatrettslige forholdet til Ørland kommune som grunneier og Kystverket som rettighetshaver avklares.
- Tilsendt dokumentasjon fra Isovalor ADK Kontroll mottatt på e-post 18. februar 2021 kl. 21.02 må sjekkes opp mot FBRT og DSB. Det forutsettes at kvalitetssikringen ikke avdekker mangler som medfører at tiltaket må endres slik at brukbarheten av havneområdet blir ytterligere redusert heriblant tilgang for allmenheten.

Vedtaket er fattet med hjemmel i pbl. §§ 19-2 og 19-3.

Det er uheldig at ulike tiltak (fabrikk, pipe/scrubber, sildoljetanker) som er omsøkt de siste måneder ikke er blitt vurdert i sammenheng med angjeldende tiltak i denne sak. Imidlertid vurderes som klart mer uheldig å avslå et enkeltstående tiltak som utvilsomt inngår i en industrimessig helhet som lenge har vært kjent. I denne sammenheng fremheves særskilt at midlertidige dispensasjoner i øvrige tiltak har vært gjenstand for helhetlige vurderinger i en sammenheng.

Ved vurdering av midlertidig og tidsbegrenset dispensasjon er det særskilt lagt vekt på at:

1. Tiltaket er av avgjørende betydning for oppstart av fiskeoljeproduksjonen. Manglende sikkerhet for varig løsning kan tåles i to år.

2. Planutvalget har for tre fiskoljetanker gitt midlertidige dispensasjoner fram til ny reguleringsplan er vedtatt, alternativt i to år fra vedtakene ble fattet. Dette vedtaket er allerede stadfestet av Statsforvalteren.

Forslag fremmet av Tore Melhuus (H)

Ørland kommune ved Planutvalget gir midlertidig og tidsavgrenset dispensasjon fra arealformål og byggegrense for propantank med tilhørende betongkonstruksjon - som omsøkt i to år, i påvente av ny reguleringsplan.

Dispensasjonen bortfaller 6 uker etter at ny reguleringsplan er vedtatt, men uansett ikke senere enn 2 år fra dagens dato. I planarbeidet må forholdet til Kystverket og DSB som særlovsmyndigheter avklares.

Dersom ny reguleringsplan ikke får bestemmelser som samsvarer med rammene til det omsøkte tiltaket, eller dersom ny reguleringsplan ikke blir vedtatt innen 2 år, må propantank med tilhørende betongkonstruksjon fjernes/endres slik at tiltaket blir i overensstemmelse med ny plan/eksisterende plan. Søknad om tillatelse til tiltak behandles administrativt.

Det er uheldig at ulike tiltak (fabrikk, pipe/scrubber, sildoljetanker) som er omsøkt de siste måneder ikke er blitt vurdert i sammenheng med angjeldende tiltak i denne sak. Imidlertid vurderes som klart mer uheldig å avslå et enkeltstående tiltak som utvilsomt inngår i en industrimessig helhet som lenge har vært kjent. I denne sammenheng fremheves særskilt at midlertidige dispensasjoner i øvrige tiltak har vært gjenstand for helhetlige vurderinger i en sammenheng.

Ved vurdering av midlertidig og tidsbegrenset dispensasjon er det særskilt lagt vekt på at:

1. Tiltaket er av avgjørende betydning for oppstart av fiskeoljeproduksjonen. Manglende sikkerhet for varig løsning kan tåles i to år.
2. Planutvalget har for tre fiskoljetanker gitt midlertidige dispensasjoner fram til ny reguleringsplan er vedtatt, alternativt i to år fra vedtakene ble fattet. Dette vedtaket er allerede stadfestet av Statsforvalteren.
3. Administrasjonen legger selv til grunn at det er privatrettslige forhold knyttet til reel eiendomsrett, alternativt rettigheter på annenmanns grunn, som må avklares partene imellom – dvs. mellom kommunen som hjemmelshaver og Kystverket. Dette kan bli tidkrevende/kostbart, men er ikke til hinder for at dispensasjonssøknaden kan behandles, jf. pbl. § 21-6. Søknaden ikke kan avvises på grunn av åpenbar privatrettslig mangel, jf. pbl. § 21-6, og at søknaden derfor skal realitetsbehandles.
4. Ørland kommune i eget høringsinnspill til Statsforvalteren, datert 23.06.2020, selv uttaler at «... arealet er avsatt til havn og industri i Reguleringsplan for Del av Uthaug Havn. ... Tiltaket er i tråd med arealformålet i plan.»

5. Det er gjennomført en uavhengig kontroll av gassanlegget uten spesielle merknader til sikkerhet, plassering og det er ikke forhold som tilsier at anlegget sikkerhetsmessig er uforsvarlig.
6. Det vektlegges at det ikke er noen skilnad på regelverk for prosjektering og bygging av et slikt forsyningsanlegg for propan hvorvidt det står på privat grunn eller kommunal grunn, eller på område regulert til industri eller havneformål. Sikkerhetsavstandene er de samme.

Tiltaket har store fordeler for tiltakshavers næringsvirksomhet. Det er også en fordel for samfunnet at det legges til rette for næringsutvikling som sikrer arbeidsplasser, og god råstoffutnyttelse med nødvendig håndtering av forurensing.

Statsforvalteren i Trøndelag har allerede innvilget søknaden fra Grøntvedt Nutri om tillatelse til produksjon av fiskemel og fiskeolje i Ørland kommune. I behandlingen av utslippstillatelsen har Statsforvalteren vurdert de forurensningsmessige ulemper ved tiltakene opp mot de «...fordeler og ulemper som tiltakene for øvrig vil medføre.»

Etter en samlet konkret vurdering har disse dispensasjon klart større fordeler enn ulemper. Ved denne vurderingen er det lagt avgjørende vekt på at plasseringen er tilfredsstillende for brukbarhet, sikkerhet og fremkommelighet. Planutvalget anser konsekvensene for omgivelsene, herunder sikkerhetssonenes konsekvenser, så lang kjent det er rimelig å forutsette som kjent.

Vedtaket er fattet med hjemmel i pbl. §§ 19-2 og 19-3, og kommunens delegasjonsreglement.

Votering

Kommunedirektørens innstilling ble satt opp imot å gi dispensasjon.
Kommunedirektørens innstilling falt enstemmig.

Forslaget fra Hans Eide ble satt opp mot forslaget fra Tore Melhus.
Forslaget fra Hans Eide ble vedtatt med 4 mot 3 stemmer.

Vedtak:

Ørland kommune ved planutvalget gir midlertidig og tidsavgrenset dispensasjon fra arealformålet havn og byggegrense mot sjø/havn for propantank og tilhørende betongkonstruksjon.

Dispensasjonene bortfaller 6 uker etter at ny reguleringsplan er vedtatt, men uansett ikke senere enn 2 år fra dagens dato.

Dersom ny reguleringsplan ikke får bestemmelser som samsvarer med rammene til det omsøkte tiltaket, eller dersom ny reguleringsplan ikke blir vedtatt innen 2 år, må propantank med tilhørende betongkonstruksjon fjernes/endres slik at tiltaket blir i overensstemmelse med ny plan/eksisterende plan. Søknad om tillatelse til tiltak behandles administrativt.

Vedtaket er fattet med følgende vilkår:

- Før byggesøknaden kan behandles må det avklares om samtykke fra Arbeidstilsynet er nødvendig.
- Før byggesøknad kan behandles må det privatrettslige forholdet til Ørland kommune som grunneier og Kystverket som rettighetshaver avklares.
- Tilsendt dokumentasjon fra Isovalor ADK Kontroll mottatt på e-post 18. februar 2021 kl 21.02 må sjekkes opp mot FBRT og DSB. Det forutsettes at kvalitetssikringen ikke avdekker mangler som medfører at tiltaket må endres slik at brukbarheten av havneområdet blir ytterligere redusert heriblant tilgang for allmenheten.

Vedtaket er fattet med hjemmel i pbl. §§ 19-2 og 19-3.

Det er uheldig at ulike tiltak (fabrikk, pipe/scrubber, sildoljetanker) som er omsøkt de siste måneder ikke er blitt vurdert i sammenheng med angjeldende tiltak i denne sak. Imidlertid vurderes som klart mer uheldig å avslå et enkeltstående tiltak som utvilsomt inngår i en industrimessig helhet som lenge har vært kjent. I denne sammenheng fremheves særskilt at midlertidige dispensasjoner i øvrige tiltak har vært gjenstand for helhetlige vurderinger i en sammenheng.

Ved vurdering av midlertidig og tidsbegrenset dispensasjon er det særskilt lagt vekt på at:

1. Tiltaket er av avgjørende betydning for oppstart av fiskeoljeproduksjonen. Manglende sikkerhet for varig løsning kan tåles i to år.
2. Planutvalget har for tre fiskoljetanker gitt midlertidige dispensasjoner fram til ny reguleringsplan er vedtatt, alternativt i to år fra vedtakene ble fattet. Dette vedtaket er allerede stadfestet av Statsforvalteren.